

# Développement durable et commerce international

Michel Damian, Université Senghor, Alexandrie,  
Jean-Christophe Graz, Université de Lausanne.

## De Stockholm à Rio

- L'environnement a fait irruption dans les débats relatifs à la libéralisation des échanges lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, tenue à Stockholm en juin 1972. Les industriels des pays riches craignaient que l'adoption de normes anti-pollution rigoureuses réduise leur compétitivité sur les marchés mondiaux, génère de nouvelles mesures protectionnistes, entraîne des délocalisations vers les « havres de pollution » (les pays à faible réglementation environnementale). La Conférence de Stockholm - où les questions de développement étaient absentes - est aussi celle du premier affrontement Nord-Sud autour du couple environnement-développement.
- La controverse qui a suivi tout au long de la décennie soixante-dix a conduit l'Assemblée Générale des Nations Unies à créer 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 en imposant la notion de développement durable (ou soutenable), défini comme : « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. »
- La Conférence mondiale sur l'environnement et le développement (ou Sommet de la Terre), tenue à Rio de Janeiro en juin 1992, fera du développement durable un mot d'ordre mobilisateur. Les politiques de développement durable se proposent de concilier le développement économique et la préservation de l'environnement avec les préoccupations sociales (réduire la pauvreté et les inégalités), soit le développement économique plus l'équité inter et intragénérationnelle. L'objectif est ambitieux mais politiquement trompeur. Et l'affrontement sera polaire, entre d'un côté la vision libérale, dominante et, de l'autre, la critique écologique.

## Le paradigme libéral

- L'*Agenda 21* adopté à Rio - les propositions à mettre en œuvre pour le développement durable - contient un seul référent théorique, présenté dès les premières pages du document sous le titre suivant : « Promouvoir le développement durable par le commerce ». Le cercle vertueux attendu lie ainsi libéralisation des échanges-augmentation du revenu-protection de l'environnement-développement durable. Il y a différents arguments théoriques (et propositions) derrière l'enchaînement précédent [1]. Un seul est retenu ici : l'effet richesse de la libéralisation devrait conduire au développement durable.
- L'origine de cet argument revient au travail pionnier de Gene Grossman et Alan Krueger, présenté pour la première fois en 1991, dans le cadre des travaux préparatoires à la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain. Les auteurs montrent que la pollution (pour le dioxyde de soufre) augmente avec la croissance du

PIB par habitant, jusqu'à atteindre un maximum, pour ensuite diminuer à mesure que le PIB par habitant continue à croître [2]. Pour que ce dividende environnemental se manifeste, il faut 1) que la libéralisation génère effectivement une augmentation du revenu mondial, et 2) que la répartition des gains de l'échange ne soit pas trop inégalitaire (si le gain à l'échange est faible ou inexistant, il en ira évidemment de même du dividende environnemental).

- Sur ces deux points, le Secrétariat du GATT a simulé en 1994, à l'aide d'un modèle d'équilibre général de l'économie mondiale, les gains éventuels de la libéralisation pour l'année 2005 [3]. Premier enseignement de l'exercice : le revenu mondial augmentera grâce à l'ouverture des marchés. Deuxième enseignement : il y aura des gagnants et des perdants. Plus précisément, en 2005, 13 % de la population (les 24 pays les plus développés) se partageraient entre 71 et 95 % de l'augmentation du revenu mondial ; le reste du monde, quelque 6 milliard d'habitants, se contenterait du reste. Cet exercice du GATT date de 1994. Les travaux récents sur les inégalités engendrées par la mondialisation le démontrent : l'ouverture des deux dernières décennies s'est accompagnée d'un accroissement des inégalités entre pays (et d'un accroissement, en moyenne, des inégalités internes). Comment, sous ces conditions, envisager que les moins riches puissent rapidement engranger le dividende environnemental de la libéralisation, devenir, et moins pauvres avec une réduction des inégalités, et plus « verts » grâce au commerce? Les trois piliers du développement durable - le pilier développement économique articulé au pilier social renforçant de concert le pilier environnemental - sortent fragilisés de l'examen du paradigme libéral [4].

## Le paradigme écologique

- Pour l'économie écologique, la sphère économique doit trouver sa place au sein de la biosphère, qui est finie et dont il faut respecter les grandes lois de régulation; le mot d'ordre doit alors être de « faire avec moins », selon l'injonction célèbre de Nicholas Georgescu-Roegen. Ici, le développement durable est nécessairement un oxymore : il y a contradiction entre le développement quantitatif, la croissance, et la préservation de l'environnement. Sans trop caricaturer - car le courant de l'économie écologique est très hétérogène - cette approche est en phase avec les mouvements environnementalistes, de citoyens et nombre d'organisations non gouvernementales nationales et internationales.
- Un tel cadre transforme totalement la relation supposée entre libre-échange, croissance et développement durable. Les flux engendrés par la mondialisation de l'économie doivent impérativement être réglementés et limités : il faut internaliser les coûts environnementaux mais aussi sociaux dans les prix internationaux, retrouver une autosuffisance des communautés nationales et relocaliser les échanges, et la précaution doit toujours l'emporter. L'économie écologique peut être interrogée sur de nombreux points [1]. Un seul aspect, déterminant, est retenu ici : celui des « limites ».
- L'horizon de temps de la contrainte de la finitude de la biosphère ne peut être en toute rigueur précisé. La question de l'échelle de l'activité économique et de la capacité de charge de la biosphère - déjà dépassée ? - demeure débattue. Tout ce que l'humanité peut faire, c'est tenter de diminuer le taux de croissance de l'entropie : « la vraie question à laquelle font face les êtres bioéconomiques que sont les humains est celle du choix d'un taux approprié de croissance de l'entropie à long terme »[5]. Mais c'est précisément parce qu'il y a interrogation, que le choix est ouvert, à négocier, que le paradigme écologique a mis un coin définitif dans la vision libérale des relations entre

développement durable et commerce international. C'est aux acteurs sociaux de définir les médiations entre commerce et développement soutenable. Pour institutionnaliser 1) la reconnaissance des limites de capacité de charge de la biosphère, 2) la prise en charge des coûts environnementaux et sociaux dans les prix internationaux, voire le principe de taxes écologiques aux frontières, 3) des entraves aux échanges lorsque nécessaire, en particulier dans le cadre d'Accords multilatéraux d'environnement, 4) l'adoption et la mise en œuvre du principe de précaution, 5) la relocalisation de l'économie et l'autosuffisance relatives des communautés nationales, 6) et finalement pour instituer la légitimité d'une ouverture sélective et d'un commerce si possible « soutenable », il n'y a pas de boîte à outils toute prête, ni dans la théorie néoclassique, ni à l'OMC. Le paradigme écologique a modifié le débat en introduisant les limites physiques et l'emprise du politique dans l'organisation des échanges.

## **L'environnement et le développement durable à l'OMC**

- Trois instruments de l'OMC concernent directement la façon de concilier un engagement à poursuivre une libéralisation des échanges avec la mise en œuvre de mesures favorables au développement durable :

1) Les règles générales inscrites au titre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT, article XX, alinea b et g) permettent de mettre à l'abri de barrières commerciales les dispositions prises par les Etats pour sauvegarder certaines valeurs liées à la préservation des ressources naturelles et de la vie, pour autant qu'elles ne soient pas « un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable » allant à l'encontre des principes de non-discrimination énoncés aux articles I et III du GATT.

2) L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), négocié une première fois au cours des années soixante-dix et largement révisé durant le cycle d'Uruguay, précise le cadre des spécifications techniques (dont les performances ou effets associés à des produits ou processus industriels) susceptibles d'être exigées pour l'accès aux marchés, sans pour autant être assimilées à des restrictions commerciales.

3) L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), issu du cycle d'Uruguay, précise le type de mesures pouvant être prises pour protéger la santé, la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, sans constituer de discriminations commerciales.

Les Accords OTC et SPS visent tous deux à encadrer strictement l'incidence accrue de la réglementation technique sur les échanges au moment où les droits de douane ont été fortement réduits sur de nombreux produits agricoles et industriels.

- Dans le cadre de ces accords, l'OMC ne statue pas sur l'environnement (encore moins sur le développement durable). Pour prévenir (ou instruire) les différends commerciaux liés à l'environnement, l'OMC a recours à des normes exogènes, produites par trois grands types d'institutions normatives :

1) Les normes alimentaires et sanitaires (concernant l'hygiène, la sécurité alimentaire, l'étiquetage et les méthodes d'analyse) sont tirées du Codex Alimentarius, organisme de normalisation créé en 1962 et géré conjointement par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le Codex constitue une des principales sources normatives de l'Accord SPS.

2) Les normes techniques proviennent en particulier de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et, pour tout ce qui a trait à l'électricité et l'électronique, de la Commission électrotechnique internationale (CEI) ; ces deux organismes ne sont pas nommément désignés par l'accord OTC, de telle sorte qu'ils tolèrent implicitement les

spécifications techniques élaborées par les organismes privés américains et certains grands consortiums industriels [6].

3) Des sanctions, restrictions et entraves aux échanges, ainsi que la mise en avant du principe de précaution, sont plus ou moins explicitement contenues dans une vingtaine d'accords multilatéraux d'environnement (AME) (sur près de mille), chacun ratifié par un nombre variable d'Etats. Jusqu'à présent, l'OMC n'a pas eu à traiter de différends portant sur les « incompatibilités » (parfois manifestes) entre les mesures contenues dans certains AME et ses propres règles.

- Que fait alors l'OMC ? Son seul domaine de compétence propre est de juger si les restrictions commerciales notifiées par les Etats sont scientifiquement validées, produites par une institution normative reconnue, et conformes à son propre cadre réglementaire. La thématique du développement durable a certes ouvert le champ de contestabilité des politiques commerciales. Mais elle n'a pas infléchi la croissance exponentielle des grandeurs économiques, ni réduit les inégalités entre pays ou les inégalités internes, ni diminué les pressions sur l'environnement, ni perturber la dynamique du commerce international : les conflits relatifs aux relations entre développement durable et commerce n'ont - pour l'instant - touché que la surface de l'ordre commercial international. Alors que le « développement durable » figure au préambule de l'Accord instituant l'OMC, ainsi que dans le mandat de son Comité du commerce et de l'environnement, il a disparu du rapport *L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, publié début 2005 à l'occasion du 10<sup>ème</sup> anniversaire de l'organisation.

## Une économie politique conflictuelle

- Les liens entre développement durable et commerce international mettent à l'épreuve les politiques commerciales sur aux moins quatre fronts :

1) Les institutions normatives internationales - auxquelles se réfèrent l'OMC - sont des institutions hybrides. Elles reposent sur des transferts d'autorité en direction d'acteurs aussi bien publics (organisations intergouvernementales, secrétariats de convention, etc.) que privés (entreprises transnationales, ONG, experts de toute sorte), créant des effets de pouvoir en faveur des plus puissants ou des mieux organisés. Ce type de « gouvernance », qui déroge au principe de délégation de souveraineté des démocraties représentatives modernes, pose de sérieux problèmes de légitimité [7].

2) Les AME - censés contrebalancer au moins pour partie l'agenda strictement commercial de l'OMC - sont à géométrie variable. D'un AME à l'autre, les enjeux écologiques, économiques, techniques et sociaux sont fort divers. Chaque fois qu'il y a des enjeux de puissance et de richesse conséquents, il n'y a pas d'accord ou il s'avère inefficace. Les mesures commerciales qu'ils peuvent contenir vont d'un extrême à l'autre (l'article 4 du Protocole de Montréal « interdit » le commerce de certaines substances qui appauvrissent la couche d'ozone ; la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, pour tenter de limiter les émissions de gaz à effet de serre, interdit, elle, dans son article 3.5, les « entraves déguisées » au commerce) [8]. Les AME pourraient pourtant constituer un lieu privilégié pour négocier des compromis incluant des compensations monétaires et des transferts technologiques susceptibles de concilier les impératifs propres au développement durable. Or la clarification des relations entre l'OMC et les AME, entamée depuis Doha, ne semble pas engagée sous un bon jour : dans les négociations en cours, les secrétariats des AME n'ont obtenu qu'avec peine un statut d'observateur, et ne peuvent prendre la parole que pour répondre aux questions qui leur sont posées.

3) Les mesures commerciales des AME reposent toutes *in fine* sur l'expertise scientifiques et la preuve par la *sound science* - pour tenir à distance les conflits de valeurs, l'emprise de

l'éthique et du politique. Mais la science et les positions des négociateurs sont toujours liées aux préférences d'une société et, là encore, la domination des plus puissants ou des mieux organisés prévaut d'une manière ou d'une autre [9].

4) Enfin, sur le plan politique, l'élargissement de l'ordre du jour international consacré à la relation entre commerce international et développement durable, se heurte à des coalitions - en particulier depuis Cancun, en septembre 2003 - de pays du Sud, qui voient là une offensive des pays riches masquant avec peine leur refus d'ouvrir leur propre marché aux produits agricoles et industriels les plus vitaux pour ces pays.

- Dans un tel contexte, faut-il alors se rallier aux partisans d'une véritable Organisation mondiale de l'environnement, à même d'offrir un cadre institutionnel commun à la réglementation environnementale, d'instituer la prédominance de restrictions commerciales au sein des AME sur les règles de l'OMC, d'ouvrir un espace de négociation pour le principe de précaution et les préférences des différentes communautés nationales ? La France et l'Allemagne se sont officiellement prononcées en sa faveur. Mais on voit mal comment pourrait s'estomper la distance entre les différentes parties prenantes au débat. Par-delà le refus catégorique de l'administration américaine et de la quasi-totalité des pays en développement, le problème de la gouvernance du développement durable et du commerce n'est pas lié à un manque de capacité et de centralité institutionnelle, mais de volonté politique confrontée à un rapport de force défavorable.

#### Notes :

(1) Pour une présentation analytique et une discussion des paradigmes libéral et écologique, voir Michel Damian et Jean-Christophe Graz (dir.) (2001), *Commerce international et développement soutenable*, Paris, Economica, pp. 19-55.

(2) Le message théorique est fort : « les données [...] montrent une relation de forme U inversé entre pollution et revenu national » (Gene M. Grossman et Alan B. Krueger (1993), « Environmental Impacts of a North American Free Trade », in P. M. Garber (dir.), *The Mexico-US Free Trade Agreement*, Cambridge, Mass., The MIT Press, p. 35). La force du message provient du renvoi implicite à la thèse de Kuznets (1955) sur la réduction des inégalités à partir d'un certain seuil de croissance. La transposition de cette thèse à la relation entre protection de l'environnement et croissance (vérifiée seulement pour certains polluants) est connue sous la dénomination de « courbe environnementale de Kuznets ». La formulation - jamais utilisée par Grossman et Krueger - provient du Département Environnement de la Banque mondiale, en 1994. Grossman et Krueger reconnaissent par ailleurs que la courbe en U inversé n'a rien d'automatique et qu'elle ne saurait se substituer aux politiques environnementales.

(3) D'autres études quantifiées ont été publiées au milieu de la décennie quatre-vingt-dix, avec des résultats d'ensemble homogènes (les différences entre estimations sont peu significatives à année de base commune).

(4) Sur l'articulation entre le pilier social (réduction de la pauvreté et des inégalités) et le pilier préservation de l'environnement au sein des politiques de développement durable, Hubert Kempf, dans un texte récent, utilise un modèle AK de croissance endogène pour montrer que « les inégalités [internes à une économie] sont nuisibles pour l'environnement : plus une société est inégale [...], plus les ressources seront utilisées pour soutenir la croissance en dépit de leur impact négatif sur l'état de l'environnement ; par conséquent, *il existe une relation inverse entre les préoccupations liées à l'environnement et le taux de croissance retenu par le politique* ». Hubert Kempf (2005), *Is Inequality Harmful for the*

*Environment ?* Fondazione Eni Enrico Mattei, Nota di lavoro 5.2005, janvier, p. 2., souligné et traduit par nous.

(5) Kozo Mayumi (2001), *The Origins of Ecological Economics. The Bioeconomics of Georgescu-Roegen*, Londres et New York, Routledge, p. 45.

(6) Voir Jean-Christophe Graz (2002), « Diplomatie et marché de la normalisation internationale », *L'économie politique*, No 13, 1er trim., pp. 52-67.

(7) Voir Christian Chavagneux (2002) « La montée en puissance des acteurs non étatiques », in Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana (dir.), *Gouvernance Mondiale : Rapport de Synthèse*, Paris, La Documentation Française/Conseil d'Analyse Economique, pp. 233-256.

(8) Les restrictions commerciales contenues dans le Protocole de Montréal font de celui-ci le modèle à suivre pour les AME et en même temps un cas tout à fait singulier : ce protocole a certes été porté par la communauté scientifique mais il a aussi montré tout le poids d'une industrie cartellisée à l'échelle mondiale, associée initialement à l'impulsion déterminante de sanctions nationales (l'interdiction ancienne des CFC) aux Etats-Unis.

(9) Voir Michel Damian et Jean-Christophe Graz (2004), « La gouvernance globale du développement soutenable ? », *Informations et Commentaires*, n° 127, pp. 46-51.