

Commerce et environnement

Le climat au défi de l'OMC

Béatrice Quenault

Université de Troyes*

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) regroupe 135 Etats liés entre eux au plan international par un certain nombre d'autres accords conclus dans le cadre de l'Organisation des Nations unies (ONU). Pourtant, le passage du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) à l'OMC en 1994, à l'issue du cycle de négociations commerciales d'Uruguay, a opéré une déconnexion entre cette nouvelle organisation et l'ONU : alors que le GATT était une émanation des Nations unies, l'OMC peut prétendre être dégagée du corps de doctrine onusien, au motif que sa vocation est purement commerciale et n'a donc pas à relever du droit international. Reste que plus personne aujourd'hui ne considère la mondialisation comme un

La prédominance de l'Organisation mondiale du commerce est profondément remise en cause par les défenseurs de causes environnementales ou sociales. A l'heure des interrogations, comment consolider l'édifice juridique mis en place pour lutter contre le réchauffement climatique ?

phénomène purement commercial. Le développement des échanges depuis 50 ans a atteint un tel niveau qu'il a maintenant des répercussions sur la sphère sociale, sur les modes de vie, et sur la biosphère tout entière avec l'apparition d'atteintes globales à l'environnement (changements climatiques, réduction de la biodiversité, trou dans la couche

d'ozone, désertification, etc.). Pourtant, la régulation multilatérale qui s'élabore à l'OMC au service de la libéralisation des échanges est parfois bien éloignée des considérations environnementales ou de développement durable qui président à la mise en œuvre des accords multilatéraux d'environnement (AME), tels que la convention cadre sur les changements climatiques.

L'inscription du double objectif de développement durable et de protection de l'environnement dans le préambule de l'accord instituant l'OMC est loin de régler les conflits d'objectifs entre la libéralisation des échanges et les politiques de protection de l'environnement global. Il s'agit en réalité pour l'OMC de défendre la thèse non seulement de la compatibilité entre le libre-échange, la protection de l'environnement et le développement durable, mais aussi plus explicitement la thèse de la libéralisation des échanges comme condition de la protection de l'environne-



Avant de blanchir complètement, les colonies de corail deviennent d'abord fluorescentes. Ile de Moorea, Polynésie.

ment et du développement durable. En somme, on est face à une tentative de légitimation environnementale du capitalisme global : l'environnement a été et reste une contrainte pour les échanges, mais la libéralisation des échanges sera une chance pour le développement durable. Pourtant, l'échec de la conférence de Seattle en décembre 1999 a révélé combien la protection de l'environnement est devenue une pierre d'achoppement de la poursuite du mouvement de libéralisation des échanges. Et, si jusqu'à présent aucun des quelque 200 AME existants n'a fait l'objet d'un conflit commercial porté devant l'OMC, la multiplication des accords environnementaux prévoyant des clauses de restriction des échanges à l'importation ou à l'exportation les fait de plus en plus apparaître comme des facteurs limitant de la globalisation économique. Ces mesures commerciales représentent un sujet de préoccupation croissant pour l'OMC, qui craint qu'elles n'entrent en contradiction avec ses principes libre-échangistes. D'ores et déjà, on voit se profiler des conflits d'objectifs dans la négociation des accords de portée globale comme le protocole de Kyoto ou le protocole biosécurité. C'est d'ailleurs sans doute aujourd'hui l'un des domaines les plus sensibles des discussions internationales sur le commerce et l'environnement, dans un contexte où, de fait, la hiérarchie des priorités à l'OMC subordonne les objectifs environnementaux aux objectifs commerciaux de libéralisation des échanges.

Cette hiérarchie au sein du corps de doctrine de l'OMC est préoccupante dans la mesure où l'élaboration des normes commerciales a désormais quitté le giron de l'ONU pour celui d'une instance internationale bénéficiant d'un pouvoir sans contrepoids. A partir du moment où l'OMC est dotée d'un organe de règlement des différends quasi-juridictionnel, chargé de sanctionner la non-conformité aux règles commerciales, un déséquilibre s'est instauré par rapport aux AME. L'existence au sein de l'OMC de ce mécanisme de sanctions, le plus contraignant de tout le système institutionnel international, lui donne forcément plus de poids que les AME. Ce déséquilibre invite à repenser la cohérence des différentes instances de la gouvernance mondiale.

Libre-échange et environnement : antinomie ou compatibilité ? La priorité accordée par l'OMC au maintien du libre-échange entre les nations se traduit tout d'abord par le principe fondamental de non-discrimination, qui apparaît dans les textes sous la forme de deux

clauses essentielles : la clause de la nation la plus favorisée et la clause du traitement national. Cette priorité s'exprime ensuite par trois autres principes : les principes de consolidation des engagements, d'élimination générale des restrictions quantitatives et de limitation des subventions.

Ces dispositions ont des conséquences fondamentales pour les mesures de protection de l'environnement étant donné la jurisprudence établie en la matière par les panels d'experts de l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC. Jusqu'ici, ces derniers ont en effet interprété étroitement les exceptions générales liées à l'environnement

Les panels, tout en reconnaissant le droit d'entraver le commerce international à des fins de protection de l'environnement, ont toujours jugé les mesures incriminées comme des formes déguisées de protectionnisme et donc comme injustifiées, élaborant ainsi une hiérarchie implicite entre règles commerciales et environnementales multilatérales. Cela concerne tout particulièrement les deux premiers principes – nation la plus favorisée et traitement national – compte tenu de l'interprétation stricte des panels du terme « produits similaires », invalidant toute mesure commerciale fondée sur les méthodes et procédés de production¹ n'ayant pas d'effet direct sur la nature du produit final lui-même, mais dont les effets environnementaux peuvent être importants. C'est sans doute là l'obstacle le plus important à la conditionnalité écologique du commerce, renforcé par le fait que les grands principes environnementaux reconnus lors du Sommet de la Terre à Rio ne sont pas pris en compte. En particulier, la jurisprudence passée de l'OMC n'a pris en considération ni le « principe de précaution » (certes mentionné dans les accords de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce, mais selon une définition très restrictive), ni le « principe pollueur-payeur » (non reconnu par les panels de l'OMC). Or ces deux principes fondent la convention sur les changements climatiques et le protocole de Kyoto.

S'il existe un éventail de mesures qui peuvent être prises dans le cadre du protocole de Kyoto sans qu'il y ait incompatibilité avec les règles de l'OMC, le risque existe néanmoins bel et bien de se heurter à des conflits commerciaux. Bien que le protocole de Kyoto n'inclue pas de mesures commerciales proprement dites, il prévoit le recours à des politiques et mesures domestiques et à des mécanismes de marché *ad hoc* qui peuvent

avoir pour effet de restreindre ou au contraire d'encourager les importations ou les exportations des produits et services énergétiques de manière à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Par exemple, cela pourrait conduire à distinguer l'électricité suivant le type d'énergie utilisée pour sa production (éolienne, hydraulique, fossile, nucléaire) ou, pour les sources d'énergies fossiles, suivant leur contenu en carbone (pétrole, charbon, gaz naturel), ce qui

Pour en savoir plus

Quenault B., *La libéralisation du commerce international au service du développement durable : mythe ou réalité ?*, Revue française de géo-économie n°14, été 2000, pp. 121-147.

Quenault B., *Règles du commerce multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce, convention-cadre sur les changements climatiques et protocole de Kyoto : une analyse de compatibilité*, Groupe HEC, Rapport final, MATE, Lettre de commande n°26/99, avril 2000.

Tubiana L., *Commerce international et environnement : l'Organisation mondiale du commerce et les accords sur l'environnement*, Les cahiers de Global Chance n°12, novembre 1999, pp. 2-7.



©CNRS - F. PAIOT



Des ballons sondes sont lâchés dans l'atmosphère pour recueillir des informations sur la haute atmosphère.

serait contraire aux dispositions de l'OMC qui interdisent de discriminer les produits similaires en fonction de leurs procédés et méthodes de production. C'est donc à juste titre que la convention et le protocole de Kyoto attirent l'attention des parties sur la nécessité d'appliquer les mesures de lutte contre les changements climatiques, y compris les mesures unilatérales, de manière à éviter qu'elles « constituent un moyen d'imposer des discriminations arbi-

Exceptions au compte-gouttes

● Il ressort de la jurisprudence de l'OMC que l'article XX, qui permet à un Etat partie d'appliquer des mesures contraires aux règles de l'OMC mais considérées comme « nécessaires à la protection de la santé ou de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » (XXb) ou comme « se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables » (XXg), est une déroga-

tion limitée et conditionnelle aux obligations découlant des autres dispositions de l'accord général qui, elles, sont positives. Le recours à ces mesures dérogatoires est en définitive très étroitement encadré et assez restrictif dans la mesure où doit exister un rapport de nécessité entre l'objectif et la mesure : il faut que la mesure prise soit inévitable pour pouvoir atteindre l'objectif poursuivi, ou

qu'il n'existe pas d'autre mesure moins restrictive pour le commerce international. Et, dans la mesure où l'article XX n'établit pas en soi des obligations, les panels d'experts ne l'examinent que s'il a été expressément invoqué par la partie incriminée, à charge pour elle de prouver que la mesure en cause satisfait aux conditions énumérées par l'article.

B. Q.

traies ou injustifiées sur le plan du commerce international, ou des entraves déguisées à ce commerce ». En cas de conflit porté devant l'OMC, les parties incriminées devront en effet apporter la preuve que les mesures mises en cause étaient efficaces et proportionnées à l'objectif environnemental poursuivi, autrement dit qu'elles minimisaient les entraves au commerce. Mais la tâche ne sera pas aisée. Les textes de l'OMC ne précisent pas suffisamment les critères de proportionnalité entre le degré licite de restriction de la mesure dérogatoire et l'objectif environnemental à atteindre. Et si, dans le cadre du règlement des litiges, se profile un début de jurisprudence en la matière, sa finalité est essentiellement de lutter contre toute dérive protectionniste au nom de la protection de l'environnement : les panels d'experts ont à chaque fois conclu à la disproportion entre la mesure et l'objectif environnemental.

Le système de gouvernance mondiale actuel souffre d'une incohérence de fond. Un développement durable est prôné à l'échelle planétaire, des conventions sur des problèmes d'environnement globaux sont signées et ratifiées par un grand nombre de pays, des engagements sont pris concernant les droits sociaux, économiques et culturels, mais apparemment, on est prêt à sacrifier tous ces engagements internationaux au profit d'une soumission aux principes libres-échangistes de l'OMC. Comme si la loi du libre marché, déjà érigée au rang de « bien commun » de l'humanité, en devenait la loi suprême. La volonté de l'OMC de s'affranchir du cadre des Nations unies est, en réalité, une prétention à se libérer de la charte des droits et des devoirs économiques des Etats, du pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels, et, en définitive, de toute une série de conventions multilatérales protectrices des droits humains et de l'environnement global.

Il est donc urgent de renverser les priorités en limitant strictement le rôle de l'OMC à la réglementation des matières purement commerciales et en y intégrant les règles édictées par les autres organisations internationales. L'OMC, placée au cœur du dispositif de gouvernance mondiale actuel, ne saurait à elle seule régenter le monde. Elle doit coopérer avec les autres organisations internationales. Au-delà, sa filiation avec le GATT doit lui valoir obligation de respecter le « droit onusien ». En effet, coopérer risque de ne pas suffire ; les règles définies par les différentes organisations et accords internationaux pour résoudre les problèmes globaux d'environnement doivent devenir effectives au sein de l'OMC et non pas seulement voisiner avec les siennes. Pour ne pas porter préjudice aux règles édictées par les accords multilatéraux d'environnement, il faudrait obtenir leur reconnaissance *a priori* par l'OMC. Celle-ci serait alors amenée à considérer comme légitime et juridiquement compatible avec ses règles toute mesure commerciale à but environnemental prise dans un cadre multilatéral. Car en l'absence d'une Organisation mondiale de l'environnement, les AME restent, pour l'heure, le meilleur instrument pour traiter des problèmes globaux d'environnement, à l'instar du protocole de Kyoto sur les changements climatiques. ■

*Université de technologie de Troyes
12, rue Marie Curie – BP 2060
10 010 Troyes cedex – France
E-mail :
beatrice.quenault@univ-troyes.fr

1) En vertu des dispositions de l'accord sur les obstacles techniques au commerce, un Etat a, sur son marché domestique, la possibilité d'imposer des normes de produit ou des normes de qualité, mais l'interdiction d'imposer des normes de procédé ou d'émission à des « produits similaires » étrangers.