

## PROTECTION(NISME) : L'ENVIRONNEMENT À L'OMC

*L'environnement devient une question centrale pour l'Organisation mondiale du commerce. Les accords multilatéraux sur l'environnement ont des conséquences commerciales qui peuvent entrer en conflit avec les principes fondamentaux de l'organisation. Par ailleurs, les échanges commerciaux ont des répercussions sur l'environnement, sur la santé et la sécurité humaines, sur le vivant, dont les pays veulent pouvoir se protéger. Des mesures aux frontières sont autorisées par l'OMC pour autant qu'elles ne sont pas utilisées à des fins protectionnistes. Mais où se situe la frontière entre protection et protectionnisme ? Un travail mené à partir d'une base de données originale et de critères statistiques simples permet de tracer cette ligne de partage. Il apparaît alors que la frontière est souvent franchie. Il apparaît aussi que ces barrières environnementales sont fortement discriminantes : elles pénalisent nettement les pays les moins avancés. L'examen de l'effet des mesures environnementales sur l'accès au marché est inscrit à l'agenda du cycle de négociations ouvert à Doha. La clarification dans ce domaine est indispensable si l'on veut éviter que l'alibi de l'environnement soit utilisé pour réintroduire des barrières aux échanges supprimées par ailleurs.*

A l'issue de la conférence de Doha, l'OMC a réaffirmé son engagement en faveur de l'objectif de développement durable et de préservation de l'environnement qui figure en préambule de l'accord de Marrakech. Depuis l'époque où, à l'occasion du Tokyo round (1973-1979), le GATT a introduit l'environnement dans ses réflexions, les préoccupations environnementales ont acquis une place importante dans le débat public et les accords multilatéraux sur l'environnement se sont sensiblement développés. Les préoccupations sanitaires et la gestion des risques directement liés au commerce international font également l'objet d'une attention croissante. L'article XX du GATT admet des exceptions aux principes généraux de l'accord en autorisant les pays-membres à prendre des mesures destinées à protéger la santé et la vie humaine, animale et végétale, ainsi qu'à préserver les ressources non-renouvelables<sup>1</sup>. Ces mesures sont autorisées pour autant qu'elles ne réduisent pas les échanges au-delà de ce qui est justifié par l'objectif visé. La libéralisation commerciale et les préoccupations environnementales (au sens large de l'article XX) sont-elles compatibles ou entrent-elles rapidement en conflit ? La protection de l'environnement et les mesures aux frontières risquent-elles de déboucher sur de nouvelles formes de protection ?

Après avoir rappelé que l'analyse économique n'apporte pas de réponse tranchée à la première question, on verra comment les résultats d'un travail empirique permettent de répondre à la deuxième.

### ■ Libre-échange et environnement

Les conséquences du libre-échange sur l'environnement ont été surtout analysées dans le domaine des pollutions. L'analyse est menée à partir des trois effets de la croissance : effet d'échelle, la croissance signifie une augmentation des quantités produites et donc, à technologie donnée, des pollutions émises ; effet technique : la croissance va de pair avec une amélioration des techniques, les processus et produits deviennent moins polluants ; effet de composition : la croissance s'accompagne d'une modification du panier de biens et services produits, dans le sens d'une plus grande dématérialisation. On considère généralement que l'effet d'échelle et l'effet technique se combinent dans une courbe en U inversé : lorsqu'un pays a atteint un certain seuil de revenu par tête, les améliorations techniques l'emportent sur les effets d'échelle de la production, la croissance est bonne pour l'environnement. Quant à l'effet de composition, il reste généralement limité et peut être, selon les cas, compensé ou non par les deux autres effets.

Le commerce international intervient ici de deux façons. Il s'accompagne généralement d'une augmentation des revenus, et donc d'une combinaison des effets précédents. Mais surtout, le commerce conduit les pays à se spécialiser. Les activités se déplacent d'un producteur vers un autre, les deux n'ayant pas nécessairement la même efficacité

1. Cet article s'intéresse également à la moralité publique, au travail des prisonniers, aux trésors artistiques ou historiques, aux ressources non renouvelables, etc.

environnementale ; l'effet global sur l'environnement peut être positif ou négatif. Comme les prix de marché n'internalisent pas la dimension environnementale, les estimations de l'impact du libre-échange ignorent cet effet global. Sous cette réserve, les simulations effectuées pour estimer l'impact de la libéralisation négociée lors de l'Uruguay round ont montré que, au niveau mondial, les émissions des différents polluants augmenteraient de 0,1% à 0,5%<sup>2</sup>. En Europe, aux Etats-Unis et au Japon, l'effet technique l'emporte sur l'effet d'échelle et l'effet de composition pour plusieurs de ces polluants ; mais l'effet d'échelle est celui qui domine dans les pays situés du "mauvais côté" de la courbe en U inversé<sup>3</sup>.

Les effets du libre-échange sur l'environnement vont toutefois bien au-delà des émissions de polluants. Mais, là encore, ces effets ne sont pas tranchés. La libéralisation peut être favorable à l'environnement dans la mesure où elle tend à éliminer des distorsions susceptibles de dégrader l'efficacité allocative et de détériorer l'environnement ; c'est le cas notamment des subventions à la production ou aux exportations agricoles qui conduisent à une surexploitation des ressources du pays protégé. Mais l'épuisement des ressources (forestières, halieutiques...), les dégradations de l'environnement provoquées par des techniques agricoles intensives, l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre peuvent aussi bien résulter de la spécialisation et de la libéralisation commerciale<sup>4</sup>.

Il existe aussi des risques sur l'environnement liés spécifiquement au commerce international. Le risque biologique est celui de l'introduction d'espèces allochtones, de ravageurs, et de maladies. S'y ajoute le risque informationnel lié à l'éloignement du producteur et du consommateur qui favorise les situations d'aléa moral. D'une part, les dommages liés aux processus de production et à l'utilisation de ressources non renouvelables dans les pays producteurs sont plus difficilement connus des consommateurs et, en tout cas, ne sont pas supportés par eux ; d'autre part, l'information quant aux dommages sur l'environnement, la santé... résultant de la consommation des produits exportés peut ne pas parvenir au producteur ou être volontairement ignorée par lui<sup>5</sup>.

S'ajoutent à cela les différences de préférences collectives qui peuvent être irréductibles tant du côté des producteurs que des consommateurs (viande aux hormones contre fromage au lait cru). L'OMC n'est pas une agence environnementale et n'intervient pas dans l'établissement de normes dans ce domaine. Mais, d'une part, elle a à considérer les aspects commerciaux des dispositions prises dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement au regard de ses principes fondamentaux d'accès au marché et de non-discrimination. D'autre part, pour contenir les risques ou assurer un respect des

préférences, des "mesures aux frontières" peuvent s'avérer nécessaires : quarantaines, inspections, prohibitions, etc. Comme on l'a mentionné plus haut, l'article XX du GATT autorise ces mesures pour autant qu'elles sont notifiées à l'OMC et qu'elles n'ont pas un caractère protectionniste. L'enjeu est bien là. Tandis que le cycle d'Uruguay, achevé en 1994, avait organisé la disparition des barrières non-tarifaires aux échanges (notamment celle des quotas), le nombre et l'étendue des barrières environnementales notifiées par les membres de l'OMC ont fortement augmenté. Le recours généralisé aux barrières techniques aux échanges (ТВТ) ou aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) pose problème. Si la lettre de l'accord de Marrakech est respecté, qu'en est-il de l'esprit ?

## ■ Les barrières environnementales

Chacune des mesures environnementales autorisées par l'OMC constitue une barrière aux échanges dans la mesure où l'exportateur doit s'y conformer (cf. encadré). Cette barrière n'est, en principe, pas de nature protectionniste : son objectif est environnemental. Mais la frontière est évidemment ténue. Comment distinguer entre protection du consommateur, de la vie animale ou végétale, et protectionnisme ? Des évaluations réalisées à l'occasion de la préparation du nouveau cycle permettent d'apporter de premières réponses<sup>6</sup>.

### ENCADRÉ - LES MESURES ENVIRONNEMENTALES

Six catégories de motifs sont invoqués par les pays qui notifient à l'OMC des mesures relevant de préoccupations environnementales au sens large. Il s'agit de protéger l'environnement *stricto sensu*, la faune et la flore, la vie végétale, la vie animale, la vie humaine ou la sécurité humaine. L'OMC autorise des mesures para-tarifaires (surtaxes douanières par exemple), des mesures financières (dépôt préalable remboursable), des licences d'importation, des autorisations, des prohibitions, des mesures de contrôle des quantités (quotas, dans le cadre du protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone), des mesures de type monopolistique (système de distribution imposé), enfin, des mesures techniques comme l'inspection avant transport, l'obligation de reprendre les produits utilisés ou les emballages, des formalités douanières particulières etc. Au total, sur cent quinze types de mesures notifiées à l'OMC, on peut recenser quarante-trois mesures s'appliquant à l'environnement au sens large.

Les règles de l'OMC concernant les mesures environnementales sont fixées par l'Accord sur les barrières techniques aux échanges (ТВТ) et par l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phyto-sanitaires (SPS). L'article 2 de l'Accord SPS stipule que les mesures doivent viser directement l'objectif environnemental et être justifiées scientifiquement. Ces mesures ne doivent pas être discriminatoires et ne pas constituer un protectionnisme déguisé.

### ...affectent la plupart des produits...

Comment, en premier lieu, déterminer le seuil à partir duquel on considérera qu'un produit est affecté par des

2. Cole M.A., Rayner A.J., Bates J.M. (1998), "Trade Liberalisation and the Environment: The Case of the Uruguay Round" *World Economy*, 21(3), 337-47.

3. Afin de favoriser la diffusion de nouvelles technologies moins polluantes, la conférence de Doha a inscrit la libéralisation des biens et services environnementaux à l'agenda du prochain cycle.

4. Nordström H., Vaughan S. (1999), "Trade and Environment", *wto Special Studies 4*, www.wto.org.

5. Ainsi, dès le début des années quatre-vingt, les pays du Sud se sont plaints auprès du GATT de l'exportation chez eux, par les pays industrialisés, de produits ou matières interdits dans ces derniers pays sur la base de considérations environnementales.

6. Fontagné L., von Kirchbach F., Mimouni M., "A First Assessment of Environment-Related Trade Barriers", *Document de travail CEPII* 2001-10. Les évaluations s'appuient sur l'exploitation de la base de données Market Access Maps (MACMaps) développée par l'ITC (CNUCED-OMC) et le CEPII. Cette base utilise les flux d'échanges de COMTRADE (ONU), la base de la CNUCED relative aux barrières commerciales, AMAD et les notifications à l'OMC. Cf. Bouët A., Fontagné L., von Kirchbach F., Mimouni M., Pichot X., "Market Access Maps: A Bilateral and Disaggregated Measure of Market Access", *Document de travail CEPII*, 2001 à paraître. Voir aussi le site de l'ITC <http://www.intracen.org>.

barrières de type environnementales ? Sous l'hypothèse que toutes les barrières sont effectivement notifiées, comme elles doivent l'être, on considère qu'un produit est affecté par une barrière environnementale dès lors qu'au moins l'un des 137 pays importateurs a notifié une mesure. Les produits sont dits largement affectés lorsqu'au moins 25% des importations mondiales en valeur sont concernées.

Pour les trois quarts des produits de la nomenclature utilisée, au moins l'un des pays importateurs a notifié au moins une barrière de type environnemental ; ces 3 746 produits représentent 4 732 milliards de dollars d'importations mondiales, soit 88% du commerce mondial de marchandises. La grande majorité du commerce international apparaît ainsi constituée de produits affectés par des barrières de type environnemental. Ceci n'implique cependant pas que 88% du commerce international soient directement touchés par de telles entraves : seules les exportations à destination des pays notifiant les barrières et constituées des produits correspondants le sont directement. Les importations de ces produits effectuées par les pays notifiants fournissent une évaluation du commerce directement touché ; il s'agit là bien sûr d'une évaluation minimale dans la mesure où une partie des exportations de ces produits est soit orientée vers les autres importateurs soit découragée par les mesures notifiées par les pays importateurs<sup>7</sup>. Ces flux se montent à 680 milliards de dollars soit 14% du commerce mondial des produits affectés par une mesure de type environnemental et 13% du commerce mondial total.

Pour les 742 produits définis comme largement affectés, c'est en moyenne 50% des importations qui sont réalisées par les pays notifiant des mesures environnementales ; autrement dit, la moitié du commerce des produits largement affectés est directement touché par les barrières environnementales.

### ...et seraient, plus d'1 fois sur 2, protectionnistes

Les mesures notifiées par les différents pays sont-elles des mesures de précaution justifiées par les risques évoqués plus haut ou constituent-elles simplement des barrières protectionnistes ? Lorsqu'un nombre très réduit de pays imposent une mesure particulière sur un produit donné, la présomption d'instrumentalisation de ces barrières à des fins protectionnistes est forte. On considère ici que lorsque cinq pays au maximum appliquent des barrières environnementales, celles-ci sont protectionnistes.

Ce critère statistique conduit à estimer que sur les 3 746 produits pour lesquels des mesures environnementales sont notifiées, 1 983 feraient l'objet d'un protectionnisme environnemental (tableau).

Si, comme on l'a montré plus haut, la grande majorité du commerce international est constituée de produits affectés par les barrières de type environnemental, on constate ici que la moitié du commerce mondial (2 729 milliards de

dollars sur 5402) est composé de produits affectés par du protectionnisme environnemental. Toutefois, seulement 4% des importations mondiales de ces 1 983 produits sont directement touchées par ces barrières.

Tableau - Mesures environnementales selon le nombre de pays notifiants, 1999

Nombre de pays notifiant des mesures	Nombre de produits affectés par ces mesures	Importations de produits affectés en milliards de dollars		Commerce directement touché en % (2)/(1)
		Monde (1)	Pays notifiants (2)	
au moins 1	3 746	4 732	680	14
1 à 5	1 983	2 729	110	4
plus de 33	185	286	140	49
plus de 50	11	21	18	86

Pour mémoire : Nombre total de pays : 137 ; nombre total de produits : 4 917 ; commerce mondial : 5 402 milliards de dollars

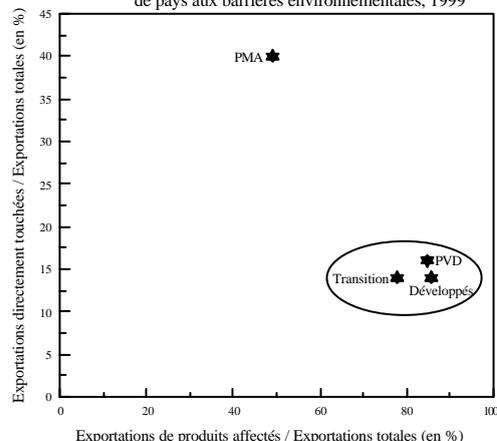
Source : Calculs fondés sur la base de données MACMaps.

## Des obstacles discriminants

Dans son dernier rapport sur les perspectives mondiales consacré au commerce international et à l'accès des pays pauvres au marché, la Banque mondiale souligne que ces pays sont davantage victimes du protectionnisme global que les autres, en raison de leur spécialisation<sup>8</sup>. Leurs exportations, concentrées dans les secteurs agricoles et textiles, se heurtent à des pics tarifaires et à la progressivité des droits pénalisant les produits les plus transformés, caractéristiques de ces deux secteurs. Notre analyse des mesures environnementales montre, elle aussi, que les pays les moins avancés (PMA) se trouvent particulièrement pénalisés par ces barrières ; mais, dans ce domaine, la nature de leur spécialisation n'est pas en cause.

Qu'ils soient originaires des économies de marché développées, des économies en transition ou des pays en développement, les exportateurs sont, dans l'ensemble, aussi exposés les uns que les autres aux entraves de type environnemental (graphique 1). Au contraire, les exportations des PMA sont caractérisées par un modèle très spécifique. Seulement la moitié d'entre elles est constituée de produits affectés par des barrières environnementales : beaucoup de ces barrières concernent des produits que les PMA n'exportent pas.

Graphique 1 - Exposition des exportations de différents groupes de pays aux barrières environnementales, 1999



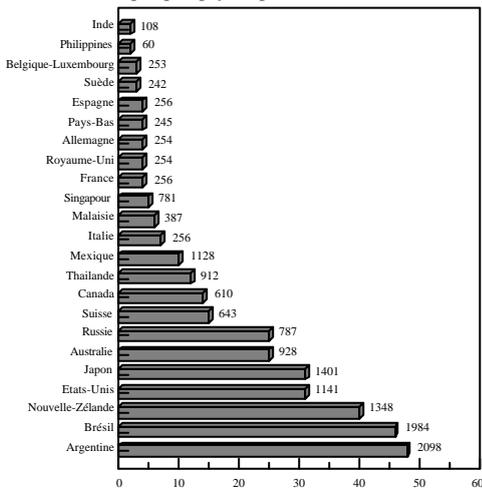
Source : Calculs fondés sur la base de données MACMaps.

7. On retrouve ici le classique biais d'endogénéité dans la mesure de l'intensité de la protection. Les pays importent peu dans les lignes tarifaires fortement protégées. Donc toute mesure de la protection fondée sur les importations du pays imposant la mesure sous-estime le niveau réel de la protection.

8. Banque mondiale (2001), *Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World's Poor*.

En revanche, 40% de leurs exportations sont directement touchées par des mesures environnementales. Ce n'est donc pas ici la structure sectorielle des exportations des PMA qui les expose, plus que d'autres, aux barrières commerciales. La difficulté est ailleurs : sur leurs marchés d'exportation, les PMA font plus souvent face à des barrières environnementales que les autres pays. Tel PMA, par exemple, sera suspecté de ne pas respecter toutes les précautions sanitaires dans la préparation du poisson transformé. La prohibition des importations correspondantes relèvera alors d'une décision unilatérale du pays importateur, accompagnée des "preuves scientifiques" réclamées par l'OMC. Les exportateurs des PMA sont donc les premières victimes des barrières aux échanges liées à l'environnement. A ce constat, a fait écho à Doha la déclaration commune de l'OMC et de quatre autres organisations internationales (Banque mondiale, FAO, OIE et OMS) visant à renforcer la capacité des pays en développement à participer à l'élaboration des normes sanitaires et phytosanitaires ainsi qu'à les mettre en œuvre<sup>9</sup>. Comment les grands importateurs mondiaux ont-ils recours aux obstacles de type environnemental ? Le nombre de mesures notifiées par les différents pays retenus ici à titre d'illustration est extrêmement variable, allant de 60 aux Philippines à plus de 2 000 en Argentine (graphique 2).

Graphique 2 - Utilisation de barrières environnementales par quelques pays importateurs, 1999



Part des importations nationales affectées (% en abscisse) et nombre de produits affectés

Source : Calculs fondés sur la base de données MAcMaps.

L'Europe, dont la position dans les négociations sur l'environnement est souvent stigmatisée -notamment concernant le "principe de précaution"- n'apparaît pas parmi les régions imposant le plus de mesures environnementales<sup>10</sup>. Au contraire, on remarque que l'Argentine, le Brésil et, dans une moindre mesure, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les Etats-Unis, qui sont d'importants exportateurs de produits agricoles, mettent en place de nombreux obstacles relatifs à l'environnement, touchant une part importante de leurs importations. Cette attitude tranche avec la position supposée plus libérale de ces pays dans les négociations commerciales, notamment concernant l'agriculture.

Le commerce international ne pourra augmenter durablement le bien-être que si des politiques environnementales d'accompagnement adéquates sont mises en place. Contrairement à l'idée qu'on s'en fait généralement, ceci est parfaitement reconnu par l'OMC. Le préambule de l'accord de Marrakech pose le développement durable comme l'un des objectifs à atteindre et diverses dispositions permettent de prendre des dispositions environnementales non discriminatoires fondées sur un jugement scientifique.

Deux difficultés se posent toutefois en pratique. D'une part certains accords multilatéraux sur l'environnement, comme le Protocole de Montréal ou la Convention de Bâle<sup>11</sup>, comportent des dispositions commerciales ne respectant pas les principes de l'OMC. D'autre part, les mesures environnementales prises au niveau national peuvent constituer de puissants obstacles aux échanges. Sur ce second point, les premiers éléments statistiques à notre disposition sont inquiétants : la frontière ténue entre protection (de l'environnement) et protectionnisme serait fréquemment franchie. Si le cycle venant d'être lancé à Doha ne clarifiait pas la situation, les barrières environnementales au sens large du terme deviendraient l'une des questions les plus préoccupantes en matière de gouvernance du commerce international. Cette clarification s'impose si l'on ne veut pas que l'alibi de l'environnement soit utilisé pour réintroduire des éléments de protection supprimés par ailleurs. Les enjeux environnementaux valent mieux que cette instrumentalisation.

**Lionel Fontagné**  
Contact : [postec@cepii.fr](mailto:postec@cepii.fr)

9. [http://www.wto.org/french/news\\_f/pres01\\_fr/pr254\\_f.htm](http://www.wto.org/french/news_f/pres01_fr/pr254_f.htm)

10. Les pays de l'Union européenne ont la même politique commerciale et imposent par conséquent des restrictions sur les mêmes produits ; seule l'absence de certains produits dans les importations d'un pays explique les différences observées dans le nombre de notifications.

11. Le Protocole de Montréal concerne la protection de la couche d'ozone, la Convention de Bâle, le transport international de matières dangereuses.

## LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 1999  
REDACTION  
Centre d'études prospectives  
et d'informations internationales,  
9, rue Georges-Pitard  
75015 Paris.  
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14  
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA  
PUBLICATION :  
Lionel Fontagné  
REDACTION EN CHEF :  
Agnès Chevallier  
Jean-Louis Guérin  
Bronka Rzepkowski  
CONCEPTION GRAPHIQUE :  
Pierre Dusser  
REALISATION :  
Laure Boivin  
DIFFUSION  
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)  
France 301,74 F TTC (46 € TTC)  
Europe 311,58 F TTC (47,50 € TTC)  
DOM-TOM (HT, avion éco.)  
308,30 F HT (47 € HT)  
Autres pays (HT, avion éco.)  
311,58 F HT (47,50 € HT)  
Supl. avion rapide 5,25 F (0,80 €)  
Adresser votre commande à :  
**La Documentation française**,  
124, rue Henri Barbusse  
93308 Aubervilliers Cedex  
Tél. : 01 48 39 56 00.

Le CEPII est sur le WEB  
son adresse : [www.cepii.fr](http://www.cepii.fr)

ISSN 0243-1947  
CCP n° 1462 AD  
4<sup>ème</sup> trimestre 2001  
Novembre 2001  
Imp. ROBERT-PARIS  
Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la  
responsabilité de la direction du  
CEPII. Les opinions qui y sont  
exprimées sont celles des auteurs.