

N° 233

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 mars 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1) sur la mondialisation et l'environnement,

Par M. Serge LEPELTIER,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : M. Joël Bourdin, *président* ; Mme Évelyne Didier, MM. Serge Lepeltier, Marcel Lesbros, Jean-Pierre Placade, *vice-présidents* ; MM. Pierre André, Yvon Collin, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Joseph Kerguéris, Daniel Percheron, Roger Rinchet, Gérard Roujas, Bruno Sido

Mondialisation.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LA MONDIALISATION DE L'ÉCONOMIE : MONTÉE DES INTERDÉPENDANCES ET ÉMERGENCE DE PROBLÈMES GLOBAUX	12
I. LA MONTÉE DES INTERDÉPENDANCES	13
A. LA CROISSANCE SPECTACULAIRE DES FLUX D'ÉCHANGES	13
1. <i>L'expansion rapide du commerce international</i>	13
2. <i>La globalisation financière</i>	15
a) La croissance spectaculaire des flux financiers	15
b) Globalisation financière et stratégies productives : le cas des investissements directs à l'étranger (IDE)	16
3. <i>Les firmes multinationales jouent un rôle central dans la croissance de ces flux</i>	18
B. UNE INTÉGRATION CROISSANTE DE L'ÉCONOMIE MONDIALE	20
1. <i>L'intégration des marchés de biens et services</i>	20
2. <i>L'intégration des marchés financiers</i>	23
C. LES « MOTEURS » DE LA MONDIALISATION	24
1. <i>De puissantes logiques économiques</i>	25
a) Avantages comparatifs et spécialisation	25
b) Les économies d'échelle et la recherche de la taille optimale pour les entreprises	26
2. <i>Le rôle des facteurs technologiques</i>	26
3. <i>La mondialisation, un choix politique</i>	29
a) L'abaissement des droits de douane	29
b) Les « trois D » de la globalisation financière	30
c) La participation grandissante des pays en développement et en transition	31
D. LA MONDIALISATION, UN PROCESSUS INACHEVÉ	32
1. <i>La libéralisation n'est pas absolue</i>	33
a) Le niveau réel des protections douanières	33
b) Des considérations politiques s'opposent à ce que le libre-échange soit généralisé à tous les domaines.	35
(1) Les migrations internationales	35
(2) La préservation d'un modèle agricole	36
(3) Commerce international et services publics	37
2. <i>La volatilité des taux de change freine la croissance du commerce international</i>	38
3. <i>Une mondialisation géographiquement différenciée</i>	39
a) Une participation inégale à la mondialisation	39
b) Les regroupements régionaux, obstacle ou étape vers la mondialisation ?	42
II. L'ÉMERGENCE DES BIENS PUBLICS MONDIAUX	44
A. UNE PROGRESSIVE PRISE DE CONSCIENCE	45
B. DE LA THÉORIE DES BIENS PUBLICS AUX BIENS PUBLICS MONDIAUX	46
1. <i>Définition des biens publics</i>	46
2. <i>L'application du concept de bien public à l'échelle internationale</i>	47
C. MODALITÉS DE PRODUCTION DES BIENS PUBLICS MONDIAUX	50
1. <i>Le modèle du fournisseur dominant et ses limites</i>	50
2. <i>Les difficultés de la négociation collective</i>	52

3. Les instruments mobilisables.....	53
a) Une coopération plus ou moins institutionnalisée	53
b) De la définition de normes à la création d'incitations	54
DEUXIÈME PARTIE : LES CONSÉQUENCES DE LA MONDIALISATION DES ÉCHANGES SUR L'ENVIRONNEMENT	56
I. LA MONDIALISATION DONNE-T-ELLE UN AVANTAGE COMPÉTITIF AUX PAYS LES MOINS EXIGEANTS EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ?	58
A. LE RISQUE DU « DUMPING ENVIRONNEMENTAL »	58
B. LES DONNÉES EMPIRIQUES DISPONIBLES CONDUISENT À RELATIVISER L'AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE.....	60
1. Des exemples de délocalisation ou de recul des normes environnementales sont bien observés dans certains secteurs et dans certains pays du Sud	60
2. Les données macroéconomiques ne traduisent pas une spécialisation des pays en développement dans les activités polluantes	61
3. L'approfondissement de la mondialisation au cours des dernières décennies a été concomitant à un renforcement des normes environnementales dans les pays développés	64
C. LES DIFFÉRENCES DE RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE NE SONT GÉNÉRALEMENT PAS UN FACTEUR DÉTERMINANT DES CHOIX D'IMPLANTATION DES ENTREPRISES	66
1. Les coûts de mise en œuvre des normes environnementales semblent relativement modestes.....	66
2. Les facteurs classiques de l'avantage comparatif dominant les considérations relatives aux normes environnementales	69
3. Des facteurs techniques ou de réputation peuvent dissuader les entreprises ou les Etats d'exploiter les écarts de normes environnementales	70
II. LA CROISSANCE FAIT ELLE PARTIE DU PROBLÈME OU DE LA SOLUTION ?	72
A. PREMIER MAILLON DU RAISONNEMENT : LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES STIMULE LA CROISSANCE.....	73
B. RELATION ENTRE CROISSANCE ET ENVIRONNEMENT : DISCUSSION DE L'HYPOTHÈSE DE LA COURBE ENVIRONNEMENTALE DE KUZNETS.....	76
1. La courbe environnementale de Kuznets	76
2. Fondements théoriques	77
3. Données empiriques	77
4. La mise en œuvre de politiques publique appropriées est la clé de la réduction de la pollution.....	79
TROISIÈME PARTIE : AMÉLIORER LA GOUVERNANCE MONDIALE ENVIRONNEMENTALE.....	81
I. LA GOUVERNANCE INTERNATIONALE DE L'ENVIRONNEMENT AUJOURD'HUI : DES DISPOSITIFS ÉCLATÉS AUX MOYENS RÉDUITS	81
A. L'ACTION INTERNATIONALE EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT : FAIBLESSE ET DISPERSION DES MOYENS	82
1. Le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement	82
2. Les accords multilatéraux environnementaux (AME)	83
3. Le Fonds pour l'environnement mondial.....	89

B. LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LES AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES : DES PROGRÈS À CONSOLIDER	92
1. <i>Développement et environnement</i>	92
2. <i>Commerce et environnement</i>	94
a) L'exception environnementale dans les traités	94
(1) L'article XX de l'accord GATT.....	94
(2) L'Accord GATS (<i>General agreement on Trade of services</i> , ou Accord général sur le commerce des services) et l'Accord SPS (accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires).....	95
(3) L'Accord OTC (Obstacles techniques au commerce).....	95
b) L'interprétation jurisprudentielle : des conditions d'application strictes	96
(1) De strictes conditions d'application de l'article XX du GATT	96
(2) Interprétation de l'article 5 de l'Accord SPS : réaffirmation de l'exigence de preuve scientifique.....	97
c) Incertitudes autour de l'articulation entre AME et accords de l'OMC.....	98
II. RÉÉQUILIBRER LA GOUVERNANCE MONDIALE EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT	100
A. POUR UNE ORGANISATION MONDIALE DE L'ENVIRONNEMENT	101
B. POUR L'ÉLABORATION DE NOUVELLES CONVENTIONS ENVIRONNEMENTALES	102
C. DÉFENDRE LE PROJET D'UNE ÉCOTAXE INTERNATIONALE	104
D. POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR L'OMC.....	110
E. CONTRIBUTION DE L'UNION EUROPÉENNE À LA GOUVERNANCE DE LA MONDIALISATION	112
1. <i>La lutte contre le changement climatique</i>	113
2. <i>L'agriculture</i>	114
3. <i>Les transports</i>	114
a) L'Union européenne devrait parler d'une seule voix dans les instances internationales compétentes	114
b) Le défi de l'élargissement	115
F. CONTRIBUTION NATIONALE À LA MAÎTRISE DE LA MONDIALISATION	116
1. <i>Améliorer le diagnostic par la création d'un Observatoire national des effets de la mondialisation</i>	116
2. <i>Faire de l'aide publique au développement un levier de la préservation de l'environnement dans les pays du Sud</i>	117
3. <i>Préciser les règles de transparence pour les grands groupes</i>	118
4. <i>Renforcer la prise de conscience des enjeux liés à l'environnement et à la mondialisation dans toutes les administrations</i>	118
CONCLUSION.....	120
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	123

ANNEXES	130
ANNEXE 1 : CORRÉLATION ENTRE COMMERCE ET CROISSANCE SUR LA BASE DE COMPARAISONS ENTRE PAYS	131
ANNEXE 2 : COMPTES RENDUS D'AUDITIONS	135
Audition de M. Charles-Albert Michalet, professeur à l'Université Paris-IX-Dauphine, le 12 mars 2003	136
Audition de M. Dominique Pihon, professeur à l'université Paris XIII, président du conseil scientifique d'ATTAC FRANCE, le 12 mars 2003	140
Audition de Mme Laurence Tubiana, directrice de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), le 1^{er} avril 2003	145
Audition de M. Tom Jones, chef de division à l'Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE) le 1^{er} avril 2003	148
Audition de Mme Jacqueline Aloisi de Larderel, directrice de la Division du Commerce, de l'Industrie, et de l'Economie du Programme des Nations-Unies pour l'Environnement, le 8 avril 2003	151
Audition de M. Patrick Messerlin, professeur d'économie à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, et directeur du Groupe d'Economie Mondiale (GEM), le 8 avril 2003	156
Audition de M. Antoine Jeancourt-Galignani, président de Gécina et de M. Philippe Trainar, directeur des affaires économiques, financières, et internationales à la Fédération française des sociétés d'assurance, le 13 mai 2003	161
Audition de M. Denys Gauer, ambassadeur délégué à l'environnement, et de M. Philippe Lacoste, sous-directeur de l'environnement au Ministère des Affaires étrangères, le 27 mai 2003	166
Audition de M. Dominique Bureau, directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale, de Mme Sylviane Gastaldo, sous-directeur de l'environnement, des régulations économiques, et du développement durable, et de M. François Nass, chef du bureau des régulations internationales, au Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, le 3 juin 2003	171
Audition de M. Dominique Carreau, professeur de droit international économique à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, le 26 juin 2003	174
Audition de M. Jean Salmon, vice-président de la Commission économique, de M. Guillaume Baugin, chargé des affaires parlementaires, et de M. Guillaume Brulé, économiste, de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, le 2 juillet 2003	177

Audition de M. Michel Mousel, ancien président de la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES), le 2 octobre 2003.....	180
Audition de M. Francis Stephan, sous-directeur du développement économique et de l'environnement au Ministère des Affaires étrangères, le 22 octobre 2003.	182
Audition de MM. Jean-Pierre Bompard, secrétaire confédéral en charge des questions internationales, et Pierre Bobe, secrétaire confédéral en charge de l'énergie, de l'environnement, et du développement durable, à la Confédération française démocratique du Travail (CFDT), le 22 octobre 2003.....	185
Audition de M. Yannick Jadot, directeur des campagnes de Greenpeace France, le 17 décembre 2003.....	188
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES MISSIONS DU RAPPORTEUR.....	197
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES AU COURS DE LA MISSION À GENÈVE DE M. SERGE LEPELTIER DU 4 JUIN 2003	193
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES AU COURS DE LA MISSION À BRUXELLES DE M. SERGE LEPELTIER DU 8 OCTOBRE 2003	194

INTRODUCTION

La mondialisation est devenue, depuis une quinzaine d'années, un des thèmes centraux du débat politique, économique et social. Plusieurs rapports parlementaires ont déjà été consacrés à ce sujet, mais peu se sont intéressés à la question spécifique des liens entre mondialisation et environnement. Le présent rapport sénatorial entend combler, pour partie, cette lacune. Il entend également apporter sa contribution au débat en cours sur la gouvernance de la mondialisation. La formation d'un espace économique mondialisé appelle, en effet, de nouvelles régulations. Les Etats peuvent, à leur échelle, traiter certaines conséquences de la mondialisation, mais il paraît difficile de faire l'économie de la création de nouvelles instances internationales, ou d'actions coordonnées au niveau multilatéral. Sur notre continent, l'Union européenne peut toutefois représenter un échelon d'action intermédiaire susceptible, dans une certaine mesure, de suppléer aux carences de l'action internationale.

Il est d'autant plus important de relancer le débat sur la gouvernance mondiale que le processus de création de nouvelles régulations semble aujourd'hui traverser une crise. Les manifestations de cette crise sont multiples. Il faut citer, en premier lieu, la réticence de l'Administration américaine à accepter des cadres multilatéraux contraignants. Dans le domaine de l'environnement, la manifestation la plus spectaculaire de ce refus fut le retrait des Etats-Unis du Protocole de Kyoto. En second lieu, on ne peut s'abstenir de mentionner les difficultés – peut-être provisoires – que connaît actuellement l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'échec de la Conférence de Cancun en septembre dernier fait suite à l'échec de la Conférence de Seattle en 1999, ce qui peut faire craindre que le relatif succès de la Conférence de Doha il y a trois ans ne représente, dorénavant, l'exception dans les négociations commerciales internationales. Cette impasse dans les négociations commerciales est particulièrement regrettable, dans la mesure où l'Agenda de Doha prévoit, pour la première fois, d'inclure de vrais éléments de régulation dans le champ de la négociation. Des négociations sur les interactions entre commerce et investissement, commerce et politique de la concurrence, commerce et environnement, figurent, notamment, au programme de travail des délégations¹.

Un autre symptôme de la crise de la gouvernance internationale réside certainement dans la vive contestation dont font l'objet certaines organisations internationales de la part d'organisations non-gouvernementales (ONG), ou de mouvements issus de la société civile, qualifiés « d'anti- », ou « d'alter-

¹ Cf. *Déclaration ministérielle de Doha, 14 novembre 2001, paragraphes 20 à 25 et 31 à 33.*

mondialistes ». Dans les années 1980 et au début des années 1990, la critique s'est focalisée sur l'action du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale, et s'est cristallisée sur la question des Plans d'ajustement structurel, imposés aux pays en développement en contrepartie de l'aide financière qu'ils recevaient du FMI. Depuis l'accord de Marrakech et la création de l'OMC en 1994, les critiques se sont déplacées vers cette organisation, devenue le symbole de la « mondialisation libérale ».

C'est faire justice au mouvement « altermondialiste » que de rappeler la très grande diversité de points de vue qui s'y expriment. On ne peut cependant occulter la contradiction qu'il y a à vouloir empêcher le bon déroulement de grandes conférences internationales, alors que ces réunions représentent précisément le *modus operandi* par lequel une meilleure régulation de la mondialisation pourra être obtenue. Néanmoins, la vigueur de la contestation doit attirer l'attention du politique sur certaines lacunes, réelles, de la gouvernance internationale contemporaine.

L'angle choisi dans ce rapport pour aborder la question de la mondialisation est celui de ses interactions avec l'environnement. Ce choix de l'environnement répond à une préoccupation ancienne de votre rapporteur. Il existe, par ailleurs, peu d'études systématiques sur les relations entre mondialisation et environnement, alors que ces deux termes recouvrent, à n'en pas douter, deux enjeux majeurs du siècle qui s'ouvre. L'existence de problèmes environnementaux globaux, comme le réchauffement climatique ou la disparition de la couche d'ozone, problèmes qu'aucun Etat ne peut prétendre résoudre par une action isolée, met en évidence la nécessité de l'action multilatérale. La mondialisation des échanges favorise l'industrialisation et le développement économique de certaines régions, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'état de l'environnement dans les zones concernées. En même temps, la mondialisation érode, par certains aspects, la souveraineté des Etats, et risque de réduire leur capacité à réglementer des activités économiques dans un sens protecteur de l'environnement. Toutes ces questions seront examinées plus en détail dans le corps du rapport.

Le phénomène de mondialisation comporte deux dimensions. La mondialisation désigne d'abord un processus de développement des échanges et de montée des interdépendances. La mondialisation de l'économie se traduit par la croissance des flux commerciaux, des flux d'investissement et des flux financiers. Les firmes multinationales (FMN) jouent une part active dans ces évolutions : un tiers du commerce mondial est un commerce intra-firmes ; ce sont aussi ces entreprises qui déterminent, pour une large part, la localisation des principaux sites de production. Flux commerciaux, flux d'investissement et flux financiers sont, bien entendu, liés : la décision d'une entreprise de créer un site de production à l'étranger va générer des flux d'investissement vers le pays d'accueil, puis suscitera des flux commerciaux au départ de ce même pays.

La seconde dimension de la mondialisation réside dans l'émergence de problèmes globaux. L'émergence de problèmes globaux résulte elle-même de la prise de conscience de l'existence de « biens publics mondiaux ». Le climat et la couche d'ozone sont les deux biens publics mondiaux les plus fréquemment cités, même si cette notion est aujourd'hui élargie à d'autres biens, tels les fonds marins, les forêts humides, ou la biodiversité. Ces biens profitent à tous, et leur préservation requiert une coopération internationale poussée.

Les termes de « mondialisation », ou de « globalisation » - qui sont synonymes - sont devenus d'usage courant au début des années 1990. Leur succès correspond au besoin, ressenti alors, de trouver un nouveau paradigme, un nouveau cadre conceptuel permettant de penser les relations internationales dans le monde de l'après-guerre froide. La chute du communisme en Europe de l'Est et les politiques d'ouverture menées par les pays communistes d'Asie ont permis une extension à la quasi-totalité de la planète du modèle d'économie de marché et ont favorisé l'ouverture et l'insertion dans l'économie mondiale de ces pays. Le trait dominant de l'après-guerre froide serait donc la globalisation de l'économie avec, pour corollaire, la multiplication des contacts et des interdépendances entre les sociétés.

Si le mot de « mondialisation » s'est imposé depuis peu dans le langage courant, les processus auxquels il renvoie sont en cours, du moins dans la sphère occidentale, depuis bien plus longtemps. L'ouverture graduelle et le développement des échanges entre économies occidentales ont commencé dès l'après seconde guerre mondiale, comme l'illustre la conclusion, en 1947, de l'accord GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Le mouvement de globalisation économique s'est amplifié, et a pris une nouvelle extension géographique, après 1989, mais n'a pas débuté à cette date.

La mondialisation que nous connaissons aujourd'hui n'est d'ailleurs pas sans précédent. Les historiens de l'économie ont souligné que l'économie mondiale avait déjà connu une période de haute intégration, dans la seconde moitié du XIX^e siècle et au début du XX^e (avec un pic entre 1870 et 1914). Au cours de cette « première mondialisation »¹, l'internationalisation de l'économie atteignit, dans les domaines du commerce et de la mobilité des capitaux, un niveau qu'elle ne retrouverait qu'au milieu des années 1980. Le commerce extérieur des principales puissances européennes prit à l'époque un essor considérable : le commerce extérieur français pesait 2,5 milliards de francs en 1847, et 15 milliards, en francs constants, en 1913 ; celui de la Grande-Bretagne est passé, entre 1870 et 1914 de 13 à 35 milliards, et celui de l'Allemagne, entre les mêmes dates, de 5 à 25 milliards. Le développement des flux financiers fut également très spectaculaire : certaines années, la Grande-Bretagne exporta jusqu'à 9% de son PIB en capitaux ; de 1887 à

¹ D'après le titre de l'ouvrage de Suzanne Berger, *Notre première mondialisation. Leçons d'un échec oublié*, 2003, La République des idées, Paris Seuil.

1913, le volume net des investissements français à l'étranger représentait environ 3,5 % du revenu national, soit une proportion plus importante qu'aujourd'hui.

Plusieurs facteurs expliquent cette première internationalisation de l'économie. Le désarmement tarifaire tout d'abord : entre 1850 et 1870, des traités de commerce bilatéraux furent conclus, sous l'impulsion des Britanniques, entre tous les pays d'Europe. La formation des Empires coloniaux conduisit à l'insertion dans les échanges internationaux de vastes territoires. De plus, 90 % de la population de la planète vivait dans des pays couverts par le régime de l'étalon-or, c'est-à-dire dans un système de monnaies convertibles et à valeur fixe par rapport à l'or. Le système de l'étalon-or a garanti une exceptionnelle stabilité des parités entre devises qui a, à son tour, grandement favorisé le développement du commerce.

Des innovations technologiques soutinrent le développement des échanges : généralisation du chemin de fer, du navire à vapeur, de l'automobile, du télégraphe et du téléphone. Avant l'installation du câble transatlantique dans les années 1860, les informations mettaient trois semaines pour arriver de New York à Londres. En 1914, le téléphone et le télégraphe permettaient une communication entre ces deux villes presque aussi rapide qu'aujourd'hui, ce qui favorisa, entre autres, la convergence du prix des obligations entre ces deux grandes places financières.

Cette première mondialisation se caractérisa aussi par de très importants mouvements migratoires. De 1870 à 1914, quelque 55 millions d'Européens s'installèrent dans le Nouveau Monde. Des pays comme l'Irlande et la Suède perdirent au moins 10 % de leur population par décennie avant la Grande Guerre. Les deux facteurs de production – le capital et le travail – étaient donc également mobiles avant 1914, ce qui différencie cette période de la mondialisation que nous vivons aujourd'hui.

La Grande-Bretagne fut le pays pivot de cette première mondialisation. Elle fut le principal soutien du libre échange, et la livre sterling était la monnaie d'échange et de réserve internationale la plus couramment utilisée. Sa marine était le garant d'une certaine stabilité géopolitique, et du maintien de routes commerciales ouvertes. La Grande-Bretagne était la principale puissance commerciale et le principal pourvoyeur de capitaux dans le monde.

Cette période de très grande ouverture économique prit fin avec le déclenchement de la première guerre mondiale. La guerre a interrompu les relations commerciales traditionnelles entre Etats européens, et a conduit à un repli des nations sur elles-mêmes. Elle a miné les fondements du système économique de la Belle Epoque, notamment la stabilité des monnaies et des prix. L'affaiblissement de la Grande-Bretagne et la montée en puissance des Etats-Unis ont bouleversé les rapports de force entre Etats. La crise de 1929 a

balayé les minces espoirs de retour à la situation d'avant 1914. Elle a renforcé les tentations protectionnistes et abouti à un cloisonnement marqué de l'économie mondiale. Dans le même temps, la jeune Union soviétique faisait le choix d'un développement autarcique.

Ce rappel historique a pour but de montrer que l'actuelle mondialisation n'est pas un phénomène inédit. Surtout, la comparaison entre la phase de prospérité et d'ouverture économique observée avant 1914, et la période postérieure, marquée par la Grande Dépression, suggère que les inconvénients de la fermeture l'emportent largement sur les bénéfiques escomptés, notamment pour un pays très largement inséré dans les échanges internationaux comme la France. Autrement dit, s'il est théoriquement possible d'inverser le cours de la mondialisation, le coût économique d'une telle orientation est élevé.

La première partie de ce rapport entend faire un état des lieux de la mondialisation, c'est-à-dire en exposer les principales manifestations, mais aussi les limites. L'intégration de l'économie mondiale est en effet loin d'être absolue : des secteurs, comme l'agriculture, sont peu libéralisés, et d'importantes barrières aux échanges demeurent.

La question des répercussions de la mondialisation sur l'environnement n'était guère posée avant 1914, dans la mesure où les pressions exercées sur l'environnement étaient, à l'époque, bien moindres que celles observées aujourd'hui. Il n'est pas aisé d'évaluer l'impact global de la mondialisation sur l'environnement. Une analyse théorique suggère que la mondialisation aurait, à la fois, des effets positifs et négatifs sur l'environnement, sans qu'il soit possible de déterminer quels effets l'emportent. Les études empiriques suggèrent que certaines craintes suscitées par la mondialisation en matière de délocalisation sont peut-être exagérées. Mais l'accélération de la croissance résultant, dans bien des cas, de la libéralisation des échanges a des conséquences dommageables sur l'environnement, même si des politiques publiques appropriées peuvent réduire les dégradations subies par le milieu naturel.

Le problème central est donc celui de la gouvernance de la mondialisation, c'est-à-dire de la mise en œuvre de politiques publiques, qui permettent de l'accompagner et d'en maîtriser les effets. Si les Etats occidentaux se sont dotés de législations protectrices de l'environnement, des progrès restent à accomplir pour atteindre l'objectif de développement durable. Cette remarque est *a fortiori* valable pour les pays en développement, où se présentent, pour l'avenir, des risques importants de dégradation de l'environnement. Maîtriser les effets de la mondialisation implique de définir des règles et des politiques communes au niveau international, dans la mesure où l'échelon global est le plus pertinent pour traiter certains problèmes.

PREMIÈRE PARTIE :

LA MONDIALISATION DE L'ÉCONOMIE : MONTÉE DES INTERDÉPENDANCES ET ÉMERGENCE DE PROBLÈMES GLOBAUX

La manifestation la plus évidente de la mondialisation est la formidable croissance des flux internationaux observée depuis 1945 : flux commerciaux, flux d'investissement et flux financiers ont augmenté à un rythme très supérieur à celui de la croissance du PIB mondial. Les économies nationales sont ainsi devenues de plus en plus interdépendantes : un événement survenu en Extrême-Orient, comme la crise de changes de 1997, peut avoir des répercussions en Occident, et inversement. Au niveau des entreprises, les firmes multinationales ont de plus en plus tendance à négliger les frontières nationales, pour considérer le monde comme un espace économique unifié, dans lequel se déploient leurs stratégies commerciales et de production. La localisation des sites de production en des points éloignés des lieux de consommation alimente en retour la croissance des flux commerciaux et financiers.

La montée des interdépendances s'est accompagnée de l'apparition - ou de la prise de conscience de l'existence - de problèmes globaux, notamment liés à l'environnement. Par exemple, la consommation excessive de gaz chlorofluorocarbones (CFC) a dégradé la couche d'ozone, qui protège le globe du rayonnement ultraviolet. Aucun pays ne peut se prémunir des conséquences sanitaires de ce phénomène par une action unilatérale, ni ne peut prétendre résoudre le problème par une action isolée. En termes économiques, la couche d'ozone s'analyse comme un bien public, qui, en raison de sa dimension, peut être qualifié de « mondial ». Le climat est un autre bien public mondial environnemental.

Toutefois, en dépit des progrès de la mondialisation, ce serait une erreur de penser que l'économie mondiale est aussi intégrée et unifiée que peut l'être une économie nationale. Une analyse plus fine montre que des obstacles significatifs aux échanges internationaux demeurent. La mise en évidence de forts « effets-frontières » en atteste. Des secteurs d'activité sont, de plus, restés jusqu'ici largement à l'écart de la concurrence internationale.

I. LA MONTÉE DES INTERDÉPENDANCES

Cette première partie se propose de revenir sur la croissance des flux internationaux qui s'est produite depuis 1945, et qui est la manifestation la plus évidente de la mondialisation de l'économie.

Trois sortes de flux doivent être distingués : les flux commerciaux, c'est-à-dire les échanges de biens et services, les flux d'investissements directs, et les flux financiers.

La théorie économique classique postule que le libre fonctionnement du marché conduit à une allocation optimale des facteurs de production. Si les mouvements de capitaux ont été largement libéralisés, notamment parmi les pays développés et émergents, il n'en est pas de même pour le facteur travail. Depuis les années 1970, les pays industrialisés ont sérieusement limité l'immigration légale. Des considérations politiques et culturelles s'opposent à ce qu'un principe de libre circulation des travailleurs soit consacré à l'échelle internationale. Ce principe a toutefois été reconnu dans le cadre, plus limité, de l'Union européenne. L'intégration régionale est allée sur ce point plus loin que l'intégration multilatérale.

Un développement particulier sera consacré à la croissance et au rôle des firmes multinationales (FMN), qui sont un acteur majeur de la globalisation. Les stratégies de délocalisation qu'elles mettent en œuvre sont un important facteur d'accroissement des flux d'échanges entre les pays.

A. LA CROISSANCE SPECTACULAIRE DES FLUX D'ÉCHANGES

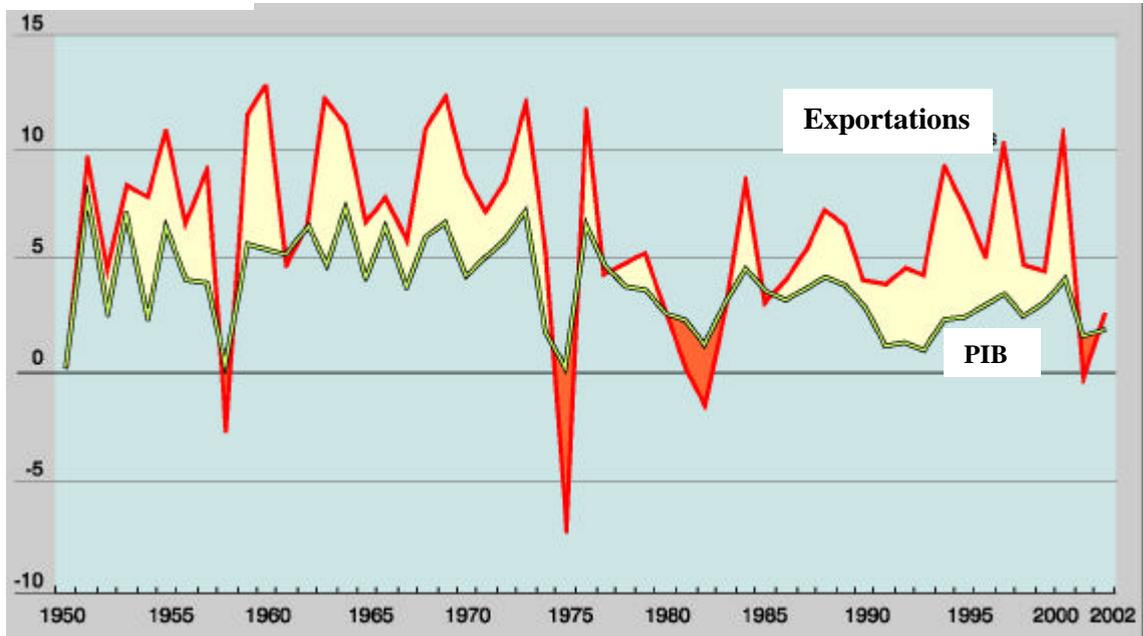
1. L'expansion rapide du commerce international

Depuis la fin des années 1950, le commerce international a augmenté à un rythme beaucoup plus soutenu que la production mondiale.

Entre 1955 et 1975, **la valeur des exportations mondiales a été multipliée par plus de 9, alors que la production mondiale a « seulement » quadruplé.** Avec la fin des Trente Glorieuses, la progression du commerce international devient un peu plus heurtée, comme l'illustre le graphique ci-dessous, sans remettre en cause toutefois la tendance de longue période à l'accroissement de la part des échanges dans le PIB. On note même une tendance à l'accélération de la croissance du commerce international : celui-ci progresse, en moyenne, de 4 % par an sur la période 1973-1980, puis de 5 % sur la période 1980-1992. Au cours de la décennie écoulée, le commerce international a crû de 6,5 % l'an.

Variations en volume du commerce international et du PIB mondial

en pourcentage



Source : CNUCED (2003)

Le commerce international est composé à 80 % d'échanges de biens, et à 20 % d'échanges de services. Cette proportion a peu varié depuis vingt ans : les chiffres correspondants au début des années 1980 étaient respectivement de 83 % et 17 %. La part des services dans le commerce international tend à augmenter depuis quelques années, mais ne saurait remettre en question la prépondérance des échanges de marchandises. Une bonne part des services produits dans les pays développés ne sont en effet pas « échangeables ».

Le commerce international est dominé par le commerce intrabranche, c'est-à-dire les échanges de biens qui appartiennent à la même branche industrielle. Plus de la moitié du commerce entre pays de l'OCDE porte sur des échanges intrabranche. Au sein de l'Union européenne, première puissance commerciale du monde, 60 % du commerce est intrabranche. On pourrait en conclure que les pays fabriquent et échangent les mêmes biens, ce qui contredirait la théorie classique du commerce international, qui postule que les pays se spécialisent dans la production de biens pour lesquels ils disposent d'un avantage comparatif. En réalité, les producteurs, à l'intérieur d'une même branche (l'automobile par exemple), cherchent à se distinguer de leurs concurrents en singularisant le plus possible leurs produits (en se spécialisant, par exemple, dans les véhicules bas de gamme ou haut de gamme), de sorte que les produits échangés ne sont pas équivalents pour les consommateurs.

La croissance des flux commerciaux a été suivie d'une forte expansion des flux financiers, et notamment des flux d'investissement direct.

2. La globalisation financière

a) La croissance spectaculaire des flux financiers

La croissance des flux financiers a été encore plus spectaculaire que celle des flux commerciaux. Les flux financiers ont atteint des niveaux sans commune mesure avec ceux des flux commerciaux.

Le FMI s'est livré, en 1997, à une analyse de l'évolution des transactions internationales sur titres entre 1975 et 1995. Les transactions internationales sur titres désignent le total des achats et des ventes d'actions et d'obligations entre résidents et non-résidents. Ces transactions sont effectuées sur les marchés boursiers. Le tableau suivant retrace une progression considérable, en vingt ans, du montant de ces transactions.

Poids des transactions internationales sur titres ^(a)

(en pourcentage du PIB)

	1975	1980	1985	1990	1995
États-Unis	4,2	9,0	35	89	135
Japon	1,5	7,7	63	120	65
Allemagne	5,1	7,5	33	57	169
France	3,3	8,4*	21	54	180
Italie	0,9	1,1	4	27	253
Royaume-Uni	n.d.	n.d.	367	690	n.d.
Canada	3,3	9,6	27	64	195

* Chiffre de 1982

(a) Total des achats et ventes d'actions et d'obligations entre résidents et non-résidents

Source : FMI, *World Economic Outlook*, mai 1997.

Dans la plupart des pays développés, les échanges d'actions et d'obligations entre résidents et non-résidents représentent chaque année un montant supérieur au produit intérieur brut, alors qu'ils ne représentaient qu'une infime fraction du PIB au milieu des années 1970. La progression des échanges d'actions et d'obligations excède donc de très loin ce que la seule progression du PIB aurait permis de prévoir. **Elle reflète une internationalisation croissante des marchés boursiers.**

Les travaux de la CNUCED (Commission des Nations-Unies pour le Commerce et de Développement) attestent aussi d'une **forte augmentation des transactions bancaires internationales**. La valeur des transactions bancaires internationales est en effet passée de 6 % du PIB mondial en 1972 à près de 40 % à la fin des années 1990. Les banques sont ainsi un important acteur de la globalisation financière.

Mais c'est surtout la progression des transactions sur le marché des changes¹ qui a été la plus spectaculaire. Le montant des transactions quotidiennes sur le marché des changes était évalué à 200 milliards de dollars en 1986 ; il était de 600 milliards en 1989 ; selon la dernière enquête disponible de la Banque des Règlements Internationaux (BRI), il était de 1.400 milliards de dollars en 1998, soit un montant cent fois supérieur aux sommes nécessaires pour financer les transactions sur biens et services. Cette déconnexion entre flux réels et flux financiers traduit l'existence **d'importants mouvements spéculatifs**, cause d'instabilité sur les marchés financiers.

b) Globalisation financière et stratégies productives : le cas des investissements directs à l'étranger (IDE)

Les investissements directs à l'étranger (IDE) se distinguent des autres flux financiers en ce qu'ils participent directement des stratégies de production et d'internationalisation des firmes. A la différence des placements financiers classiques (ou investissements de portefeuille), les IDE représentent l'achat d'avoirs à l'étranger en vue de créer, développer ou contrôler une entreprise située hors du territoire national. L'encadré suivant précise la distinction, sur le plan statistique, entre investissements directs et autres flux financiers.

¹ Le marché des changes est celui où s'effectuent les opérations d'achat ou de vente de devises.

LA DISTINCTION ENTRE LES IDE ET LES AUTRES FLUX FINANCIERS

Les investissements directs regroupent les opérations effectuées par les investisseurs afin d'acquérir, d'accroître (ou de liquider) un intérêt durable dans une entreprise, et d'avoir (ou de ne plus avoir) une influence sur sa gestion.

Par convention, on considère qu'une relation d'investissement direct est établie dès lors qu'une personne physique ou morale (l'investisseur) détient au moins 10 % des droits de vote lors des assemblées générales d'une entreprise (l'entreprise investie), ou, à défaut, 10 % du capital social. Lorsque ce seuil est atteint, l'ensemble des opérations financières entre les deux entreprises est alors enregistré en investissements directs.

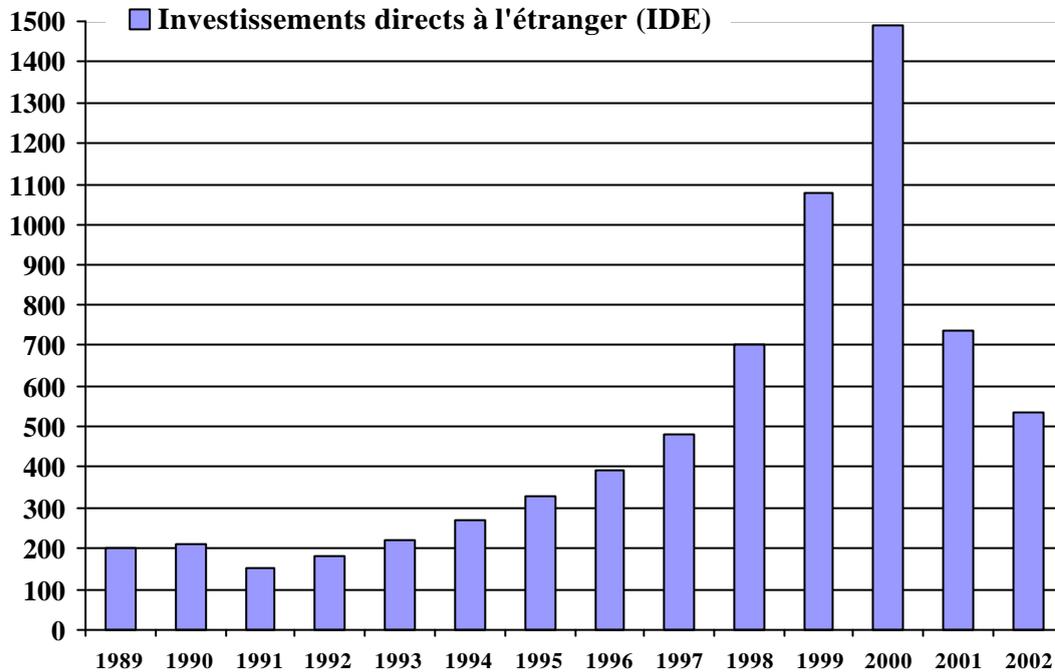
Les autres flux financiers sont classés en investissements de portefeuille.

L'essor véritable des IDE date seulement de ces vingt dernières années. Dans les années cinquante et soixante, le taux de croissance des IDE était en effet inférieur à celui du commerce international ; l'exportation demeurait la modalité principale de la concurrence à l'échelle mondiale. Dans les années 1970, le taux de croissance des IDE rejoint celui du commerce mondial, mais dans un contexte de décélération du commerce mondial. Une rupture apparaît en 1985 : les flux d'IDE accélèrent sensiblement, passant d'un flux annuel de 50 milliards de dollars courants, à plus de 200 milliards en 1989-1990. La croissance des flux d'IDE s'est poursuivie dans les années 1990, pour culminer à 1.500 milliards de dollars en 2000. Le montant des IDE s'est fortement contracté depuis : 735 milliards de dollars en 2001, et 534 milliards en 2002. Cette contraction s'explique par la chute du nombre des fusions et acquisitions transfrontalières

Conséquence de cette augmentation des flux, **le stock d'IDE s'est lui aussi fortement accru** : il a atteint **7.000 milliards de dollars en 2002**, soit **14 fois plus qu'en 1980**. Il équivaut à **près de 25 % du PIB mondial**, après avoir plafonné autour de 5 % du PIB jusqu'au début des années 1980.

Flux d'investissements directs à l'étranger

En milliards de dollars



Source : *Rapport sur l'investissement dans le monde 2002*, Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Genève.

Environ **48 % des flux d'IDE concernent le secteur des services**, **42 % le secteur manufacturier**, et **4 % le secteur minier** (y compris l'exploitation pétrolière). Au cours des années 1990, la progression la plus forte a été observée dans les services, notamment la distribution de l'eau et de l'électricité, les transports et les télécommunications.

3. Les firmes multinationales jouent un rôle central dans la croissance de ces flux

Les firmes multinationales sont des acteurs majeurs de la mondialisation. Leur activité contribue fortement à la croissance du commerce international et des flux financiers.

Une firme multinationale est constituée d'une maison-mère et de filiales implantées à l'étranger. La CNUCED retient une définition large des firmes multinationales (FMN) : est considérée comme multinationale une firme qui contrôle au moins une filiale basée à l'étranger ; est considérée comme une filiale une entreprise dont la maison-mère détient au moins 10 % du capital. Sur la base de cette définition, **la CNUCED dénombre, en 2002,**

environ 64.000 multinationales, disposant de 870.000 filiales, et qui emploient 54 millions de salariés à travers le monde. On ne recensait que 7.000 FMN vingt ans plus tôt.

Le commerce international est très lié à l'activité des FMN. On estime en effet qu'**un tiers du commerce mondial de biens et services correspond à des échanges « intra-firmes »** réalisés par des entreprises dépendant d'une même firme. Un autre tiers correspond aux ventes « extra-firmes » des FMN et de leurs filiales.

Au-delà, il importe de noter que le **montant des ventes locales des filiales à l'étranger représente aujourd'hui le double de la valeur totale des exportations mondiales.** Autrement dit, le commerce international, qui est pourtant un indicateur majeur de la mondialisation, est nettement moins important que la distribution locale de biens et services par les multinationales. Pour M. Charles-Albert Michalet, ce fait signifierait que nous serions passés d'une « configuration internationale » de la mondialisation à une « configuration multinationale »¹. La « configuration internationale » se caractérisait par « la prédominance de la dimension des échanges de biens sur les autres dimensions de la mondialisation ». Elle aurait pris fin vers le milieu des années 1960, pour être remplacée par la « configuration multinationale », caractérisée par la place dominante occupée par la dimension des investissements directs à l'étranger effectués par des firmes industrielles et financières.

Apprécier la place réelle d'une nation dans la mondialisation implique donc de prendre en compte l'activité des FMN dont la maison-mère est basée dans ce pays. Si le lourd déficit de la balance des paiements américaine (près de 5 % du PIB) peut faire penser que la puissance commerciale des États-Unis est écornée, il ne saurait faire oublier que les ventes à l'étranger des filiales américaines représentent deux fois le montant des exportations américaines. Ces firmes multinationales, soumises à la juridiction de l'Etat américain, participent à l'influence des États-Unis dans le monde, et peuvent être un levier de la puissance américaine.

¹ Cf. Charles-Albert Michalet, *Qu'est-ce que la mondialisation ?*, La Découverte, 2002 ; le compte rendu de l'audition de M. Michalet est publié en annexe.

LES DIX PREMIÈRES MULTINATIONALES EN 2002

Rang	Société	Pays d'origine	Activité	Capitalisation boursière*	Ventes*	Salariés
1	General Electric	États-Unis	Conglomérat	372 089	130 685	315 000
2	Microsoft	États-Unis	Logiciels	326 639	28 365	50 500
3	Exxon Mobil	États-Unis	Pétrole	299 820	178 909	92 500
4	Wal-Mart Stores	États-Unis	Distribution	273 219		
5	Citigroup	États-Unis	Finances	255 299	92 556	255 500
6	Pfizer	États-Unis	Pharmacie	249 020	32 373	98 000
7	Intel	États-Unis	Microprocesseurs	203 838	78 700	26 764
8	BP	Royaume-Uni	Pétrole	200 794	178 721	110 150
9	Johnson et Johnson	États-Unis	Produits domestiques	197 912	36 298	108 300
10	Royal Dutch Shell	Pays-Bas/ Royaume-Uni	Pétrole	189 913	179 431	111 000

* en millions de dollars

B. UNE INTÉGRATION CROISSANTE DE L'ÉCONOMIE MONDIALE

La croissance des flux de biens, de services et de capitaux conduit à une intégration croissante de l'économie mondiale. La notion d'intégration de l'économie mondiale signifie que le marché mondial fonctionne de plus en plus comme un marché unique, indifférent aux frontières nationales. Quelques indicateurs permettent de tester le degré d'intégration de l'économie mondiale.

1. L'intégration des marchés de biens et services

Un premier indicateur du degré d'intégration des marchés de biens et services est le **ratio production échangée sur production totale**.

Ce ratio indique un triplement du degré d'intégration des marchés de biens et services depuis 1950. **Le commerce mondial représentait 8 % du PIB mondial en 1950, contre 25 % aujourd'hui**. Dans certains secteurs, comme l'électronique, le rapport commerce mondial sur production mondiale dépasse 50 % ; en d'autres termes, plus de la moitié de la production mondiale de biens électroniques fait l'objet d'un échange international.

Ce ratio sous-estime pourtant le degré d'intégration effectif des marchés, dans la mesure où, comme cela a été indiqué précédemment, une bonne part de la production de services porte sur des services non échangeables.

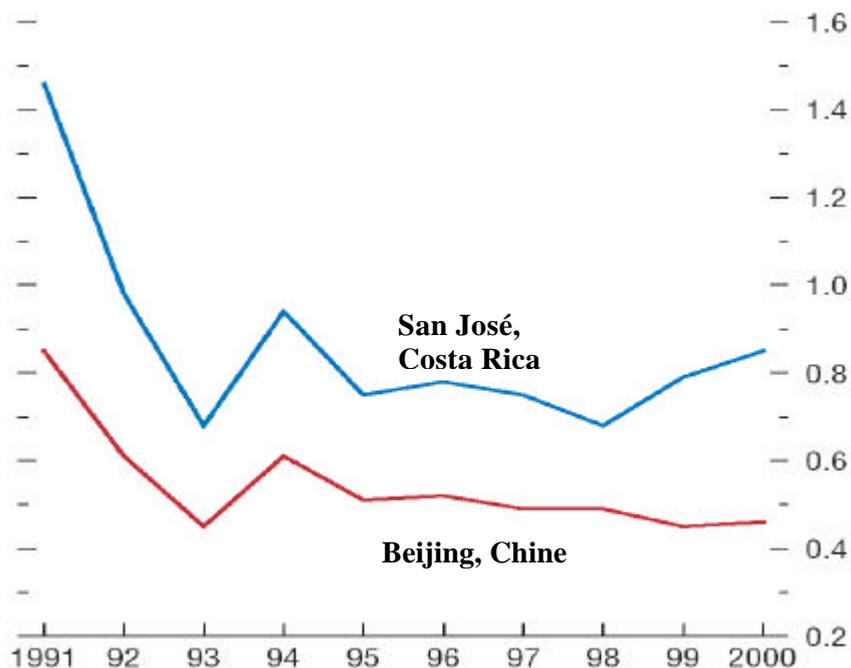
Il est donc utile de se référer à un autre indicateur d'intégration économique : **la convergence, ou non, des prix des biens et services échangeables**. Si le marché mondial fonctionnait absolument sans entraves, le prix d'un même bien échangeable devrait être le même en tout point de la planète, aux différences de coûts de transport près, conformément à la loi dite du « prix unique ». Si les prix de vente d'un même bien différaient en deux points du globe, il y aurait là une opportunité de profit que les agents économiques ne manqueraient pas d'exploiter jusqu'à ce que les prix s'égalisent.

Une étude très complète relative à la dispersion des prix entre pays a été réalisée en 2001 par David Parsley et Shang-Jin Wei¹. Leur étude a porté sur les prix de 95 biens échangeables, examinés dans 83 villes, à travers le monde, entre 1990 et 2000. Leur choix s'est porté sur des biens très standardisés, et donc aisément comparables (produits alimentaires, ampoule électrique, eau minérale...). Les écarts de prix sont appréciés en comparant les villes deux à deux.

Il ressort de cette étude que l'intégration du marché des biens s'est effectivement accrue au cours des années 1990. Les écarts de prix pour un même bien ont, dans l'ensemble, sensiblement diminué. Le graphique ci-dessous illustre ce point, en montrant l'évolution de la dispersion des prix entre deux paires de villes : Hong Kong et San José (capitale du Costa Rica), d'une part, et Pékin et Hong Kong, d'autre part. Le graphique montre clairement une tendance à la convergence des prix sur la période étudiée.

¹ Parsley David C. et Shang-Jin Wei, 2001 « *Limiting currency volatility to stimulate goods market integration : a price-based approach* », *NBER Working paper n° 8468* (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research).

Dispersion des prix par rapport à Hong Kong¹
(en pourcentage)



1. Différence des prix moyenne (mesurée en logarithme) pour 95 biens échangeables.

Source : Parsley and Wei (2001), cité dans *World Economic Outlook* (septembre 2002)

Cette étude met en évidence l'impact de différents paramètres sur l'intégration des marchés de biens :

- Des coûts de transport plus élevés conduisent à une moindre intégration des marchés de biens. Comme on pouvait s'y attendre, la dispersion des prix est plus grande entre San José et Hong Kong, qu'entre Hong Kong et Pékin.

- Les accords monétaires, visant à garantir une plus grande stabilité des parités entre devises, s'accompagnent, le plus souvent, d'une meilleure intégration des marchés de biens.

- L'intégration des marchés est plus poussée dans certaines zones commerciales régionales, notamment l'Alena et la Communauté européenne.

- Toutefois, des « effets-frontières » significatifs sont encore mesurés. La notion « d'effet-frontière » sera précisée ultérieurement. Ceci indique que le marché mondial demeure moins intégré qu'un marché national.

2. L'intégration des marchés financiers

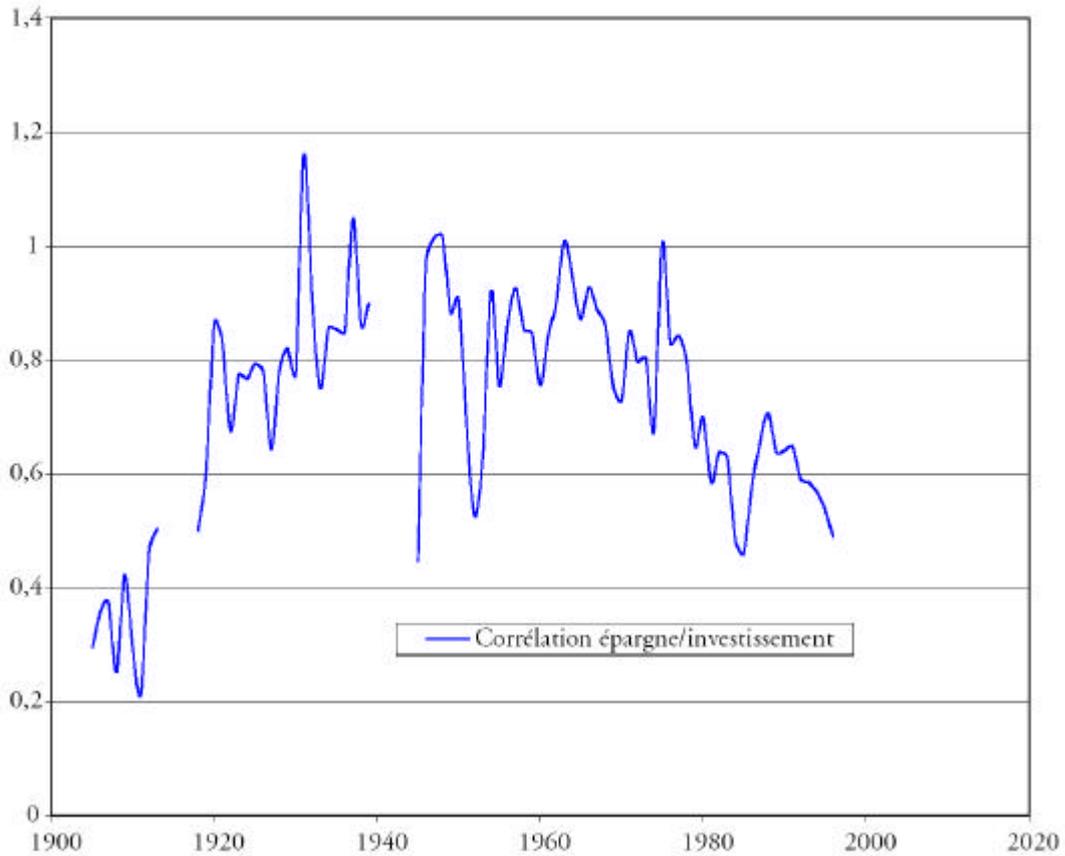
Un élément de mesure du degré d'intégration des marchés financiers mondiaux consiste à examiner si une nation peut facilement être financée par les capitaux étrangers.

Il faut pour cela se pencher sur la relation entre épargne nationale et investissement national. Dans un monde segmenté, le niveau de l'investissement national est contraint par le montant de l'épargne nationale. Dans un monde financièrement intégré, l'investissement national peut être financé par l'épargne internationale, et la corrélation entre épargne nationale et investissement national est donc beaucoup plus lâche. On peut donc déduire **d'une mesure du degré de corrélation entre épargne et investissement nationaux une estimation du degré d'intégration financière internationale**¹.

Le graphique suivant retrace l'évolution de cette corrélation au cours du XX^e siècle pour un ensemble de pays, qui recouvre la quasi-totalité des pays membres de l'OCDE. Une corrélation voisine de zéro indique une très forte intégration des marchés financiers. Une corrélation proche de 1 est le signe d'une très forte segmentation des marchés nationaux. La courbe traduit de réels **progrès de l'intégration financière internationale depuis les années 1970** (sans toutefois retrouver le niveau d'intégration observé avant 1914).

¹ Cette approche a été initiée par M. Feldstein et C. Horioka en 1980 ; cf. « The saving investment relation puzzle », *Economic Journal*, 1980.

L'intégration financière au XX^e siècle



Source : Flandreau et Rivière, 1999.

C. LES « MOTEURS » DE LA MONDIALISATION

Quels sont, pour reprendre une expression de Jacques Le Cacheux¹, les « moteurs de la mondialisation » ? On peut apporter trois éléments de réponse à cette question. La mondialisation répond d'abord à une puissante logique économique ; il y a, dans le fonctionnement d'une économie de marché, de puissantes incitations au développement des échanges. **Les gains mutuels retirés des échanges** ont été analysés par David Ricardo dans sa théorie des avantages comparatifs, dès 1817. La mondialisation est ensuite **favorisée par un certain environnement technique** ; les échanges stagneraient si des coûts de transport et de communication rédhibitoires les empêchaient d'être rentables. Le **progrès technique** est donc un élément facilitateur de la mondialisation. Enfin, la mondialisation ne peut s'épanouir que si **les Etats**, convaincus des avantages économiques qu'elle procure, suppriment les obstacles tarifaires ou réglementaires susceptibles d'entraver

¹ Le Cacheux J. , « Mondialisation économique et financière : de quelques poncifs, idées fausses et vérités », *Revue de l'OFCE*, mars 2002.

les échanges. La mondialisation est donc le fruit de logiques économiques, de développements technologiques, et de choix politiques.

1. De puissantes logiques économiques

a) Avantages comparatifs et spécialisation

Dans la théorie classique de l'échange international, développée par David Ricardo au début du XIX^e siècle, le développement des échanges s'explique par l'existence de différences dans le prix relatif des biens, ou des facteurs de production, entre économies fonctionnant de manière autarcique. Ces différences de prix sont elles-mêmes attribuables à la rareté relative des facteurs, ou à des écarts en termes d'efficacité productive.

L'ouverture aux échanges permet aux pays participants de tirer parti de ces écarts de prix : chaque participant se procure auprès de ses partenaires commerciaux quelque chose qui lui aurait coûté plus cher s'il avait dû le produire lui-même.

L'ouverture aux échanges conduit à une spécialisation des pays dans les secteurs où ils disposent d'un avantage comparatif, c'est-à-dire dans les secteurs où ils sont les plus efficaces (ou les moins inefficaces).

Il n'est pas nécessaire qu'un pays dispose d'un avantage concurrentiel absolu pour avoir intérêt à l'échange international. Même si un pays affiche des coûts de production supérieurs à ceux de ses partenaires pour tous les biens et services, il aura malgré tout intérêt à s'ouvrir aux échanges : il se spécialisera dans les productions pour lesquelles il est le moins inefficace tandis que ses partenaires commerciaux exploiteront leurs plus grands avantages comparatifs.

Traditionnellement, les avantages comparatifs des économies nationales sont expliqués par des différences de dotations naturelles et factorielles. Dans l'intuition initiale de Ricardo, c'est d'abord sur les différences de ressources naturelles ou de climat, mais aussi de méthodes de production, reflétées dans des productivités relatives différentes, qu'est fondée l'incitation à l'échange.

Les différences entre économies nationales qui fondent l'existence d'avantages comparatifs ne se limitent, cependant, pas aux dotations naturelles et factorielles ; celles qui sous-tendent l'existence d'écarts dans les propensions à épargner ou la productivité du capital sont aussi sources de gains dans les échanges commerciaux ou les transactions financières internationales.

Ainsi, des structures démographiques nationales différenciées engendrent-elles, selon l'hypothèse du cycle de vie de Franco Modigliani, des décalages temporels dans les variations des taux d'épargne nationaux. Certains pays disposent donc d'une épargne abondante, qu'ils peuvent prêter, tandis que d'autres pays, où l'épargne est plus rare, ont besoin d'emprunter. D'où l'intérêt, pour chacune des parties, de laisser les transactions financières s'effectuer librement.

La spécialisation des économies nationales est, par elle-même, facteur de gains de productivité. A plus long terme, la spécialisation peut, par un phénomène d'apprentissage et d'amélioration progressive des techniques de production, engendrer des gains ultérieurs d'efficacité productive. C'est ce que l'on appelle les gains dynamiques de l'échange international.

b) Les économies d'échelle et la recherche de la taille optimale pour les entreprises

Outre les incitations à l'échange liées aux avantages comparatifs des économies nationales, doivent être mentionnés les phénomènes d'économie d'échelle, qui encouragent les entreprises à rechercher des débouchés sur les marchés extérieurs.

De nombreuses activités de production, mais également de recherche et développement, se caractérisent en effet par l'existence d'économies d'échelle : l'augmentation de la production permet d'amortir plus facilement les coûts fixes supportés par l'entreprise, ou les dépenses de R&D engagées. Les entreprises sont donc à la recherche de la taille optimale, qui leur permet de maximiser leur rentabilité. Or, le niveau de production optimal excède souvent les capacités d'absorption du marché national. Les entreprises sont donc portées à rechercher des débouchés sur les marchés extérieurs.

2. Le rôle des facteurs technologiques

Les gains présentés ci-dessus ne peuvent se matérialiser que si un certain état des techniques le permet. Si les coûts de transport et de communication – autrement dit, en termes économiques, les coûts de transaction – sont très élevés, l'échange international ne sera pas rentable, et ne se produira pas.

De fait, les périodes de fort développement des échanges sont associées à des phases d'innovations technologiques dans les domaines des transports et des communications : au XIX^e siècle, peuvent être mentionnées l'apparition des bateaux à vapeur et du chemin de fer, l'amélioration du réseau routier et la diffusion du télégraphe ; aujourd'hui, l'innovation certainement la plus emblématique de la mondialisation est l'Internet.

Une étude¹ réalisée en 1995 révèle la forte diminution des coûts du transport aérien et des communications téléphoniques au cours du XX^e siècle.

Coûts du transport aérien et d'un appel téléphonique

(en dollars de 1990)

Année	Coût moyen du transport aérien par passager et par mile* parcouru	Coût d'un appel de trois minutes de New York à Londres
1930	0.68	244.65
1940	0.46	188.51
1950	0.30	53.20
1960	0.24	45.86
1970	0.16	31.58
1980	0.10	4.80
1990	0.11	3.32

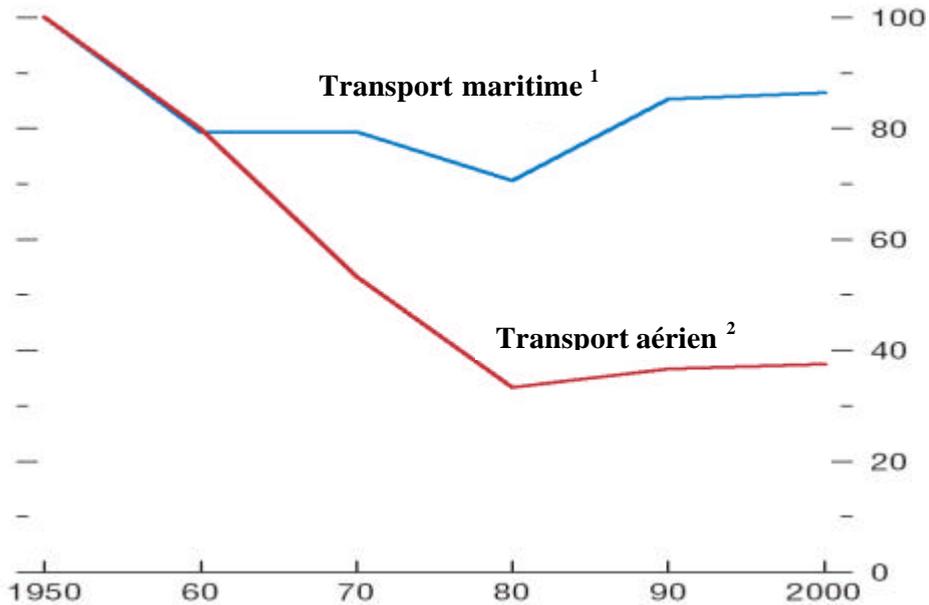
* 1 mile = 1 609,31 mètres

Source : Herring et Litan, cités dans *World Economic Outlook*, FMI, 1997

Des travaux plus récents (*cf.* graphique) indiquent une baisse importante des coûts de transport maritime et du transport aérien depuis les années 1950.

¹ Richard J., Herring et Robert E. Litan, *Financial Regulation in the Global Economy*, Washington, Brookings Institution, 1995, p. 14.

Coût du transport
(en dollars constants, 1950 : base 100)



1. Coût moyen par tonne de marchandise importée ou exportée par cargo (frais portuaires inclus).
2. Coût moyen du transport aérien par passager et par mile parcouru.

Source : World Economic Outlook, FMI, septembre 2002.

L'apparente stabilisation des coûts de transport dans la période récente s'explique, pour partie, par l'absence de grande innovation technologique. Mais elle masque aussi un problème de méthode : si les prix de transport ne baissent pas, la qualité des prestations, elle, s'est améliorée, en termes de rapidité, de fréquence ou de fiabilité. Ainsi, l'utilisation de prix dits « hédoniques » (qui intègrent les améliorations de qualité du bien ou service considéré) aboutirait à une perception différente de l'évolution des prix. Pour Hummels¹, la diminution des temps de transport entre 1950 et 1998 a été telle qu'elle équivaldrait à une baisse des tarifs douaniers sur les biens manufacturés de 23 % !

Les avancées en matière de traitement des données par ordinateur, les progrès dans les domaines des fibres optiques² et des satellites ont rendu possible une plus grande dispersion des activités économiques, y compris à l'intérieur des entreprises, ce qui favorise la constitution de firmes

¹ Hummels, David, «Time as a trade barrier », 2000, CIBER Working Paper n°2000-007.

² Les premiers câbles téléphoniques transatlantiques à la fin des années 1950 pouvaient transmettre une centaine de communications simultanément ; leur débit dépasse aujourd'hui 1,2 million de communications.

transnationales. Des activités qui ne faisaient pas l'objet de commerce international peuvent maintenant être délocalisées, comme le montrent les centres d'appels téléphoniques par exemple.

3. La mondialisation, un choix politique

La fermeture des économies occidentales dans les années 1930 a montré que, si les Etats pouvaient bloquer les flux d'échange en imposant des droits de douane, ou en contrôlant les mouvements de capitaux, le coût économique d'une telle politique était prohibitif. Il est donc logique que les Etats développés aient poursuivi depuis 1945 un objectif de libéralisation des échanges, appuyé sur la conviction que l'ouverture serait porteuse de plus de progrès en terme de bien-être que le maintien de barrières protectionnistes. Le choix de l'ouverture a pu aussi se justifier, après-guerre, par l'idée selon laquelle la montée des interdépendances serait un facteur de paix entre les nations.

a) L'abaissement des droits de douane

Le GATT de 1947 a été l'instrument à partir duquel s'est opérée la libéralisation des échanges. Il a jeté les fondements de cycles de négociations successifs, qui ont permis de faire baisser, de 40 % en 1947 à **moins de 5 % aujourd'hui, le niveau moyen des tarifs douaniers sur les biens manufacturés dans les pays développés.**

LES CYCLES DE NÉGOCIATION DEPUIS 1947

Depuis la signature de l'Accord général en 1947, quatre grandes phases de négociation (les *rounds*) se sont succédées pour faire progresser le libre-échange :

- **Dillon Round** (1961-1962) : les négociations ont porté sur un abaissement des droits de douane portant exclusivement sur des produits manufacturés. Les réductions sont négociées bilatéralement et produit par produit.
- **Kennedy Round** (1963-1967) : le champ de la négociation est ouvert au domaine non tarifaire et aux produits agricoles. Les négociations se font dans un cadre multilatéral et aboutissent à une réduction de 35 % en moyenne des droits de douanes.
- **Tokyo Round** (1973-1979) : une nouvelle réduction des droits de douanes est obtenue, d'environ 35 % en moyenne. Les domaines non tarifaires ont été approfondis (normes et réglementations techniques, protection des marchés publics, subventions à l'exportation...).

• **Uruguay Round** (1966-1994) : cette négociation très ambitieuse a abouti à la mise en place de l'OMC et inclus les services, l'agriculture, la protection de la propriété industrielle et des investissements étrangers.

• **Depuis 2001** est en cours un **Doha Round**, qui entend progresser sur différents dossiers : ouverture des marchés agricoles et de services ; propriété intellectuelle ; liens entre commerce et investissement, commerce et politique de la concurrence, commerce et environnement ; transparence des marchés publics ; commerce électronique ; transferts de technologie et coopération technique ; traitement particulier pour les pays les moins avancés (PMA). L'Agenda de Doha ambitionne, au-delà d'une libéralisation supplémentaire des échanges, de mettre en place des éléments de régulation et d'encadrement du marché au niveau international.

Depuis 1995, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) offre un forum de négociation à ses Etats membres. Surtout, elle se caractérise par l'existence d'un Organe de règlement des différends (ORD) qui fonctionne sur un mode quasi-juridictionnel. A la différence du GATT, dont les arbitrages devaient, pour être valables, être acceptés par toutes les parties, y compris la partie accusée, le mécanisme de règlement des différends de l'OMC n'admet pas le droit de veto. De surcroît, au cas où une décision de l'ORD ne serait pas exécutée, la partie plaignante sera autorisée à exiger des compensations, et, le cas échéant, à imposer des sanctions commerciales.

Après ce point sur la libéralisation commerciale, il convient d'examiner les mesures qui ont rendu possible la globalisation financière.

b) Les « trois D » de la globalisation financière

Henri Bourguinat a identifié les « trois D » à l'origine de la globalisation financière : déréglementation, décloisonnement, désintermédiation.

• La déréglementation désigne le processus d'assouplissement ou de suppression des réglementations nationales régissant, et restreignant, la circulation des capitaux (contrôle des changes, encadrement du crédit, etc.). Partie des États-Unis et du Royaume-Uni, elle s'est progressivement étendue à tous les pays industrialisés dans les années 1980.

• Le décloisonnement désigne l'abolition des frontières segmentant les marchés financiers : segmentation des divers marchés nationaux, d'une part ; mais aussi segmentation, à l'intérieur d'un même pays, entre divers types de marchés financiers : marché monétaire, marché obligataire, marché des changes, marché à terme, etc. Aujourd'hui, les marchés financiers nationaux sont interconnectés, constituant un vaste marché global. Et les différents compartiments du marché financier ont été unifiés, pour créer un

marché plus large et profond, accessible à tous les intervenants à la recherche d'instruments de financement, de placement, ou de couverture.

- La désintermédiation, enfin, désigne la possibilité offerte aux opérateurs désireux de placer ou d'emprunter des capitaux, d'intervenir directement sur les marchés financiers, sans être obligés de passer par ces intermédiaires financiers traditionnels que sont les banques. Dans des pays comme l'Allemagne ou la France, le financement des entreprises a longtemps été massivement intermédié, c'est-à-dire assuré par les banques ; mais la part du crédit bancaire dans le financement des entreprises a fortement diminué dans ces deux pays, passant des deux tiers à la fin des années 1970 à environ 50 % aujourd'hui.

c) La participation grandissante des pays en développement et en transition

Les initiatives prises en matière de libéralisation commerciale ou financière ont d'abord concerné les pays industrialisés. Mais elles se sont depuis étendues à un nombre croissant de pays en développement ou en transition.

La chute du bloc communiste a naturellement conduit à l'intégration dans les réseaux commerciaux et financiers internationaux des anciens pays de l'Est, qui, en faisant le choix de l'ouverture, ont pris le contre pied de leurs pratiques antérieures.

Plusieurs grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil...) ont abandonné leurs stratégies de développement autocentré pour participer à la mondialisation de l'économie. Le succès, fondé sur les exportations, des Nouveaux Pays Industrialisés d'Asie, explique, pour une part, ce changement d'orientation stratégique. L'ouverture aux échanges a également été promue, dans de nombreux pays en développement, par le Fonds monétaire international, artisan de ce qu'il a été convenu d'appeler le « **consensus de Washington** » : la libéralisation économique et financière a en effet été un élément clé des politiques de réforme structurelle imposées aux pays en développement, en contrepartie de l'octroi de prêts par le FMI.

Un signe de la participation croissante des pays du Sud et de l'Est à la globalisation peut être trouvé dans l'augmentation continue du nombre de pays membres de l'OMC. 25 pays signèrent l'accord GATT en 1947 ; avec l'adhésion du Cambodge en septembre dernier, l'Organisation compte dorénavant 148 Etats membres, rassemblant 90 % de la population mondiale. La participation aux échanges internationaux n'est donc plus l'apanage des pays du Nord. Les pays du Sud ont démontré, lors du sommet de Cancun, leur détermination à peser dans cette enceinte multilatérale.

D. LA MONDIALISATION, UN PROCESSUS INACHEVÉ

L'intégration économique internationale est en progrès, mais est loin d'être complète. Des obstacles aux échanges demeurent. Des considérations politiques, liées par exemple à la préservation d'un modèle agricole original, ou d'une identité culturelle, s'opposent à ce que l'ouverture à la concurrence internationale devienne une norme s'imposant dans tous les domaines. D'autres obstacles aux échanges pourraient, en revanche, être levés dans le cadre de l'actuel cycle de négociations.

L'intégration ne concerne pas non plus de manière égale toutes les régions de la planète. En dépit de l'augmentation du nombre de pays membres de l'OMC, de nombreux pays, en Afrique notamment, occupent une place tout à fait marginale dans les échanges internationaux. En revanche, en d'autres endroits du globe (Union européenne, Amérique du Nord), des expériences d'intégration économique plus poussée ont été menées, ce qui conduit à s'interroger sur l'impact de ces politiques d'intégration régionales : sont-elles un obstacle ou un facteur favorable à la mondialisation ?

LA MONDIALISATION INACHEVÉE :

ILLUSTRATION PAR LA MISE EN ÉVIDENCE DES « EFFETS-FRONTIÈRES »

Une série de travaux se sont récemment attachés à apprécier les effets économiques des frontières géopolitiques. Tous confirment la persistance d'une importante fragmentation économique.

S'agissant des échanges, Mc Callum (1995) a estimé qu'à distance et poids économique identiques, les provinces canadiennes échangeaient vingt fois plus entre elles qu'avec les Etats américains voisins. Pour l'Europe, Head et Mayer (2000) ont récemment abouti à des résultats comparables (l'effet du franchissement de la frontière était dans les années soixante-dix de diviser l'intensité des échanges par un facteur de l'ordre de 20, il est tombé à un peu plus de 12 après l'achèvement du marché intérieur).

Un autre exemple concerne la composition des portefeuilles financiers. Les travaux empiriques ont mis en évidence que, malgré la levée des barrières à la mobilité du capital, les actifs nationaux constituaient encore une part prépondérante des portefeuilles d'actifs : comme l'avaient observé French et Poterba (1991), plus de 90 % du portefeuille financier des ménages américains ou japonais est constitué d'actifs nationaux¹. Même si la proportion est un peu plus faible pour l'Europe (85 % pour l'Allemagne et 89 % pour la France), la structure des portefeuilles reste très marquée par les biais nationaux.

1. D'après les chiffres du *World Economic Outlook*, FMI, octobre 2001. Les données portent sur les années 1996-1999.

Source : d'après *Gouvernance mondiale*, rapport du Conseil d'Analyse Économique, 2002.

1. La libéralisation n'est pas absolue

L'audition de M. Patrick Messerlin¹ a permis de mettre en lumière la persistance d'obstacles aux échanges non négligeables. Des pics tarifaires, ainsi que d'importantes barrières non tarifaires aux échanges demeurent.

a) Le niveau réel des protections douanières

Officiellement, le niveau moyen des droits de douane en Europe est de seulement 4%. Ce taux très bas ne devrait pas représenter, en soi, un obstacle significatif aux échanges internationaux. Une étude plus fine de la protection douanière en Europe suggère cependant que le niveau effectif de protection aux frontières de la Communauté est très supérieur à ce que cette simple moyenne peut laisser supposer.

En effet, le taux moyen de 4% couramment cité est quelque peu trompeur. Ce taux est obtenu en faisant la moyenne des droits de douane appliqués aux différents biens et services importés dans la Communauté, pondérée par le niveau des importations pour les biens et services considérés. Or, il est bien évident que l'application d'un droit de douane élevé réduit le niveau des importations pour le produit considéré. La méthode de calcul employée conduit donc à minorer le poids des produits sur lesquels pèsent les droits de douane les plus élevés. Si l'on corrige ce biais statistique, on constate que le droit de douane moyen en Europe est en réalité **supérieur à 7%, niveau d'ailleurs comparable à celui observé aux États-Unis.**

En outre, il faut tenir compte, pour apprécier le niveau de la protection douanière en Europe, des barrières non tarifaires aux échanges. Ces barrières non tarifaires prennent principalement la forme de restrictions quantitatives (quotas) et de subventions. Agrégées, elles représenteraient, en moyenne, un droit de douane supplémentaire **d'un peu plus de 4 %.**

Le taux de protection globale de la Communauté n'est donc pas de 4 %, comme pourrait le laisser penser la lecture des données les plus immédiatement disponibles, mais **avoisinerait en fait les 12 %.** Ce taux était de 14 % jusqu'en 1997, mais a diminué depuis en raison de la mise en œuvre graduelle de décisions prises dans le cadre de l'Uruguay Round².

¹ *Le compte rendu de l'audition est publié en annexe.*

² *Pour une présentation plus détaillée de ces travaux, le lecteur pourra se référer à P. Messerlin, *Measuring the costs of protection in Europe*, Institute for International Economics, Washington DC, 2001, ou à P. Messerlin, *Niveau et coût du protectionnisme européen*, *Economie internationale*, n°89-90, 1^{er} – 2^e trimestre 2002.*

Ce taux de protection globale moyen dissimule d'importants pics tarifaires. P. Messerlin a identifié 22 secteurs sur lesquels la protection est concentrée (cinq dans l'agriculture, quatorze dans le secteur manufacturier et trois dans les services). Pour illustration, ces secteurs sont répertoriés dans le tableau suivant :

LES VINGT-DEUX BIENS ET SERVICES PROTÉGÉS DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE		
Biens industriels	Biens agricoles	Services
ciment	céréales	films français
engrais	viande bovine	transport aérien
polyéthylène de faible densité	produits laitiers	télécommunications de base
polyvinyle chloride	sucres	
panneaux de bois	bananes	
papier journal		
fibres chimiques		
magnétophones		
circuits intégrés		
photocopieurs		
acier		
automobiles		
textile-habillement		

Une étude de Hufbauer et Elliott¹ sur la protection de l'économie américaine montre que la liste des activités protégées aux États-Unis est très proche de celle observée en Europe. Autrement dit, ce sont les mêmes secteurs dans les principaux pays de l'OCDE, qui ont réussi à se soustraire aux précédentes étapes de la libéralisation. Ceci représente une importante source de difficulté pour les négociations en cours du Round de Doha : nombre de ces produits fortement protégés sont, en effet, des biens intermédiaires dans lesquels les pays en voie de développement ont un avantage comparatif. Les pays occidentaux peuvent donc craindre les conséquences, pour leurs producteurs, d'un désarmement tarifaire dans ces secteurs.

¹ Hufbauer G. et Elliott K.A., *Measuring the costs of protection in the United States, 1994, Institute for International Economics, Washington D.C.*

Alors que le débat au sein de l'OMC tend à se focaliser sur la question de la protection du secteur agricole, ces travaux montrent que le **secteur industriel n'est pas exempt de protections douanières**. Ainsi, en 1999-2000, le taux de protection global était supérieur à 10 % dans des secteurs industriels représentant plus du quart de la valeur ajoutée industrielle de la Communauté européenne, supérieure de 20 % pour près d'un sixième de cette valeur ajoutée, et supérieur à 30 % pour le secteur textile, dont la valeur ajoutée est supérieure à la somme des valeurs ajoutées dans la viande et le sucre.

Enfin, les travaux de Messerlin proposent une évaluation du coût, pour les consommateurs européens, du maintien de barrières douanières. Ce coût serait de l'ordre de 7 % du PIB communautaire, ce qui équivaut au PIB de l'Espagne. Un nouveau cycle de libéralisation pourrait donc entraîner d'importants gains de bien-être pour les consommateurs européens.

b) Des considérations politiques s'opposent à ce que le libre-échange soit généralisé à tous les domaines.

Evaluer à 7 % du PIB européen le coût des protections douanières aux frontières de l'UE, comme le fait P. Messerlin, constitue, *a priori*, un solide argument en faveur d'un démantèlement de l'ensemble des entraves au libre-échange. Un tel projet serait pourtant irréaliste. Les sociétés humaines poursuivent d'autres finalités que la maximisation du bien-être économique, mesuré en points supplémentaires d'accroissement du PIB. La préservation d'une identité culturelle, ou la défense d'un modèle agricole et rural original, justifient par exemple des aménagements aux principes du libre-échange.

(1) Les migrations internationales

Les politiques de libéralisation commerciale et financière, qui sont, on l'a vu, au fondement de la mondialisation, ont été motivées par la conviction que le fonctionnement libre des marchés conduirait à une allocation optimale des ressources, et maximiserait ainsi la croissance. Dans ce schéma théorique, il devrait être également optimal d'établir une totale liberté de circulation pour les travailleurs à l'échelle mondiale. Or, depuis les années 1970, on observe le phénomène inverse : tous les pays développés ont décidé de restreindre, voire de supprimer les possibilités d'immigration légale, et de renforcer les moyens de lutte contre l'immigration clandestine.

De ce fait, comme le notait le FMI en 1997¹, « *il n'apparaît pas que les marchés du travail soient devenus plus intégrés au cours des dernières décennies* ». Le FMI ajoutait : « *bien que leur part dans la population totale ait augmenté dans beaucoup de pays développés, le nombre de résidents nés à l'étranger n'excède pas 5 % dans la plupart de ces pays et dépasse 10 % dans*

¹ Cf. *World Economic Outlook, FMI, 1997, p.46. Traduction de l'auteur.*

seulement quatre d'entre eux ». Si l'on se réfère au nombre de travailleurs transfrontaliers, il apparaît que les marchés du travail étaient beaucoup plus intégrés au début du XX^e siècle qu'aujourd'hui.

L'ouverture totale des frontières à la libre circulation des personnes n'est pas une option réaliste. Mais il serait tout aussi illusoire de nier la réalité du phénomène migratoire. Environ 150 millions de personnes vivent aujourd'hui hors de leur pays d'origine. Et ce chiffre ne prend pas en compte les immigrants illégaux, difficiles, par définition, à dénombrer. Si la lutte contre l'immigration illégale s'impose, il semble utile d'ouvrir le débat sur un deuxième volet de la politique d'immigration, celui **d'une immigration de travail choisie, en fonction des besoins économiques**, à l'instar des expériences tentées en Allemagne et au Portugal. Ce débat devrait permettre de cibler les besoins économiques du pays, mais aussi de réfléchir aux moyens de faire bénéficier les pays d'origine de l'expérience acquise en France par leurs ressortissants.

(2) La préservation d'un modèle agricole

La mondialisation a surtout concerné les biens industriels et, dans la période récente, les services. Le secteur agricole est resté relativement à l'écart de la croissance des échanges : 10 % seulement de la production agricole mondiale fait l'objet d'échanges internationaux.

Le choix de tenir l'agriculture à l'écart du mouvement de libéralisation s'explique par les spécificités de ce secteur d'activité :

- les activités agricoles sont soumises à d'importants aléas climatiques ; l'évolution du revenu des agriculteurs serait donc très erratique et imprévisible en l'absence de mécanisme de soutien public ;

- le maintien d'un important secteur agricole sur notre territoire est indispensable pour préserver la sécurité alimentaire du pays ;

- l'agriculture est une activité qui présente des **bénéfices « multifonctionnels »** : elle est un élément important d'aménagement du territoire, et les agriculteurs contribuent à l'entretien des paysages et des milieux naturels. La suppression de toute aide à l'agriculture conduirait à la désertification de vastes territoires en Europe.

Ces considérations plaident pour un traitement spécifique de l'agriculture dans le commerce international. Cela ne signifie cependant pas que toutes les pratiques soient également recommandées en matière de soutien public. Les négociateurs à l'OMC classent les mesures de soutien à l'agriculture en trois catégories :

- la « boîte orange » : elle rassemble les mesures qui ont les effets distorsifs les plus importants en matière commerciale ; il s'agit des aides directement couplées à la production, ou des subventions à l'exportation ;

- la « boîte verte » rassemble les aides qui n'ont pas d'effet distorsif en matière commerciale ; il s'agit, par exemple, de subventions versées en contrepartie de bonnes pratiques écologiques ou d'actions d'entretien du patrimoine naturel ;

- la « boîte bleue » rassemble les mesures de portée intermédiaire, c'est-à-dire des aides qui ne sont qu'indirectement liées au niveau de la production ; il peut s'agir, par exemple, d'une aide versée par hectare cultivé.

Dans la mesure où les pays en développement souffrent souvent des subventions agricoles versées par les pays du Nord, il est souhaitable de faire passer une part plus importante des aides agricoles de la « boîte orange » vers les « boîtes bleues » et « vertes ». C'est l'orientation retenue par la réforme de la Politique agricole commune décidée en juin 2003. On reviendra sur ce point ultérieurement.

(3) Commerce international et services publics

Le commerce des services fait désormais, comme on l'a vu, partie intégrante du processus de mondialisation. Le cycle de l'Uruguay a abouti, en 1994, à la conclusion d'un Accord général sur les services (ou *General agreement on Trade of services*, GATS), ce qui témoigne de l'importance prise par ce secteur dans les échanges internationaux.

Il n'en reste pas moins qu'une part considérable des services produits dans les pays développés sont assurés par la puissance publique, et ne sont que très partiellement ouverts à la concurrence. Il suffit de penser, pour s'en convaincre, à l'organisation, en France, du système éducatif, et du système de santé. La culture fait également l'objet de dispositions particulières : la France a obtenu, à la toute fin des négociations du cycle de l'Uruguay, en 1993, la reconnaissance d'une clause « d'exception culturelle », c'est-à-dire l'idée que la culture puisse échapper à l'application des règles régissant habituellement le commerce international. Ceci a permis le maintien d'une protection substantielle, notamment, du secteur cinématographique.

La décision, politique, de faire échapper aux règles du marché certains secteurs d'activité vient naturellement apporter des limitations aux possibilités d'expansion des échanges internationaux. Il est cependant nécessaire de continuer à exclure ces activités des règles du commerce international, dans la mesure où elles sont au cœur de notre pacte social, et sont indispensables à notre cohésion nationale.

Dans d'autres domaines, en revanche, tels les télécommunications ou le transport aérien, la suppression des monopoles nationaux, et l'ouverture à la concurrence, ouvrent de nouveaux espaces à la négociation commerciale internationale.

2. La volatilité des taux de change freine la croissance du commerce international

Depuis la fin du système de changes fixes de Bretton Woods, en 1971, le système monétaire international se caractérise par la flexibilité des taux de changes. Au-delà de la flexibilité, on peut même parler de **volatilité des taux de change**. Les parités entre devises connaissent régulièrement d'amples variations, sans liens avec les modifications des données économiques fondamentales sous-jacentes. Le tableau suivant illustre ce point, en montrant les variations du change des principales devises par rapport au dollar américain dans la seconde moitié des années 1980 et dans les années 1990.

Taux de change nominaux en moyenne annuelle

Valeur d'un \$ US	1985	1987	1990	1995	1997	1999
Yen	238	144	144	94	125	119
Deutschemark	2,94	1,79	1,61	1,43	1,70	1,81
Livre sterling	0,78	0,61	0,56	0,63	0,60	0,61
Francs français	9,00	6,00	5,44	5,00	5,8	6,1

Source : *Economie politique contemporaine*, E. Barel et alii, 1999.

La **volatilité des taux de change** est un **frein au développement du commerce**, dans la mesure où elle rend très aléatoire les calculs économiques des entreprises importatrices ou exportatrices. Une opération rentable dans des conditions de change données ne le sera plus une ou deux années plus tard, parce que les parités entre devises auront changé.

Au XIX^e siècle, la stabilité des parités entre devises était assurée dans le cadre du Gold Exchange Standard. Cet environnement de stabilité monétaire a beaucoup contribué à la croissance des échanges à l'époque.

Il existe des techniques de couverture du risque de change qui permettent aux firmes effectuant des opérations à l'étranger de s'assurer contre une éventuelle variation du change. Mais ces techniques assurancielles ont

évidemment un coût pour les entreprises qui y ont recours, et sont donc susceptibles, au même titre que les variations de change elles-mêmes, de décourager des transactions internationales.

3. Une mondialisation géographiquement différenciée

La mondialisation fonctionne aujourd'hui de manière profondément inégalitaire. L'intégration économique concerne les pays de la « Triade » (Amérique du Nord, Union européenne, Japon), et une quinzaine de pays émergents, mais des régions économiques entières, notamment en Afrique, sont marginalisées. Un autre fait marquant dans le monde contemporain est la formation de sous-ensembles économiques régionaux, dont l'exemple le plus abouti est, à ce jour, l'Union européenne. L'intégration dans un espace économique régional peut être, pour certains pays en développement, une étape vers une participation pleine et entière à la mondialisation.

a) Une participation inégale à la mondialisation

Les indicateurs de participation au commerce international ou d'accueil des IDE montrent que la mondialisation ne concerne en réalité qu'un nombre limité de pays. Pour reprendre une expression de Pierre de Senarclens, paradoxalement, « *l'espace de la mondialisation est restreint* »¹.

Au cours de son audition, M. Charles-Albert Michalet a recensé, outre les pays développés, une quinzaine de pays émergents qui participent pleinement au processus de mondialisation: il s'agit des Nouveaux pays industrialisés (NPI) d'Asie (Corée du Sud, Taiwan, Singapour et Hong Kong), des « Tigres » asiatiques (Malaisie, Thaï lande, Indonésie), de la Chine et de l'Inde, de trois pays latino-américains (Mexique, Chili et Brésil), et de quelques pays d'Europe centrale (Pologne, Hongrie, Slovaquie et République tchèque).

Dix pays assurent plus de 55 % du commerce international, 22 pays en assurent les trois quarts.

Les dix premières puissances commerciales en 2002

	Exportations + importations (en millions de	En % du commerce mondial
--	--	--------------------------

¹ P. de Senarclens, *La mondialisation. Théories, enjeux et débats*, Armand Colin, 2002, p. 94.

	dollars américains)	
1. États-Unis	1 896 293	14,63
2. Allemagne	1 105 948	8,53
3. Japon	753 920	5,82
4. Chine	620 762	4,79
5. France	615 320	4,75
6. Royaume-Uni	611 737	4,72
7. Italie	497 406	3,84
8. Canada	487 149	3,91
9. Pays-Bas	415 870	3,21
10. Hong Kong	407 736	3,15

Source : FMI.

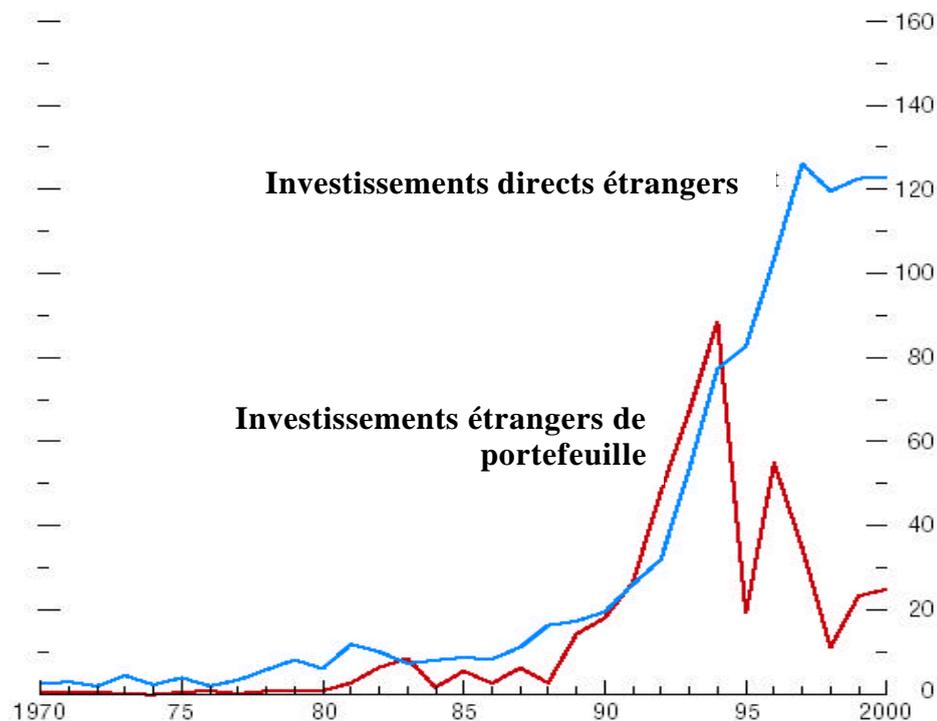
En dépit de son expansion démographique, la part de l'Afrique dans le commerce international a baissé dans la dernière période, passant de 2,7 % en 1990 à 2,1 % en 2000. En vingt ans, les pays les moins avancés (PMA)¹ ont vu leur part dans les exportations mondiales être divisée par deux, pour ne plus représenter que 0,4 % du total.

Les investissements directs étrangers sont orientés pour les deux tiers vers les pays développés. Et ces derniers détiennent encore près de 90 % du stock mondial d'IDE, en dépit de la montée en puissance des NPI d'Asie, qui possèdent aujourd'hui 6 % du stock mondial d'IDE, contre seulement 2 % en 1985.

Les flux d'IDE à destination des pays en développement ont cependant connu une progression spectaculaire dans la décennie 1990, comme l'atteste le graphique suivant. Les flux d'IDE ont été moins volatils que les autres flux financiers.

¹ Les PMA regroupent, selon la terminologie de la CNUCED, les 49 pays les plus pauvres de la planète.

Flux nets d'investissements directs étrangers vers les pays en développement
(en milliards de dollars américains)



Source : FMI (2000)

Toutefois, au sein même de la catégorie des pays en développement, les flux d'IDE sont très inégalement répartis : dix pays reçoivent 80 % de ces flux. La Chine arrive en tête, suivie de quelques grands pays d'Amérique latine (Mexique, Brésil, Chili) et de pays en transition (Pologne, République tchèque) ; parmi les pays africains, seule l'Afrique du Sud figure parmi les dix premiers bénéficiaires d'investissements étrangers.

Les pays les moins avancés ne reçoivent qu'une faible fraction des IDE dirigés vers les pays en développement (moins de 2 % à la fin des années 1990).

Investissements directs étrangers
(en milliards de dollars ; moyennes annuelles)

	1986-1990	1991-1995	1996-1999
Ensemble des pays en développement	27,9	79,3	182,2
Pays les moins avancés	0,6	1,8	3,6
Aide publique au développement reçue par les PMA	13,9	16,6	12,7

Source : FMI (2001).

Les investissements reçus par ces pays sont très inférieurs aux sommes perçues au titre de l'aide publique au développement. Ce point illustre leur dépendance par rapport aux bailleurs de fonds publics et leur faible attractivité pour les investisseurs privés.

b) Les regroupements régionaux, obstacle ou étape vers la mondialisation ?

Le régionalisme s'est affirmé, depuis une dizaine d'années, comme une tendance forte de l'organisation internationale, avec, bien sûr, le renforcement de l'Union européenne, mais aussi l'émergence de l'Aléna en Amérique du Nord, ou la relance de l'ASEAN en Asie. La création de zones de libre-échange a été au cœur des projets défendus par ces rassemblements régionaux. C'est en Europe que l'intégration économique est la plus poussée, avec l'achèvement du Marché unique, complété par une union douanière, et l'avènement de l'euro. Le régionalisme est ainsi, le plus souvent, un facteur d'approfondissement de l'intégration économique.

En ce sens, il participe de la même logique que le mouvement de mondialisation. L'insertion dans une zone de libre-échange peut jouer le rôle d'étape préparatoire avant une participation pleine et entière au marché mondial. L'existence de solidarités, ou d'affinités culturelles, au niveau régional, peut permettre d'aller plus loin sur la voie de la libéralisation des échanges que cela ne peut être obtenu au niveau multilatéral. Les bonnes pratiques observées au niveau régional peuvent inspirer la constitution d'autres zones de libre-échange, ou encourager leur généralisation au niveau multilatéral.

Toutefois, le régionalisme peut, dans certains cas, être un obstacle aux progrès du multilatéralisme s'il conduit à la fragmentation de l'espace

mondial en blocs rivaux relativement fermés. Il peut aussi laisser à l'écart certains Etats isolés. Seul un cadre multilatéral paraît, en outre, propice à la conclusion d'accords commerciaux équilibrés, respectueux de tous les intérêts en présence : lorsqu'une grande puissance commerciale, comme les États-Unis ou l'Union européenne, négocie, de manière bilatérale, avec un pays en développement, le déséquilibre des forces en présence rend difficile l'obtention de concessions de la part des pays développés.

Pour que la régionalisation ne s'oppose pas à la mondialisation, mais en soit le complément, plusieurs conditions doivent donc être respectées. L'article XXIV du GATT (et l'article V du GATS, *General Agreement on Trade of Services*) encadre les unions douanières en prévoyant que celles-ci doivent lever les obstacles au commerce pour « l'essentiel des échanges », être mises en place dans un « délai raisonnable », et ne pas instaurer de barrières « plus élevées » à l'égard des pays tiers. Un mémorandum négocié lors de l'Uruguay Round a précisé la notion de « délai raisonnable » (dix ans maximum, sauf exception), les conditions de recours à l'organe de règlement des différends de l'OMC, et le calcul des compensations applicables en cas d'un relèvement d'un droit de douane à l'égard des tiers. Les accords de libre-échange conclus entre pays en développement ne sont toutefois pas soumis à ces contraintes (la levée des barrières aux échanges entre pays de l'ASEAN n'a, par exemple, été que partielle).

Jusqu'à présent, la multiplication des accords de commerce régionaux (l'OMC en dénombre plus de 200, qui ne sont pas tous de très grande portée) n'a pas empêché l'approfondissement des négociations multilatérales. On ne peut cependant occulter une certaine tendance, dans les années 1990, à la montée des contentieux entre puissances commerciales (notamment entre l'Union européenne et les États-Unis : affaires de la banane, du bœuf aux hormones, des OGM, de l'acier, etc.). Les difficultés actuelles des négociations multilatérales peuvent en outre faire craindre un repli des Etats sur leurs zones économiques régionales.

Ce risque plaide pour un renforcement des règles visant à assurer la compatibilité des accords régionaux avec le système multilatéral. La Banque mondiale propose ainsi de préciser la part des échanges devant être nécessairement couverte par ces accords (elle suggère 95 % dans un délai de dix ans après l'entrée en vigueur de l'accord), d'exiger la suppression des procédures anti-dumping entre membres d'un accord régional, et d'appliquer les règles de droit commun aux pays en développement (par souci de réalisme, on pourrait envisager, sur ce dernier point, de distinguer, parmi les pays en développement, les pays émergents, qui ont atteint un certain niveau de développement, et les autres). L'idée générale est de s'assurer que les accords régionaux vont réellement beaucoup plus loin sur la voie de la libéralisation que ce que prévoient les règles de l'OMC, et ne puissent donc être perçus comme un substitut à celles-ci.

Au-delà de cette question de la compatibilité entre accords régionaux et système multilatéral, il faut souligner les potentialités de l'espace régional comme lieu de régulation des processus économiques et financiers. Du fait de l'internationalisation des économies, l'espace national n'est plus toujours adapté à la mise en œuvre de politiques de régulation. En revanche, des marges de manœuvre plus importantes peuvent exister à l'intérieur d'ensembles économiques régionaux, telle l'Union européenne. Une coordination des politiques budgétaires et fiscales donnerait aux Etats des capacités d'actions supérieures à celles dont ils disposent aujourd'hui. Mais elle supposerait, en contrepartie, un partage de la souveraineté, souvent difficile à faire accepter. Lorsque la trop grande divergence des intérêts en présence rend impossible une action multilatérale, des initiatives régionales peuvent constituer un premier élément de réponse aux excès de la mondialisation. La conclusion d'accords régionaux pourrait ainsi représenter une étape vers un multilatéralisme généralisé. Ceci est particulièrement vrai pour les pays du Sud, qui ont, plus que les autres, besoin de mutualiser leurs efforts, et d'une étape intermédiaire avant de participer pleinement aux échanges internationaux.

La mondialisation se définit couramment comme un processus d'accroissement des flux entre les nations. Mais il y a une deuxième dimension de la mondialisation qui ne doit pas être négligée : la prise de conscience grandissante de l'existence de biens publics mondiaux, dont la préservation ou la production appellent une action coordonnée des Etats. La multiplication des interdépendances entre les sociétés rend plus évidents les solidarités et les enjeux à traiter. Les problèmes globaux ignorent les frontières nationales, et rendent plus nécessaire que jamais l'approfondissement de la gouvernance mondiale.

II. L'ÉMERGENCE DES BIENS PUBLICS MONDIAUX

La mondialisation multiplie les problèmes et les intérêts communs à des ensembles de pays, voire à toutes les populations de la planète, qu'il s'agisse d'environnement, de santé, de stabilité financière, ou d'accès au savoir. Dans la période récente, le débat sur les problèmes globaux a été renouvelé par le recours au concept de « bien public », formulé par Paul Samuelson dans les années 1950¹. Initialement appliqué dans un cadre national, le concept de bien public a été élargi à l'échelle internationale, de sorte que l'on parle aujourd'hui couramment de « biens publics mondiaux ». Alors que la libéralisation des échanges a été inspirée par la perception des avantages retirés du fonctionnement libre des marchés, la promotion de la

¹ P. Samuelson, « *The Pure Theory of Public expenditure* », *Review of Economics and Statistics*, vol. 56, 1954.

notion de bien public plaide pour un retour de l'action publique, à une échelle nouvelle.

A. UNE PROGRESSIVE PRISE DE CONSCIENCE

La liste des problèmes considérés comme globaux s'allonge à mesure que des problèmes traités jusque-là à l'intérieur des frontières nationales débordent ce cadre traditionnel de l'action politique.

Pour s'en tenir aux principaux problèmes globaux, on peut citer : le changement climatique, la dégradation de la couche d'ozone, la diminution des ressources naturelles, et notamment de la biodiversité, les grands trafics, les risques de contamination sanitaire et de diffusion des épidémies, l'instabilité financière, ou encore la prolifération nucléaire. Cette liste pourrait bien sûr être complétée. Ces problèmes, de nature très hétérogène, renvoient, pour certains, à des thématiques anciennes (sécurité, lutte contre les épidémies), tandis que d'autres sont liés à des questionnements plus récents, tel le changement climatique. Ils ont en commun de poser de manière récurrente des problèmes d'action collective.

L'émergence de nouveaux problèmes globaux dans les consciences collectives doit beaucoup au travail de **réseaux d'experts**, qui permettent de mieux apprécier l'étendue des risques. Un travail scientifique préalable a, par exemple, été nécessaire pour que la question de la dégradation de la couche d'ozone fasse irruption dans le débat public. Aujourd'hui, l'Administration Bush insiste sur les divergences entre scientifiques autour du phénomène du changement climatique pour justifier son refus de ratifier le protocole de Kyoto. Le discours de l'Administration américaine vise à entretenir le doute sur l'origine humaine du réchauffement climatique, et à minimiser la menace qu'il représente. L'établissement d'un consensus parmi les scientifiques, relayé par les médias et les ONG, apparaît ainsi comme un facteur contribuant fortement à l'émergence d'un problème global dans la conscience collective. Pour faciliter l'apparition d'un consensus sur la question du climat, le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE) et l'Organisation météorologique internationale ont institué, en 1988, un Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

L'organisation de grandes conférences internationales est le signe qu'un problème global figure désormais sur l'agenda des Gouvernements. Pour s'en tenir au secteur de l'environnement, le sommet de la Terre à Rio, en 1992, a, de ce point de vue, représenté un tournant. Cette conférence a voulu jeter les bases d'un nouveau compromis international entre les préférences des pays du Nord et celles des pays du Sud. La communauté internationale s'est attachée à définir les problèmes pour lesquels pouvait être établie une responsabilité commune, mais différenciée, selon les pays et les niveaux de développement. L'Agenda 21, adopté lors du sommet, a défini un programme

d'action pour un développement durable, embrassant tous les aspects de la protection de l'environnement et du développement des pays du Sud.

Une fois les problèmes globaux identifiés, se pose la question de la mise en œuvre d'une action collective pour les résoudre. C'est dans ce contexte qu'il a été fait recours à la théorie des biens publics. Cette théorie présente l'avantage de souligner l'existence d'intérêts communs à l'ensemble des acteurs étatiques, et de donner un **fondement rationnel à l'intervention publique dans un univers de marchés libres et concurrentiels, dont la légitimité n'est pas remise en cause.**

B. DE LA THÉORIE DES BIENS PUBLICS AUX BIENS PUBLICS MONDIAUX

1. Définition des biens publics

Pour Samuelson, un bien public répond aux deux critères suivants :

- un critère de **non-rivalité** : cela signifie que la consommation de ce bien par un usager n'entraîne aucune réduction de la consommation des autres usagers ;
- un critère de **non-exclusion** : il est impossible d'exclure quiconque de la consommation de ce bien ; il est, par conséquent, impossible de faire payer l'usage de ce bien.

Les deux exemples de biens publics traditionnellement cités sont les phares et l'éclairage public. L'usage d'un réverbère par un individu ne se fait pas au détriment de l'usage des autres consommateurs (non-rivalité) et il n'est pas possible de soumettre à paiement le bénéfice de l'éclairage public (non-exclusion).

Ces deux caractéristiques des biens publics ont une importante conséquence pratique : le libre fonctionnement des marchés ne permet généralement pas de les produire en quantité satisfaisante. A l'évidence, la production de ces biens publics présente un intérêt collectif, mais aucun agent privé n'a intérêt à s'engager dans la production de ces biens, dans la mesure où l'impossibilité d'en faire payer l'usage interdit de rentabiliser l'investissement consenti. Chaque agent privé a intérêt à adopter un comportement de « passager clandestin » (ou de *free rider* dans la terminologie de Mancur Olson), c'est-à-dire à attendre que d'autres prennent l'initiative de la production du bien, pour pouvoir ensuite en bénéficier, sans supporter aucun coût. Dans ces conditions, il existe une forte probabilité que le bien ne soit pas produit, ou le soit en quantité inadéquate.

Cette lacune pourrait être surmontée si tous les acteurs privés se coordonnaient et produisaient le bien public en mutualisant les coûts. Mais cette coordination des agents privés n'est pas facile à obtenir, en raison des coûts de négociation, et des difficultés qu'il peut y avoir à contrôler, et sanctionner si nécessaire, l'application des règles communes. C'est pourquoi la solution optimale réside, à l'intérieur des frontières nationales, en la production de ces biens par la puissance publique. Comme il est impossible de faire payer l'utilisation du bien, sa production est financée par l'impôt.

Il est important de préciser que les contours de la catégorie « biens publics » ne sont pas séparables d'un certain état des techniques et du droit. Laurence Tubiana et Jean-Michel Severino citent, à cet égard, deux exemples parlants : « *le signal du phare, exemple type du bien public pur, peut être remplacé par un système de signalisation électronique accessible seulement à ceux qui paient pour son accès ; les informations génétiques d'une plante peuvent être réservées à ceux qui les achètent au moins pour une période, ou au contraire, laissées par décision dans le domaine public* »¹.

Les biens publics sont, au sens strict, ceux qui répondent au double critère de non-rivalité et de non-exclusion. Mais on emploie souvent l'expression de « biens publics impurs » pour désigner des biens qui ne répondent qu'à un seul de ces critères :

- les biens qui respectent le critère de non-exclusion, mais qui sont des biens rivaux (exemple : les ressources halieutiques), sont généralement qualifiés de « biens communs » ; on ne peut restreindre aisément l'accès à ces biens, mais ils s'épuisent quand ils sont consommés ;
- les biens non-rivaux mais dont on peut interdire l'accès sont des « biens clubs » ; des infrastructures comme le canal de Suez ou le canal de Panama sont des exemples de biens clubs, puisque l'on peut réserver l'accès à ces biens à ceux qui paient.

L'expression « biens publics » est le plus souvent employée pour désigner tant les biens publics purs que les biens clubs ou les biens communs.

2. L'application du concept de bien public à l'échelle internationale

Le concept de bien public a d'abord été développé dans un cadre de réflexion national : pointant une défaillance du marché, il offre un point d'appui théorique à une intervention de la puissance publique. L'application

¹ L. Tubiana et J.M. Severino, « *Biens publics mondiaux, gouvernance mondiale et aide publique au développement* », *Gouvernance mondiale, Rapport du CAE, 2001, La Documentation française.*

de la notion à des problématiques internationales est récente, puisque le terme de « bien public mondial » n'est devenu d'usage courant dans les milieux académiques que dans les années 1990. Il reste encore peu connu du grand public, même s'il tend à se diffuser dans le discours politique.

L'emploi du concept de bien public mondial s'est imposé pour plusieurs raisons. Il est apparu logique de transposer à l'échelle internationale un concept développé dans le cadre national, dans la mesure où l'économie s'est elle-même internationalisée. Surtout, le concept de bien public présente l'avantage d'apporter une justification à la coopération internationale, sans remettre en cause le bien-fondé de la libéralisation des marchés. En ce sens, la prise de conscience croissante de l'existence de biens publics mondiaux représente bien une seconde dimension de la mondialisation, et non une volonté d'apporter des restrictions à l'ouverture aux échanges.

La compatibilité de la notion de bien public mondial avec les canons de la théorie économique classique lui confère une force persuasive particulière auprès des États et des organisations internationales (OMC, OCDE) les plus attachés à la libéralisation des marchés.

Charles Kindleberger, l'un des auteurs pionniers en la matière, définit les biens publics mondiaux comme « l'ensemble des biens accessibles à tous les États qui n'ont pas nécessairement un intérêt individuel à les produire »¹. Cette définition souligne le caractère universel de ces biens. Elle indique également que les biens publics mondiaux soulèvent une difficulté supplémentaire par rapport aux biens publics « nationaux », celle de la coordination entre États.

On ne peut, en effet, comme on l'a vu, compter sur les seules forces du marché pour assurer un niveau de production suffisant de ces biens, mais on ne peut pas non plus, en l'absence de gouvernement mondial, se tourner vers une autorité politique unique pour combler les défaillances du marché. Seule la coopération entre États peut permettre de produire les biens publics mondiaux. Or la coopération entre États est obérée par les mêmes phénomènes de « passagers clandestins » qui rendent difficile la production des biens publics par les acteurs privés. Elle est encore compliquée par la grande hétérogénéité des préférences des États, qui résulte des écarts de niveaux de développement et des différences culturelles entre sociétés. Ces difficultés de la coopération interétatique expliquent que la gouvernance mondiale soit encore si lacunaire.

Kindleberger cite comme exemples de biens publics mondiaux l'existence d'un système monétaire stable, un régime commercial ouvert, des changes fixes, une monnaie d'échanges internationale, ou encore l'existence

¹ C. Kindleberger, « *International public goods without international government* », *American Economic Review*, n° 76, 1, 1986.

d'un prêteur international en dernier ressort. On pourrait ajouter, dans le domaine de l'environnement, la préservation de la couche d'ozone, ou la réduction des gaz à effet de serre.

Ces quelques exemples montrent le glissement qui s'est opéré par rapport aux biens publics traditionnels, type signalisation maritime ou éclairage public. **Ces biens publics globaux correspondent à des objectifs publics complexes et généraux, qui ne peuvent être atteints qu'à la suite d'un long processus de négociation.**

De plus, dans un récent article¹, Henri Bourguinat insiste avec raison sur le point suivant : la gestion des biens publics mondiaux suppose bien souvent de prendre en compte une importante dimension inter temporelle : *« Qu'il soit question de l'effet de serre, des CFC³ ou des grandes campagnes d'éradication de maladies endémiques comme la variole ou le sida, les dommages à combattre et les solutions à apporter dépendent de stocks s'accumulant en longue période. Pour le réchauffement climatique, par exemple, c'est parce que les gaz à effet de serre se sont accumulés par le passé que les flux nouveaux sont particulièrement dangereux. En sens inverse interviennent les stocks de capital (technique ou humain), les stocks biologiques ou génétiques, ou encore les réserves de crédibilité pour les systèmes monétaires. Les dommages ou les bénéfices se manifestant le plus souvent par accumulation lente et parfois irréversible, la gestion de ces biens publics est particulièrement délicate en raison de ces décalages temporels importants. En matière biologique, par exemple, la disparition actuelle d'une espèce peut très bien avoir une incidence future sur l'équilibre du biotope sans commune mesure avec son impact immédiat. La gestion de ces biens publics doit donc prendre en compte non seulement l'intérêt de la génération présente, mais aussi celui des générations futures. »*

Pour tenter de mettre un peu d'ordre dans la nébuleuse des biens publics mondiaux, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a proposé de regrouper les biens publics mondiaux en trois grandes catégories :

- la première regroupe les biens publics mondiaux naturels, tels la stabilité climatique ou la biodiversité. Le problème auquel est confrontée la communauté internationale est la surutilisation de ces biens,

- la deuxième catégorie correspond aux biens publics mondiaux d'origine humaine, tels que les connaissances scientifiques. Pour ce type de biens, l'enjeu principal est leur sous-utilisation,

¹ H. Bourguinat, « Quand les biens « publics » deviennent « globaux » », *Sociétal*, n° 39, 1^{er} trimestre 2003.

- la troisième catégorie, dénommée « résultats politiques globaux », inclut la paix, la santé, la stabilité du système financier international... Le problème d'action collective est dans ce cas un problème de sous-production. Les biens de cette catégorie se distinguent en ce qu'ils correspondent à un processus continu de production, alors que les biens des deux autres catégories sont des variables de stock, comme l'avait déjà noté H. Bourguinat.

Le concept de bien public mondial permet de rationaliser l'approche des problèmes globaux auxquels est confrontée la communauté internationale. Il met en évidence des imperfections de marché, et rappelle l'évidente nécessité de l'action publique pour gérer les retombées de la mondialisation. Une fois cette analyse faite, le problème se déplace vers la question des modalités de production des biens publics mondiaux, qui se heurte aux difficultés de la coopération internationale.

C. MODALITÉS DE PRODUCTION DES BIENS PUBLICS MONDIAUX

La production des biens publics mondiaux résulte le plus souvent d'une action coordonnée entre États. Mais ce n'est pas toujours le cas : sous certaines conditions, une grande puissance peut être le « fournisseur dominant » d'un bien public mondial.

1. Le modèle du fournisseur dominant et ses limites

Comme on l'a vu, C. Kindleberger cite comme exemples de biens publics mondiaux, à caractère économique, l'existence d'un système monétaire international stable, d'un régime commercial ouvert, ou d'un prêteur international en dernier ressort.

Kindleberger, et à sa suite le politologue Robert Gilpin, ont fait remarquer que la fourniture de ces biens publics avait été assurée pour l'essentiel, après 1945, **par une puissance dominante, les États-Unis d'Amérique**. L'intégration commerciale a été facilitée par le statut de monnaie d'échanges internationale du dollar, qui était, jusqu'en 1971, le pivot du système de changes fixes. Les Américains ont joué un rôle clé dans l'instauration du GATT en 1947, et dans la reconstruction, sur le modèle libéral, de l'Europe et du Japon après guerre. La Réserve fédérale américaine a joué, à diverses reprises, le rôle de prêteur international en dernier ressort à l'occasion de crises financières internationales, y compris lors de la crise asiatique de 1997-1998¹.

¹ On peut consulter à ce sujet la contribution de Michel Aglietta et Christian de Boissieu, « Le prêteur international en dernier ressort », dans le rapport du CAE *Architecture financière internationale*, 1999.

Les États-Unis ont joué également un rôle prépondérant pour assurer un certain degré de stabilité politique et de sécurité internationale, qui constituent le terrain indispensable au maintien d'un régime économique ouvert.

La thèse de R. Gilpin est que la présence d'une puissance hégémonique est indispensable au maintien d'un ordre économique international libéral. La Grande-Bretagne aurait été le pivot de l'ordre économique international au XIX^e siècle, et les États-Unis auraient assumé cette fonction après 1945.

Il n'est pas nécessaire d'adhérer totalement à cette thèse (on peut supposer en effet que la coopération entre grandes puissances permette d'arriver au même résultat que l'action de la puissance hégémonique) pour reconnaître que les États-Unis ont joué un rôle important dans l'organisation du système international depuis la fin de la Seconde guerre mondiale.

Il apparaît que ce modèle, qui consiste à s'en remettre à un producteur dominant pour la fourniture de biens publics mondiaux, est peu stable et présente de sérieuses limites. Les États-Unis ont joué un rôle pivot après 1945 :

- parce qu'ils en avaient les moyens,
- et parce qu'ils étaient disposés à le faire, c'est-à-dire qu'ils estimaient que les bénéfices retirés par eux de l'existence de ces biens publics excédaient les coûts supportés pour en assurer la production.

Ces deux conditions ne sont pas nécessairement toujours acquises. Dès 1971, les États-Unis ont estimé ne plus être en mesure d'assurer leurs obligations en matière de convertibilité-or du dollar, ce qui a mis fin au régime de changes fixes hérité de Bretton Woods. Et la puissance dominante ne sera pas incitée à produire seule un bien public s'il apparaît que les bénéfices qu'elle pourrait en retirer seraient très inférieurs aux coûts qu'elle supporterait. Ce peut être le cas pour la recherche du traitement d'une maladie infectieuse qui frapperait principalement les pays du Sud, par exemple¹.

Dans certains cas, le pays qui fournit le moins d'efforts pour produire un bien public global détermine le niveau de production d'ensemble. L'exemple typique est le contrôle des maladies infectieuses : le pays qui déploie le moins de moyens pour lutter contre une maladie infectieuse détermine, pour partie, le niveau de santé de ses voisins. Dans ce type de configuration (modèle du « maillon faible »), la puissance dominante ne peut, quels que soient ses moyens, suppléer à une absence d'efforts coordonnés

¹ *Ces raisonnements, qui s'inscrivent dans la perspective d'États cherchant à maximiser leur utilité, n'interdisent cependant pas d'envisager des comportements altruistes.*

éventuellement assortis d'une aide des pays riches vers les pays les plus pauvres.

2. Les difficultés de la négociation collective

Lorsque la production d'un bien public global dépend de la somme des actions de chaque pays, l'enjeu est de coordonner le plus grand nombre d'États pour maximiser la production de ce bien. Mais la coordination d'un grand nombre de pays est difficile, comme l'ont rappelé récemment l'échec du sommet de Cancun ou les ratés de la mise en œuvre du protocole de Kyoto.

Ces difficultés tiennent à certaines configurations d'intérêts, du type « passager clandestin », déjà évoquées au sujet de la coordination des acteurs privés. Laisse à lui-même, chaque pays peut estimer qu'il a intérêt à ne pas contribuer à la production du bien public : au mieux, il profitera des actions éventuellement entreprises par les tiers ; au pire, il ne retirera aucun bénéfice, mais ne supportera aucun coût au bénéfice d'autrui.

Mener une action internationale coordonnée suppose également de s'accorder sur les finalités à poursuivre, et, dans un univers où les ressources sont limitées, de hiérarchiser les priorités. Or, **la perception des enjeux et les préférences collectives des nations sont loin d'être homogènes**. Les négociations du Doha Round montrent un clivage entre l'Union européenne, désireuse d'introduire des éléments de régulation de la mondialisation dans le domaine social et environnemental, et les pays en développement, qui voient dans ces prétentions une possible menace sur leur croissance économique.

Un accord peut être plus facilement obtenu entre sociétés ayant des préférences divergentes si l'on admet le principe d'une contribution différenciée de chacun des participants. Ainsi, les pays qui ont les moyens les plus importants, ou qui sont les plus déterminés à avancer sur un objectif, porteront une part disproportionnée du fardeau commun.

Cette approche a été retenue dans le cadre de la négociation sur le climat, qui assigne des objectifs très différents aux États participants. Cette approche, pour raisonnable qu'elle soit, n'en pose pas moins de redoutables problèmes de répartition des efforts à fournir. L'administration Bush s'est ainsi plainte de ce que le protocole de Kyoto imposait aux États-Unis une charge trop lourde par rapport à celle de l'Europe et des pays émergents pour justifier son refus de le ratifier.

3. Les instruments mobilisables

a) Une coopération plus ou moins institutionnalisée

L'instrument juridique auquel il est le plus souvent fait appel pour organiser la production des biens publics mondiaux est la conclusion de traités internationaux. Dans le seul domaine de l'environnement, on compte quelques 200 conventions multilatérales. Une association écologiste comme Greenpeace appelle de ses vœux l'élaboration d'un « droit international de l'environnement » pour faire contrepoids à la mondialisation économique et financière.

La multiplication des conventions n'est cependant pas, en soi, un gage de progrès, dans la mesure où la question de l'effectivité des traités est souvent posée. Comme on le verra, nombre d'accords environnementaux ne sont pas ou sont mal appliqués.

La coopération entre États ne passe pas nécessairement par la conclusion d'accords internationaux formalisés, comme le montrent par exemple les initiatives prises par le G7/G8. En l'absence de formalisation toutefois, les initiatives prises risquent de demeurer ponctuelles, et les engagements difficiles à faire respecter dans la durée. Dans le domaine monétaire, les décisions prises par le G7 dans les années 1980 (accords du Plaza et du Louvre), visant à assurer une plus grande stabilité du cours des devises, n'ont été appliquées que très brièvement.

A l'inverse, une plus grande institutionnalisation peut être recherchée par la création d'organisations internationales. Au niveau politique, l'Organisation des Nations Unies, et plus particulièrement le Conseil de Sécurité, sont chargés de veiller au maintien de la paix. Dans le domaine économique, le Fonds Monétaire International et l'Organisation Mondiale du Commerce jouent un rôle éminent. L'Organisation Mondiale de la Santé et l'Organisation Internationale du Travail sont chargées de faire entendre des préoccupations sociales. La création d'une organisation internationale peut être vue comme le signe d'une volonté politique de la communauté internationale de traiter un dossier. Une organisation internationale constitue un lieu de concertation permanente qui facilite la conclusion d'accords. Elle est un lieu où les États se surveillent en permanence, ce qui favorise le respect des accords. Elle permet la formation d'une capacité d'expertise reconnue et indépendante des États, et peut jouer un rôle dans la sensibilisation de l'opinion publique à certaines problématiques. La création d'une organisation internationale n'est cependant pas décisive s'il n'y a pas une volonté politique forte des États de lui donner les moyens juridiques et financiers d'agir.

b) De la définition de normes à la création d'incitations

Traditionnellement, les traités internationaux définissent des normes de comportement pour les États, généralement énoncées sous la forme d'interdictions de faire (interdiction de relever des droits de douane, interdiction de chasser certaines espèces, etc.). L'efficacité de ces mesures dépend de la volonté des États de respecter les contraintes auxquelles ils ont souscrit. L'existence d'un mécanisme de contrôle et de sanction est cruciale pour garantir l'effectivité des accords. L'OMC dispose, avec l'organe de règlement des différends (ORD), d'un instrument de contrôle et de sanction efficace, mais ce cas de figure est assez exceptionnel en droit international.

Pour atteindre les objectifs de fourniture optimale des biens publics mondiaux au moindre coût et sans mise en œuvre d'un système de contraintes et de sanctions, le recours à des instruments incitatifs peut parfois être préférable. Ces instruments incitatifs peuvent prendre la forme de taxes ou de création de marchés de droits.

Les biens publics se caractérisent par la présence **d'externalités**, c'est-à-dire que leur production a un impact sur le bien-être d'agents qui n'y sont pas directement impliqués et dont les avantages ou les coûts ne sont pas pris en compte dans les calculs de l'agent qui les génère. Par exemple, les émissions de gaz à effet de serre présentent un coût pour la collectivité qui n'est pas reflété dans le prix des énergies fossiles supporté par les consommateurs. Cette « externalité négative » conduit à une surconsommation d'énergie par rapport à ce qui serait optimal du point de vue du bien-être collectif. Pour « internaliser les externalités », c'est-à-dire amener les acteurs à intégrer dans leurs calculs les coûts induits pour la collectivité de leurs activités, l'instauration de taxes ou de redevances est l'instrument économique le plus classique et le plus simple d'usage. La proposition de James Tobin de créer une taxe sur les transactions internationales s'inspire de ces réflexions ; cette taxe obligerait les agents sur les marchés à internaliser les coûts supportés par la collectivité du fait de la volatilité du cours des devises.

Pour rapprocher coût social et coût privé, Ronald Coase a proposé une méthode différente de la taxation : il s'agit de **la création de marchés de droits**. Cela suppose de créer d'abord des droits de propriété, puis de définir leur répartition entre les différents acteurs concernés. Pour l'application du protocole de Kyoto, des quotas de droit d'émission de gaz à effet de serre ont été négociés entre les parties, en vue d'être distribués gratuitement selon des proportions définies par l'accord. Puis ces droits devraient pouvoir être échangés sur un marché international des droits d'émission. Ainsi, les pays désireux d'émettre des gaz à effet de serre au-delà de leurs quotas initiaux pourront le faire contre paiement. Le prix des droits d'émission augmentant avec la demande représentera un signal encourageant les États à modérer leurs émissions de gaz à effet de serre.

*

* *

La mondialisation revêt donc, aux yeux de votre rapporteur, deux dimensions indissociables : l'accroissement des flux d'échange et de l'intégration économique, d'une part, et l'émergence dans le débat public d'enjeux globaux, commodément désignés par l'expression de « biens publics mondiaux », d'autre part. L'approche en termes de biens publics mondiaux présente l'avantage de fonder rationnellement l'action publique sur une analyse des défaillances de marché. Elle met en évidence le fait que la mondialisation, loin de rendre caduc le rôle du politique, appelle une action publique renouvelée. Des propositions en ce sens seront faites dans la troisième partie de ce rapport. Avant cela, il importe de présenter quelques éclairages sur une question souvent débattue, celle de l'impact de la mondialisation sur la qualité de l'environnement.

DEUXIÈME PARTIE :

LES CONSÉQUENCES DE LA MONDIALISATION DES ÉCHANGES SUR L'ENVIRONNEMENT

La mondialisation fait l'objet de vives critiques, fondées sur des considérations sociales, politiques, culturelles ou environnementales. Les critiques adressées à la mondialisation dans ses relations avec l'environnement se résument, lorsqu'on les synthétise, à deux assertions principales.

Premièrement, la mondialisation aurait pour effet de donner un avantage compétitif aux pays les moins rigoureux en matière d'environnement, ce qui aurait pour effet de conduire, soit à des délocalisations d'entreprises industrielles, soit à un recul des normes environnementales dans les pays développés.

Deuxièmement, l'ouverture économique, en stimulant la croissance, conduirait à une aggravation insoutenable des émissions de polluants et des pressions sur le milieu naturel.

Ces deux thèses sont parfois présentées par les opposants à la mondialisation comme des évidences qui n'auraient même pas besoin d'être discutées. En réalité, les données disponibles, qui ne sont pas toujours simples à interpréter ni univoques, amènent à un jugement beaucoup plus nuancé sur l'impact de la mondialisation sur l'environnement. La mondialisation exerce à la fois des effets positifs et négatifs sur l'environnement, et c'est son effet net qu'il convient d'essayer de dégager.

Depuis l'étude de Grossman et Krueger¹ relative à l'impact de l'ALENA sur l'environnement, il est devenu habituel de distinguer trois effets de la mondialisation sur l'environnement : un effet de composition, un effet d'échelle et un effet technique.

L'effet de composition est lié à la spécialisation internationale induite par le commerce : des pays qui, auparavant, produisaient un large éventail de marchandises pour répondre à la demande locale se spécialisent dans une partie de ces productions et importent les autres. La spécialisation internationale conduit, en principe, à une utilisation optimale des facteurs de

¹ G. Grossman et A. Krueger, « *Environmental impacts of a North American Free trade Agreement* », in P. Garber, *The Mexico US Free Trade Agreement, 1993* (MIT Press, Cambridge, Massachusetts).

production, y compris des ressources naturelles, ce qui devrait être favorable à l'environnement. En pratique, toutefois, elle ne garantit pas nécessairement un usage plus économe des ressources naturelles, dans la mesure où le coût de ces ressources n'est pas toujours internalisé dans les prix, comme l'a montré la discussion sur les biens publics environnementaux. En d'autres termes, les entreprises ne se soucient pas d'économiser des ressources dont l'usage est gratuit.

Dans ces conditions, il est difficile de prévoir l'impact de la spécialisation internationale sur l'environnement. Grossman et Krueger nous invitent à distinguer deux scénarios. Dans le premier scénario, on admet que la spécialisation est fondée sur les dotations en facteurs de production traditionnels ; l'effet de composition sera alors favorable à l'environnement si les activités polluantes se localisent davantage dans les pays où les normes environnementales sont strictes, et sera défavorable dans le cas contraire. Dans le second scénario, on retient l'hypothèse suivant laquelle la spécialisation est fondée sur les différences de législation environnementale : dans ce cas, les activités les plus polluantes se localiseront toujours dans les pays les moins exigeants en matière d'environnement (qui bénéficient d'un avantage comparatif) et le bilan pour l'environnement global sera négatif.

Pour évaluer l'impact de la mondialisation sur l'environnement, il est donc essentiel d'apprécier si les différences de réglementations environnementales offrent effectivement un avantage comparatif à certains Etats, et si la mondialisation s'accompagne de délocalisations massives d'industries polluantes. C'est à ces questions que le premier chapitre de cette deuxième s'efforcera de répondre.

L'effet d'échelle renvoie, quant à lui, à l'impact de l'augmentation de la production sur l'environnement. Implicitement, Grossman et Krueger considèrent que l'ouverture aux échanges favorise la croissance. Pour un état des techniques donné, l'augmentation de la production s'accompagne d'un accroissement des émissions de polluants et des prélèvements sur le milieu naturel, ce qui est défavorable à l'environnement.

Cela dit, **l'effet technique** vient contrebalancer l'effet d'échelle : la libéralisation, en ouvrant les pays en développement aux investissements, peut conduire à un transfert de technologies plus modernes et plus propres vers ceux-ci ; et, surtout, la libéralisation, entraînant une augmentation des revenus, amène les citoyens à se montrer plus exigeants sur la qualité de l'environnement et à exiger des normes plus strictes.

Apprécier l'impact de la croissance sur l'environnement suppose donc de déterminer lequel de ces deux effets l'emporte. Votre rapporteur tentera d'apporter une réponse à cette question dans un second chapitre.

I. LA MONDIALISATION DONNE-T-ELLE UN AVANTAGE COMPÉTITIF AUX PAYS LES MOINS EXIGEANTS EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ?

Certaines analyses théoriques font redouter que la mondialisation ne soit la cause d'importantes délocalisations industrielles, et n'entrave les politiques environnementales nationales. Les données empiriques disponibles, quoique souvent trop éparses, conduisent à relativiser quelque peu cette menace. De multiples éléments contredisent l'hypothèse selon laquelle les entreprises multinationales accorderaient une grande importance dans leurs choix de localisation aux différences de réglementations environnementales.

A. LE RISQUE DU « DUMPING ENVIRONNEMENTAL »

Depuis une trentaine d'années, c'est-à-dire depuis que les pays industrialisés ont commencé à adopter et à appliquer des lois environnementales impliquant des coûts de mise en conformité non négligeables, ces lois ont été critiquées au motif qu'elles incitaient les industries les plus polluantes à se délocaliser. On a employé l'expression de « dumping environnemental » pour décrire ce phénomène : les Etats rivaliseraient pour attirer des firmes multinationales en adoptant des normes environnementales moins rigoureuses.

La thèse du dumping environnemental a été initialement formulée à propos de la rivalité entre Etats ou provinces de pays fédératifs dans lesquels les compétences environnementales sont décentralisées. Le cas typique est celui des Etats-Unis. Jusqu'en 1970, les différents Etats de l'Union étaient libres de définir leurs propres normes. En principe, cela aurait dû déboucher sur une différenciation souhaitable des normes en fonction des conditions locales et du prix que la population de chaque Etat était disposée à payer pour avoir un environnement propre. Mais ce régime décentralisé a été remis en question, pour deux raisons principales. D'une part, il ne permettait pas de traiter de manière satisfaisante les problèmes de pollution touchant plusieurs Etats. D'autre part, les Etats fédérés s'exposaient au risque que les entreprises se soustraient à leurs réglementations en déménageant. Sous la pression d'une opinion publique de plus en plus sensible à l'environnement, le Congrès des Etats-Unis a pris l'initiative, surmontant les réticences des Etats et des collectivités locales, et adopté plusieurs lois : loi sur la protection de l'environnement (1969), loi sur la propreté de l'air (1970), loi sur la propreté de l'eau (1972), loi sur les espèces menacées (1973). Ces textes ont centralisé le pouvoir d'initiative et de réglementation.

Les mêmes raisonnements s'appliquent désormais à l'échelon supranational.

La mobilité croissante des facteurs de production entre pays fait craindre que la capacité d'action des Etats en matière environnementale ne soit considérablement réduite. Dès 1988, les économistes Baumol et Oates¹ ont proposé une modélisation des conséquences de la libéralisation des échanges entre deux pays qui appliquent des normes environnementales différentes ; les principaux résultats du modèle sont résumés dans l'encadré suivant.

**LES EFFETS DU LIBRE ÉCHANGE SUR L'ENVIRONNEMENT
D'APRÈS LE MODÈLE DE BAUMOL ET OATES (1988)**

- Hypothèses du modèle : deux pays, un pays développé et un pays en développement, sont producteurs d'un même bien ; deux techniques de production de ce bien sont disponibles : l'une est respectueuse de l'environnement, tandis que l'autre est plus polluante ; le pays pauvre utilise le procédé de production polluant, alors que le pays riche a recours au procédé « propre » qui est aussi plus cher.
- Résultats du modèle : l'instauration d'un régime de libre-échange entre les deux pays conduit aux résultats suivants :
 - (1) l'utilisation du procédé de production polluant dans le pays pauvre a pour effet de diminuer le prix du bien au niveau mondial, et donc d'augmenter la demande pour ce bien ;
 - (2) l'utilisation du procédé polluant assure au pays pauvre un niveau de production nationale plus élevé ;
 - (3) en conséquence de l'augmentation de la demande pour le bien et de la part croissante de sa production dans le pays pauvre, les émissions polluantes augmentent ;
 - (4) à long terme, s'il continue d'utiliser le procédé polluant, le pays pauvre va consolider son avantage comparatif dans la production du bien considéré, et le pays riche se spécialisera dans d'autres productions.

La démonstration de Baumol et Oates suggère que l'application de normes environnementales dans les pays développés transformerait les pays en développement en lieux d'accueil des activités polluantes. Les pays en développement deviendraient ainsi, selon ce modèle, des « havres de pollution » (traduction de l'anglais « *pollution havens* »). Les politiques environnementales nationales perdraient de leur portée, du fait des délocalisations d'activité. L'effet du libre échange sur la pollution serait géographiquement différencié : les émissions polluantes se réduiraient au

¹ W.J. Baumol et W.E. Oates, *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge University Press, 1988.

Nord, mais augmenteraient au Sud. L'effet global serait cependant négatif pour l'environnement, du fait de l'abandon des technologies propres, et de l'augmentation de la demande pour les produits à bas coûts fabriqués dans les pays du Sud.

Naturellement, les Etats développés victimes des délocalisations seraient découragés de renforcer leurs normes environnementales (« paralysie réglementaire »), voire pourraient s'engager dans une « course au moins-disant » environnemental (*race to the bottom*) pour retrouver un avantage comparatif dans certaines productions industrielles.

Dans l'un et dans l'autre cas toutefois (formation de « havres de pollution », ou « course au moins-disant » environnemental), l'environnement mondial pâtirait de la libéralisation des échanges.

B. LES DONNÉES EMPIRIQUES DISPONIBLES CONDUISENT À RELATIVISER L'AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE

Des études de cas révèlent que des délocalisations se sont bien produites dans certains pays et dans certains secteurs d'activité pour des raisons environnementales. Mais les cas relevés ne semblent pas être suffisamment nombreux pour qu'on estime que la dimension environnementale a un impact notable sur la structure des flux d'investissement et des flux commerciaux mondiaux.

1. Des exemples de délocalisation ou de recul des normes environnementales sont bien observés dans certains secteurs et dans certains pays du Sud

Des études ont mis en évidence des phénomènes de délocalisation pour des industries particulièrement polluantes, qui supportent de ce fait des coûts de mise aux normes particulièrement élevés.

Pour l'Europe, l'OCDE relève le cas du secteur de la tannerie, qui est la source de rejets très polluants pour l'environnement. Cette activité est aujourd'hui largement délocalisée dans les pays du Sud.

D'autres travaux se sont intéressés au cas des délocalisations des Etats-Unis vers les *maquiladoras* situées au nord du Mexique. Il semble que la disparité des réglementations environnementales entre les Etats-Unis et le Mexique ait bien favorisé certaines délocalisations. Mabey et Mc Nally¹ estiment par exemple que l'absence de réglementation relative à la qualité de

¹ N. Mabey et R. Mc Nally, 1999, *Foreign Direct Investment and the Environment : from Pollution Haven to Sustainable Development*, WWF, UK.

l'air a fortement encouragé la production de solvants au Mexique. Léonard¹ a montré que la production de produits chimiques dangereux, interdits ou fortement réglementés aux Etats-Unis, tels les pesticides, s'était fortement accrue au Mexique. Le même auteur indique que les travailleurs mexicains sont exposés à certaines substances chimiques nocives, telles les fibres d'amiante, auxquelles les travailleurs américains ne sont plus exposés.

L'OCDE s'est également penchée sur le cas du secteur minier. L'exploitation minière peut entraîner de graves dommages pour l'environnement, et les différences de législation entre pays développés et pays en développement sont considérables. Les entreprises minières, lorsqu'elles ont le choix entre plusieurs localisations, tiennent compte de multiples éléments, parmi lesquels la réglementation environnementale peut jouer un rôle. Il apparaît que la réduction des normes environnementales a pu être un instrument utilisé par les pays en développement pour attirer les investissements étrangers. Dans une étude de 1999, Jha *et alii*² notaient qu'au Zimbabwe, le *Mines and Minerals Act* jouissait d'une force juridique supérieure à celle des autres lois, y compris les textes environnementaux, ce qui avait pour effet d'exempter le secteur minier du respect des normes environnementales de droit commun. Ils observaient aussi qu'en Indonésie ou en Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'exploitation minière n'était soumise à quasiment aucune réglementation. L'exploitation minière en Indonésie opérait sous le régime de contrats de concession, qui exemptaient généralement les entreprises du respect des normes environnementales existantes.

Ces études de cas montrent que les phénomènes de « havre de pollution » ou de « course au moins-disant » environnemental peuvent effectivement se produire. Mais il reste à s'interroger sur leur signification au niveau macroéconomique. Or il ne semble pas que les pays en développement se spécialisent particulièrement dans les activités polluantes.

2. Les données macroéconomiques ne traduisent pas une spécialisation des pays en développement dans les activités polluantes

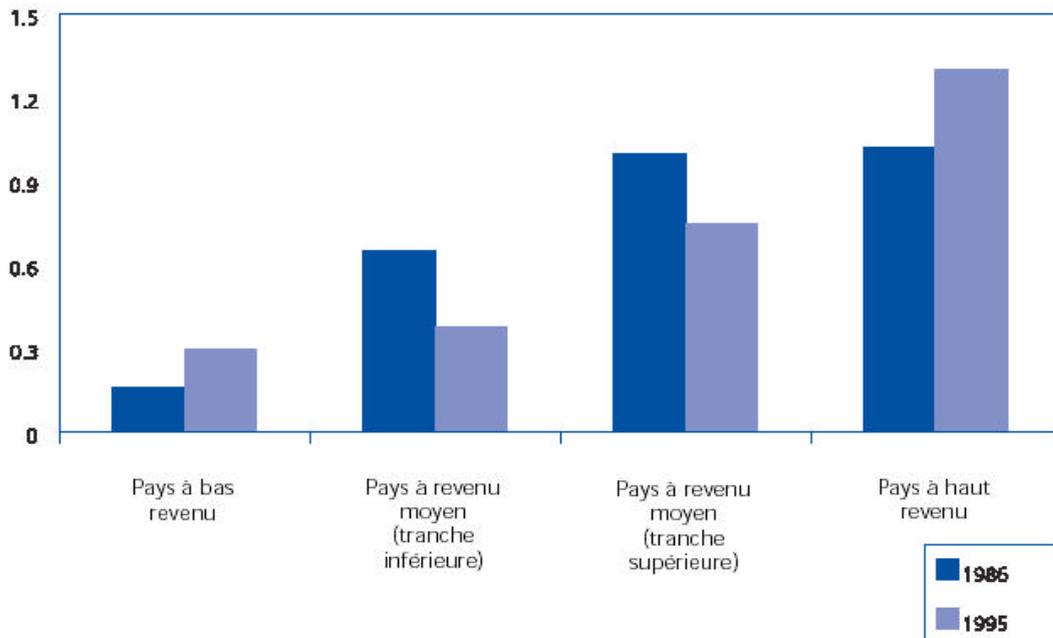
En dépit des exemples susmentionnés, on n'assiste pas à un mouvement général de délocalisation des industries polluantes vers les pays du Sud.

¹ H.J. Leonard, *Pollution and the Struggle for the World Product*, 1988, Cambridge University Press, Cambridge.

² A. Jha, A. Markandya et R. Vossenaar, *Reconciling trade and the Environment : Lessons from case studies in Developing Countries*, 1999, Elgar : Cheltenham, UK.

Une étude de la Banque mondiale de 1998¹ a examiné les exportations et les importations de produits à forte intensité de pollution pour différents groupes de pays. Il ressort de cette étude que **les pays à haut revenu exportent davantage de produits à forte intensité de pollution qu'ils n'en importent** (le ratio exportations/importations est supérieur à 1), alors que la situation inverse prévaut pour les pays en développement. Comme le montre le diagramme suivant, cette tendance s'est plutôt accentuée entre 1986 et 1995 (sauf pour les pays à bas revenu) : le ratio exportations/importations de produits à forte intensité de pollution a augmenté dans les pays à haut revenu, mais a décliné dans les pays à revenu intermédiaire. Les pays développés semblent donc avoir conservé un avantage comparatif dans la production de produits polluants, malgré le renforcement de leurs normes environnementales.

Ratio exportations/importations de produits à forte intensité de pollution



Source: D'après figure 3b, Banque mondiale (1998).

Cette conclusion est partagée par P. Sorsa², qui estime que la part des pays développés dans les exportations de produits dont la fabrication est polluante est restée stable entre 1970 et 1990 (81,1 % en 1990 contre 81,3 % en 1970). Des éléments d'explication de ces résultats seront apportés dans la section suivante.

¹ Banque mondiale, *Indicateurs du Développement mondial, 1998, Washington D.C.*

² P. Sorsa, « *Competitiveness and Environmental Standards* », *Policy Research Working Paper n° 1249, Banque mondiale, Washington D.C.*

Les observations faites sur les chiffres du commerce international sont corroborées par des études portant sur les flux d'investissement.

Repetto¹ a analysé les investissements des Etats-Unis à l'étranger en 1992. Il a constaté que la part des pays en développement et en transition dans ces flux était de 45 %, mais que leur part des investissements dans des industries polluantes (pétrole et gaz, produits chimiques et connexes, métallurgie) était bien inférieure : seuls 5 % des investissements reçus par les pays en développement concernaient ces secteurs, contre 24 % des investissements destinés aux pays développés. Il semble donc que **les pays développés exportent leurs industries polluantes principalement vers d'autres pays développés.**

Ce résultat a été confirmé en 1998 par J. Albrecht², qui a examiné les IDE entrant et sortant des Etats-Unis. Il montre que la croissance des IDE sortant est plus forte pour les industries « propres » que pour les industries polluantes. Il obtient le résultat inverse pour les IDE entrant aux Etats-Unis. En d'autres termes, les Etats-Unis semblent « importer » davantage d'industries polluantes qu'ils n'en exportent.

De même, Eskeland et Harrison³ ont examiné si l'investissement étranger direct dans les pays en développement était concentré sur des industries polluantes, analysant la situation du Mexique, du Venezuela, de la Côte-d'Ivoire et du Maroc durant les années 1980. Les deux premiers de ces pays reçoivent l'essentiel de leurs investissements étrangers des Etats-Unis, et les deux autres de la France. Ils n'ont trouvé aucun élément tendant à montrer que ces investissements privilégiaient les secteurs polluants. Ils ont vérifié leurs conclusions en estimant l'effet du coût de la réduction de la pollution sur les investissements directs des Etats-Unis à l'étranger de façon générale et ont constaté que les entreprises américaines, qui devaient engager les frais de lutte antipollution les plus élevés aux Etats-Unis, n'investissaient pas plus à l'étranger que la moyenne.

¹ R. Repetto, « *Jobs, Competitiveness and Environmental Regulation : What are the Real issues ?* », 1995, World Resources Institute, Washington D.C.

² J. Albrecht, « *Environmental Policy and Inward Investment Position of U.S. Dirty Industries* », *Intereconomics*, juillet/août 1998.

³ G. Eskeland et A. Harrison, « *Moving to greener pasture ? Multinationals and the pollution-haven hypothesis* » *Policy Research Working Paper n° 1744*, Banque mondiale, Washington D.C.

3. L'approfondissement de la mondialisation au cours des dernières décennies a été concomitant à un renforcement des normes environnementales dans les pays développés

Peut-on expliquer le maintien d'un certain avantage comparatif des pays du Nord dans les activités polluantes par un abandon de leurs exigences environnementales ?

L'hypothèse d'une « course au moins-disant » environnemental, destinée à prévenir les délocalisations vers les pays du Sud, ne s'est jusqu'ici guère vérifiée.

On peut certes trouver des exemples de recul des normes environnementales, mais ceux-ci demeurent anecdotiques. Esty et Gerardin¹ citent le cas de la province de l'Ontario au Canada qui a assoupli certains règlements environnementaux ces dernières années pour répondre aux intérêts commerciaux du secteur forestier, des industries extractives, de la construction résidentielle et du secteur agroalimentaire. Ils signalent aussi des modifications des lois allemandes sur la protection de l'environnement intervenues dans les années 1990, qui donneraient clairement la priorité à l'économie sur la protection de l'environnement.

Certainement ces exemples montrent qu'il y a bien des cas de relâchement de la réglementation environnementale motivés par des considérations économiques. Mais on peut douter que le monde développé soit entré dans une phase de démantèlement progressif de ses normes environnementales. **Historiquement, les législations environnementales se sont constituées depuis les années 1970, c'est-à-dire dans un contexte d'internationalisation déjà avancée des économies occidentales.** L'approfondissement de l'intégration économique et le renforcement des normes environnementales ont donc évolué en parallèle.

Si les cas de recul des normes environnementales sont rares, les exemples de « paralysie réglementaire » semblent plus nombreux et plus significatifs.

Par « paralysie réglementaire », il faut entendre le refus des pouvoirs publics d'édicter des normes plus contraignantes, de crainte de nuire à la compétitivité nationale.

Ainsi en 1992, la Commission européenne a présenté une proposition de taxation du dioxyde de carbone. Cette proposition était subordonnée à l'adoption de taxes similaires par les principaux partenaires commerciaux de

¹ D. Esty et D. Gerardin, « *Environmental protection and international competitiveness : a conceptual framework* », *Journal of World Trade*, vol. 32 (3), juin 1998.

l'Union européenne. Toutefois, les initiatives prises à cet effet, aux Etats-Unis, en Australie, ou au Japon, ont été combattues, avec succès, par les représentants des industriels qui ont soutenu que cette mesure nuirait à leur compétitivité par rapport aux pays ne prenant pas part à l'initiative (pays émergents notamment). En définitive, la proposition a été retirée.

Autre exemple, en 1995, l'industrie britannique des peintures a obtenu l'abandon d'une loi qui l'aurait forcée à réduire ses émissions de composés organiques volatils, cause majeure du *smog* urbain et de problèmes respiratoires. Là encore, l'argument était que cette loi pénaliserait l'industrie par rapport à la concurrence internationale.

L'actualité récente offre un exemple supplémentaire des craintes suscitées dans le secteur chimique par les propositions de réglementation environnementale. En mai 2003, la Commission européenne a déposé un premier projet visant à réglementer l'industrie chimique ; l'objectif de la réforme est de mettre en place un système complet d'enregistrement, d'évaluation et d'autorisation pour les substances chimiques, avec obligation pour les industriels de démontrer que leurs produits sont sûrs pour la santé humaine et pour l'environnement. Suite aux vives critiques des industriels allemands, français et britanniques, qui ont évoqué des surcoûts excessifs pour leur activité, et le risque de nombreuses suppressions d'emplois, le projet de la Commission a été profondément remanié. La Commission a également dû faire face à un lobbying intense des Etats-Unis, qui craignaient pour leurs exportations vers l'Union européenne. Un nouveau projet, présenté à la fin de l'année 2003, a un champ d'application et des objectifs plus restreints. La Commission estime que son coût pour l'industrie chimique européenne serait de 2,8 à 5,2 milliards d'euros sur onze ans, ce qui représente, annuellement, mois de 0,1 % du chiffre d'affaires du secteur.

Qu'elles soient justifiées ou non, les craintes de délocalisation ont remis en question certains projets dans le domaine environnemental ces dernières années, ce qui plaide pour un effort accru de coopération internationale en vue de la définition de normes communes.

Néanmoins, le tableau d'ensemble qui se dégage de cet aperçu des données empiriques conduit à penser que les grandes entreprises n'ont pas exploité de manière systématique les différences de réglementation environnementales pour se relocaliser, alors même que les normes environnementales dans les pays développés se sont, sauf exceptions, renforcées ou sont restées stables dans la dernière période. Cet apparent paradoxe peut s'expliquer de la manière suivante : le niveau des normes environnementales demeure, pour la plupart des entreprises, un déterminant relativement secondaire de leurs choix d'implantation ; de plus, d'autres

facteurs s'opposent à ce que les entreprises délocalisent aisément leurs activités pour profiter de règles environnementales plus laxistes.

C. LES DIFFÉRENCES DE RÉGLEMENTATION ENVIRONNEMENTALE NE SONT GÉNÉRALEMENT PAS UN FACTEUR DÉTERMINANT DES CHOIX D'IMPLANTATION DES ENTREPRISES

Les coûts de mise en œuvre des normes environnementales apparaissent, le plus souvent, comme un déterminant assez secondaire des choix d'implantation des entreprises.

1. Les coûts de mise en œuvre des normes environnementales semblent relativement modestes

Les données chiffrées relatives aux coûts de mise en œuvre des normes environnementales sont peu nombreuses et, de surcroît, relativement anciennes. Elles doivent donc être interprétées avec prudence, et comme rendant compte d'un ordre de grandeur, plutôt que d'évaluations précises.

Seuls les Etats-Unis ont publié, jusqu'au milieu des années 1990, des données relatives au coût du respect des normes environnementales, sur la base d'une enquête annuelle auprès des entreprises. Les derniers chiffres publiés portent sur l'année 1993. Il est difficile de proposer, à partir de ces chiffres, une extrapolation des coûts aujourd'hui subis par l'industrie américaine, mais il peut être utile de les rappeler pour se faire une idée des coûts supportés à l'époque par les différentes branches de l'économie américaine.

Comme le montre le tableau suivant, les entreprises américaines consacraient, en moyenne, 0,6 % environ de leur chiffre d'affaires aux mesures antipollution. Cette proportion montait jusqu'à 1,5 ou 2% pour les industries les plus polluantes – pétrole et charbonnage, produits chimiques, métallurgie, et papier et produits connexes.

Coût d'exploitation des équipements antipollution selon la branche de production aux Etats-Unis (1993)

SIC	Branche de production	Coût d'exploitation des équipements antipollution (millions de dollars EU)	Chiffre d'affaires (millions de dollars EU)	Dépenses antipollution/ chiffre d'affaires (%)
29	Pétrole et charbon	2 793	144 715	1,93
28	Produits chimiques et connexes	4 802	314 744	1,53
33	Métallurgie primaire	2 144	142 384	1,51
26	Papier et produits connexes	1 948	133 486	1,46
32	Produits en pierre, céramique et verre	544	65 574	0,83
31	Cuir et produits en cuir	52	9 991	0,52
34	Produits métalliques ouvrés	742	175 137	0,42
22	Produits des industries textiles	280	73 951	0,38
30	Caoutchouc et produits divers en matière plastique	409	122 776	0,33
20	Produits alimentaires et assimilés	1 368	423 257	0,32
37	Matériel de transport	1 327	414 614	0,32
36	Matériel électronique et autre matériel électrique	716	233 342	0,31
24	Bois et produits en bois	279	94 547	0,30
25	Meubles et accessoires	137	47 349	0,29
38	Instruments et produits assimilés	383	136 916	0,28
39	Industries manufacturières diverses	85	42 426	0,20
35	Machines et équipements industriels	488	277 957	0,18
27	Impression et édition	266	172 737	0,15
21	Tabac	33	28 384	0,12
	Moyenne	18 796	3 054 287	0,62

Note: Le coût d'exploitation des équipements antipollution comprend l'amortissement, le renouvellement des filtres et autres fournitures, la rémunération du personnel d'entretien, etc.

Source : Census Bureau (1996)

Une étude de l'OCDE, réalisée en 1997 et portant sur le secteur de la sidérurgie¹, a abouti à un éventail plus large, puisque le coût direct de la protection de l'environnement est estimé « entre 1 et 5 % du prix de revient »².

Ces données éparses suggèrent que, pour la majorité des entreprises, le coût du respect des normes antipollution est assez faible. Toutefois, pour des entreprises fortement exposées à la concurrence internationale et produisant des biens standardisés, un surcoût de 1 à 5 % peut n'être pas négligeable. Cependant, si l'on retient l'argument énoncé par l'économiste Michael Porter, le surcoût réellement supporté par l'entreprise n'est peut-être pas si élevé qu'il y paraît à première vue : pour cet auteur, la pression due à la réglementation, comme toute autre pression concurrentielle, encourage des innovations qui permettent de mettre au point de nouveaux procédés de fabrication, ou de nouveaux produits présentant un intérêt commercial, qui viennent minorer les surcoûts supportés par les entreprises.

Un autre indice, qui laisse penser que les coûts de lutte antipollution sont peu significatifs pour les entreprises, résulte de la comparaison entre les performances financières des entreprises les plus en pointe sur les questions environnementales, et les autres. En 1997, Cohen et Fenn³ se sont penchés sur la rentabilité des 500 entreprises de l'indice *Standard and Poors* en fonction de la qualité de leurs performances environnementales. Ils comparent les résultats de deux portefeuilles, un portefeuille « vert », qui ne comporte que les entreprises les moins polluantes de chaque branche de production (celles dont les résultats environnementaux sont meilleurs que la médiane de la branche) et un portefeuille « brun » rassemblant les entreprises plus polluantes. Pour s'assurer que les résultats ne sont pas trop biaisés par le choix des mesures de comportement environnemental et de résultats financiers, ils font au total 54 comparaisons de portefeuilles fondées sur différentes combinaisons de neuf indices de comportement environnemental, trois indices de résultats financiers et trois périodes. Dans 80 % des cas, le portefeuille « vert » donnait de meilleurs résultats que le portefeuille « brun », mais les différences n'étaient statistiquement significatives que dans 20 % des cas. Un comportement plus écologique ne se traduit donc pas par une baisse automatique de rentabilité. Ce résultat peut être interprété comme une confirmation de « l'hypothèse de Porter ». Il est vraisemblable aussi que les

¹ OCDE, « Les conséquences des politiques de protection de l'environnement sur les coûts de compétitivité : la sidérurgie », DSTI/SI/SC (97) 46, 1997, Paris, France.

² Il convient de noter que, dans l'étude de l'OCDE, les coûts de la lutte antipollution sont rapportés au prix de revient, tandis qu'ils sont rapportés au chiffre d'affaires dans les données américaines. Néanmoins, ces deux ratios sont étroitement liés puisqu'à long terme le prix du marché tend, du fait de la concurrence, à se rapprocher du prix de revient unitaire, majoré d'une marge correspondant au rendement du capital.

³ M. Cohen et S. Fenn « Environmental and Financial Performance : are they related ? », 1997, Department of Economics, Vanderbilt University, Nashville.

entreprises qui ont les meilleurs résultats environnementaux soient aussi les plus avancées sur le plan technologique, organisationnel, en matière de gestion des ressources humaines..., et que la performance environnementale ne soit qu'un aspect de la performance globale de l'entreprise.

2. Les facteurs classiques de l'avantage comparatif dominant les considérations relatives aux normes environnementales

Comme on l'a vu dans la première partie de ce rapport, l'explication classique de l'avantage comparatif met l'accent sur deux facteurs de production : le capital et le travail. Toutes choses égales par ailleurs, les pays dans lesquels le ratio capital/main-d'œuvre dépasse la moyenne mondiale ont un avantage comparatif pour les industries capitalistiques, et inversement.

Les pays développés disposant de plus de capitaux que les pays en développement jouissent d'un avantage comparatif pour les activités capitalistiques, tandis que les pays en développement sont avantagés pour les industries de main-d'œuvre. Or, si l'on reprend les données américaines relatives aux industries qui supportent les coûts de lutte antipollution les plus élevés (qui sont aussi vraisemblablement les industries intrinsèquement les plus polluantes) on observe qu'elles comprennent des industries comme celles des métaux non-ferreux, de la chimie, du raffinage du pétrole, ou du papier, qui font partie des secteurs les plus capitalistiques de l'économie¹.

Selon la théorie classique du commerce international, ces secteurs très capitalistiques auront donc tendance à se concentrer dans les pays développés où le capital est abondant. Les disparités de normes environnementales jouent certes en défaveur des pays développés, mais il est douteux qu'un écart de quelques points de pourcentage en termes de coût suffise à renverser l'avantage comparatif au profit des pays en développement.

Cette intuition est confirmée par une étude de Tobey² : examinant si les écarts de normes environnementales ont une influence notable sur la structure du commerce international, il arrive à la conclusion que cette structure reste déterminée par les facteurs classiques de l'avantage comparatif (capital, main-d'œuvre, et dotation en ressources naturelles).

Ces raisonnements expliquent que des pays comme l'Allemagne ou les Etats-Unis aient conservé un avantage comparatif dans le secteur chimique,

¹ D'après Repetto (étude citée), le raffinage du pétrole, la fabrication de produits chimiques, la pâte et le papier, et le travail des métaux font partie des activités qui comptent le moins de salariés par millions de dollars de chiffres d'affaires.

² J. Tobey, «The impact of domestic environmental policies on patterns of world trade : an empirical test », *Kyklos*, vol. 43, 1991.

par exemple, secteur polluant et très réglementé, alors qu'ils l'ont depuis longtemps perdu pour l'industrie textile, secteur moins polluant, mais intensif en facteur travail.

L'idée selon laquelle les normes environnementales sont un élément relativement secondaire dans les choix de localisation des entreprises est confirmée par des enquêtes effectuées auprès des chefs d'entreprises. Les principaux déterminants cités pour les choix de localisation sont : le coût du travail ; la fiscalité ; la qualité des infrastructures ; la présence de ressources naturelles ; la taille du marché intérieur du pays d'accueil, etc¹. Les normes environnementales ne sont que rarement citées.

Du point de vue des Etats, et des mesures qu'ils sont susceptibles de mettre en œuvre pour attirer des investissements étrangers, le recul des normes environnementales n'est certainement pas l'instrument le plus pratique et le plus efficace à mobiliser. Des mesures classiques de subventions ou d'allègements d'impôts sont de nature à envoyer un signal beaucoup plus lisible aux investisseurs étrangers, tout en suscitant moins de réticences chez les consommateurs résidant dans les pays développés.

Les firmes multinationales sont en effet soumises à des pressions informelles croissantes de la part des consommateurs et des ONG.

3. Des facteurs techniques ou de réputation peuvent dissuader les entreprises ou les Etats d'exploiter les écarts de normes environnementales

Les firmes multinationales ont souvent tendance à uniformiser leurs procédés de production à l'échelle mondiale et à exporter ainsi dans les pays en développement des technologies modernes plus respectueuses de l'environnement.

Il est souvent rationnel pour une entreprise d'employer les mêmes procédés au Sud et dans son pays d'origine : la production sera de qualité identique ; l'entreprise n'aura pas à supporter de coûts de développement supplémentaires ; l'entreprise disposera d'un avantage technologique lui permettant de s'imposer face aux producteurs locaux ; enfin, elle se mettra à l'abri d'éventuelles critiques de la part des consommateurs et des ONG.

De ce fait, l'investissement étranger apporte souvent aux pays du Sud des technologies plus modernes et respectueuses de l'environnement que celles dont ils disposaient initialement. Des études ont mis en évidence ce

¹ Voir OCDE, « *Environmental issues in policy-based competition for investment : a literature review* », 2002, Paris, France.

phénomène en Chine¹, ou dans différents pays du Sud dans le secteur de l'extraction minière². Cet effet technologique est positif pour l'environnement local, surtout s'il s'accompagne de transferts durables de savoir-faire.

Au niveau étatique, l'ouverture internationale peut également avoir pour effet d'inciter les gouvernements à relever leurs normes environnementales pour avoir accès aux marchés des pays développés. Vogel³ fait ainsi remarquer que le Japon s'est aligné sur les standards environnementaux développés aux Etats-Unis pour l'industrie automobile dans les années 1970 pour préserver son accès à ce marché. Et Lee⁴ souligne que la Corée a relevé ses normes d'émissions polluantes automobiles pour les placer au même niveau que celles en vigueur au Japon, aux Etats-Unis ou dans l'Union européenne. L'intégration économique peut donc conduire parfois, non au « moins-disant réglementaire », mais à l'exportation des normes les plus élevées.

Par ailleurs, les consommateurs sont de plus en plus sensibles aux conditions de fabrication des produits qu'ils achètent, que ce soit sur le plan social ou environnemental. Ils exercent ainsi une « pression informelle » sur les entreprises, qui peut dissuader celles-ci de tirer parti des différences de normes environnementales. Les médias et les ONG jouent bien sûr un rôle essentiel pour faire parvenir l'information aux citoyens.

L'OCDE⁵ cite l'exemple de la campagne d'opinion menée avec succès par le collectif *Rainforest Action Network* contre la société américaine *Home Depot*, spécialisée dans la vente de meubles et de matériaux de construction. Après deux années de campagne, la société a pris, en 1999, l'engagement de ne plus vendre de produits fabriqués à partir de bois issu des forêts primaires.

¹ Z.C. Guoming, Z. Yangui, G. Shungi et J.X. Zhan, « Cross border environmental management and transnational corporations : the case of China », 1999, CNUCED / Copenhagen Business School.

² A. Warhust et G. Bridge, « Economic liberalisation, innovation and technology transfer opportunities for cleaner production in the minerals industry », 1997, *Natural Resources Forum*, 21.

³ D. Vogel, « Environmental regulation and economic integration », *Journal of international economic Law*, 3 : 2, 2000.

⁴ D. Lee, « The effects of environmental regulations on trade : cases of Korea's new environmental laws », *Georgetown International Law Review*, n° 5, 1993.

⁵ OCDE, « Environmental benefits of foreign direct investment : a literature review », 2002, p. 21, OCDE, Paris, France.

Un nombre croissant d'entreprises adoptent également, de manière volontaire, les normes de gestion environnementale (ISO 14000) publiées par l'Organisation internationale de normalisation. Ces normes donnent aux entreprises un cadre commun pour apprécier et gérer l'impact environnemental de leurs produits et procédés. L'adhésion à ces normes est devenue bien souvent un véritable argument commercial pour les entreprises.

*

* *

L'analyse qui précède a montré que les Etats conservaient des marges de manœuvre en matière de politique environnementale. La mobilité des entreprises s'est certes accrue sous l'effet de la mondialisation, mais les écarts de normes environnementales ne semblent pas jouer un rôle décisif dans les choix de localisation des sites de production. Ce constat n'implique cependant pas qu'il en aille forcément toujours de même : au-delà d'un certain seuil, les surcoûts occasionnés par les normes environnementales pourraient devenir suffisants pour motiver des délocalisations massives.

Malheureusement, comme on l'a vu, les données chiffrées relatives au coût des normes environnementales sont peu nombreuses et anciennes. Dans ces conditions, il est bien difficile d'évaluer l'impact qu'aurait le renforcement de telle ou telle norme en France ou en Europe. **Une amélioration de notre appareil statistique sur ce point apparaît donc hautement souhaitable.**

La solution optimale résiderait toutefois dans un effort d'harmonisation internationale des normes environnementales. Des standards minimaux pourraient, dans un premier temps, être définis.

Avant d'envisager les conséquences de ces réflexions en termes de gouvernance internationale, il importe de s'interroger sur la question du lien entre commerce international, croissance et environnement.

II. LA CROISSANCE FAIT ELLE PARTIE DU PROBLÈME OU DE LA SOLUTION ?

Rappelons que l'analyse de Grossman et Krueger établit la relation suivante entre commerce international, croissance et environnement :

- d'une part, le commerce international stimulerait la croissance et cette augmentation de la production serait nuisible à l'environnement (effet d'échelle) ;

- d'autre part, l'enrichissement résultant de la croissance conduirait à une aspiration à un environnement de meilleure qualité de la part des populations (effet technique).

Cette analyse repose sur un postulat controversé : la libéralisation des échanges stimule la croissance. Elle conduit ensuite à s'interroger sur le point de savoir lequel de ces deux effets – l'effet d'échelle ou l'effet technique – l'emporte, et si le bilan net de la croissance sur l'environnement est ainsi positif ou négatif.

A. PREMIER MAILLON DU RAISONNEMENT : LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES STIMULE LA CROISSANCE

De nombreux éléments permettent de penser que la libéralisation des échanges a un effet positif sur la croissance du PIB, sans qu'il soit toutefois possible de clore totalement le débat sur ce point.

Sur le plan théorique, l'argumentation en faveur du libre-échange repose sur des analyses de type ricardien, déjà exposées dans la première partie de ce rapport. Rappelons simplement ici que la théorie ricardienne sous-tend la plupart des modélisations du commerce international, celles utilisées par P. Messerlin pour évaluer les conséquences d'une réduction des barrières aux échanges en Europe, comme celles utilisées pour évaluer les effets d'un nouveau cycle de négociations multilatérales. Fort logiquement, ces modélisations concluent à un impact positif de la libéralisation sur la croissance ; ces résultats ne valent cependant pas démonstration, puisque ces modèles sont, dès le départ, construits sur la base d'hypothèses qui conduisent inéluctablement à ces résultats.

Il est donc nécessaire de se tourner vers les études empiriques pour établir l'existence d'un lien entre ouverture aux échanges et croissance. La recension effectuée par l'OMC dans son Rapport annuel de 1998 indique que la plupart de ces études concluent à une **corrélation positive entre degré d'ouverture et croissance du PIB**. Lorsqu'elles aboutissent à une corrélation négative, celle-ci est généralement non significative sur le plan statistique.

Un tableau en annexe présente de manière synthétique les résultats des principales études portant sur le sujet (annexe 1).

L'accumulation de données empiriques n'a cependant pas mis fin au débat, comme l'a démontré en 2002 la réplique de Rodrick et Rodriguez à l'étude de Sachs et Warner.

En 1995¹, J. Sachs et A. Warner ont analysé la corrélation entre croissance et ouverture, sur la base d'un indice d'ouverture reposant sur plusieurs critères : importance des obstacles non tarifaires, taux moyens de droits de douane, écart entre le taux de change officiel et le taux de change du marché noir, et importance des entreprises commerciales d'Etat. Ils montrent que tous les pays ouverts ont connu, sur la période 1970-1995, une croissance supérieure à celle des pays fermés. Dans la catégorie des pays émergents, l'écart est même spectaculaire : les pays ouverts ont ainsi connu une croissance de 4,5 % l'an, contre seulement 0,7 % en moyenne pour les pays fermés. Parmi les pays industrialisés, l'écart est plus réduit : 2,5 % l'an, contre 0,7 %. Ces chiffres suggèrent que l'ouverture non seulement accélère la croissance, mais favorise aussi la convergence entre pays riches et pauvres : les pays émergents ouverts ont une croissance supérieure à celle des pays industrialisés, signe qu'un rattrapage se produit ; en revanche, il n'y a pas d'écart entre taux de croissance dans la catégorie des pays fermés.

En 2002², D. Rodrick et J. Rodriguez ont contesté les conclusions de Sachs et Warner. Ils mettent en doute le lien de causalité suggéré entre ouverture et croissance. Ils soulignent que l'ouverture aux échanges n'est qu'un aspect d'une organisation économique d'ensemble. Les pays qui font le choix de l'ouverture sont généralement ceux qui sont les mieux organisés sur le plan interne : stabilité politique et macroéconomique, Etat de droit, bonne administration... Ce serait la qualité de cette organisation interne qui serait la source de la croissance des pays ouverts, et non l'ouverture *per se*. Le choix de l'ouverture s'imposerait naturellement à des pays qui se savent en situation d'en tirer parti. La libéralisation des échanges serait davantage une conséquence de la prospérité qu'une de ses causes.

La critique de Rodrick et Rodriguez révèle une difficulté propre aux sciences sociales : on ne peut isoler totalement une variable pour en analyser les effets de manière autonome. Il est indéniable que l'ouverture commerciale est rarement un fait isolé, et qu'elle est presque toujours conjointe à des facteurs internes de croissance, ce qui rend problématique la détermination des liens de causalité.

On peut toutefois faire valoir que l'argument peut être renversé : l'ouverture internationale peut fournir de puissantes incitations à la réforme interne. Les réformes mises en œuvre par les pays d'Europe centrale et

¹ J. Sachs et A. Warner, « *Economic reform and the process of global integration* », *Brookings paper on economic activity*, 1, 1995.

² D. Rodrick et J. Rodriguez, « *Trade policy and economic growth : a skeptic guide to the cross national evidence* », *NBER Macroeconomics Annual*, 2002.

orientale, pour préparer leur adhésion à l'Union européenne, ou par la Chine, en vue de son adhésion à l'OMC, en attestent.

L'intensification de la concurrence internationale conduit également les agents privés à s'adapter, en recherchant les gains de productivité, ou en investissant davantage dans la recherche et développement, par exemple.

De plus, l'insertion dans l'économie internationale permet d'avoir accès plus facilement aux éléments matériels (technologies), ou intellectuels (méthodes de management, règles juridiques...), qui sont indispensables à l'efficacité économique sur le plan interne. Comme l'indiquait Rudiger Dornbusch dans son commentaire de l'article de Sachs et Warner, « *le commerce des marchandises n'est peut-être que la moindre des choses dont bénéficie une société ouverte. L'échange direct des idées, des méthodes, l'émulation d'une réussite ailleurs peuvent jouer un rôle tout aussi capital* ».

Et, comme l'a rappelé M. Patrick Messerlin au cours de son audition, « *il n'y a pas, dans l'histoire, d'exemple de pays protectionniste ayant connu le succès économique sur la longue durée* ». A long terme, l'ouverture apparaît donc comme un ingrédient indispensable de la croissance économique.

Il est vraisemblable qu'existe en fait un cercle vertueux de libéralisation et de croissance : les périodes de forte croissance semblent encourager l'ouverture des marchés (probablement parce que la croissance atténue les problèmes d'ajustement et réduit la résistance aux changements) et l'ouverture des marchés elle-même favorise la croissance¹. L'ouverture commerciale et financière serait ainsi une politique utile pour accélérer la croissance dans les pays qui disposent déjà d'une bonne gouvernance politique et économique interne. Son effet n'est pas neutre.

En revanche, une politique de libéralisation mal conduite (sans politiques d'accompagnement macroéconomiques ou structurelles adaptées à la situation concrète du pays) peut conduire à des échecs, comme l'a illustré la crise asiatique de 1997 (la fragilité des systèmes bancaires nationaux ne leur a pas permis de faire face aux conséquences de la libéralisation des flux financiers).

Si l'on admet que l'ouverture stimule la croissance, quel effet la libéralisation des échanges aura-t-elle, par ce biais, sur l'environnement ?

¹ Cf. A. Harrison, « *Openness and Growth : a time-series, cross-country analysis for developing countries* », NBER Working paper n° 5221, août 1995.

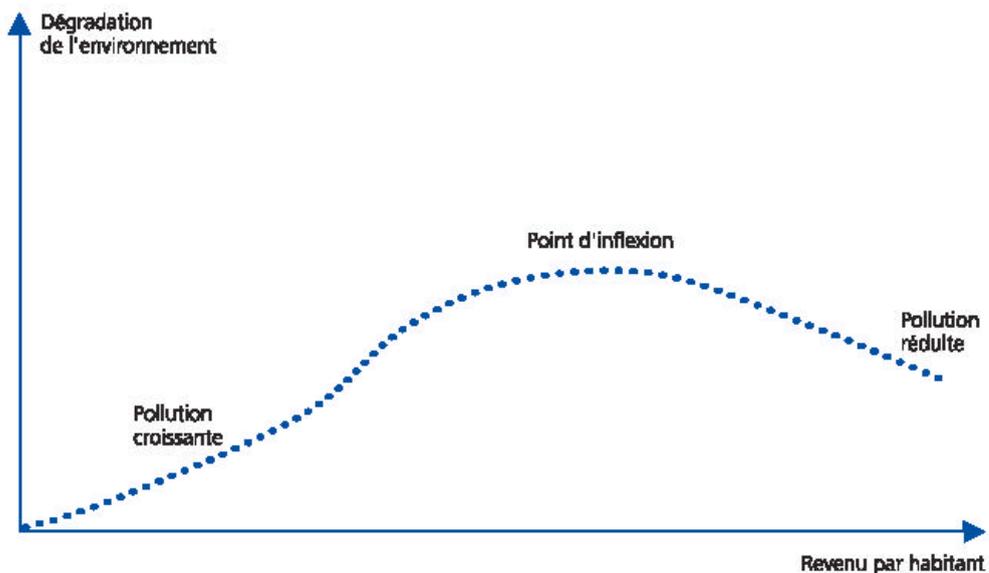
B. RELATION ENTRE CROISSANCE ET ENVIRONNEMENT : DISCUSSION DE L'HYPOTHÈSE DE LA COURBE ENVIRONNEMENTALE DE KUZNETS

1. La courbe environnementale de Kuznets

L'expérience des pays développés a montré que l'enrichissement des populations s'est accompagné de la demande d'un environnement plus sain, ce qui a conduit à un renforcement des normes et à une amélioration de la qualité de l'environnement dans certains domaines (cas de la pollution de l'air dans les villes, notamment).

Ce constat a conduit à formuler l'hypothèse suivante : la croissance serait nocive pour l'environnement dans les premiers stades du développement ; puis, au-delà d'un certain seuil de revenu par habitant, la croissance entraînerait une amélioration de la qualité de l'environnement. La relation entre croissance et dégradation de l'environnement aurait dès lors la forme d'un U inversé : dans un premier temps, l'augmentation de la production dégraderait l'environnement (l'effet d'échelle domine, pour reprendre la terminologie de Grossman et Krueger), puis, au-delà d'un point d'inflexion, la croissance réduirait les dégradations environnementales (l'effet technique l'emporte).

LA COURBE ENVIRONNEMENTALE DE KUZNETS



Source : OMC (1999).

Ce schéma a été rapproché de l'hypothèse formulée par Simon Kuznets en 1955, qui avait envisagé une corrélation entre la réduction des inégalités de revenu et le niveau du PIB/habitant, selon une même forme de courbe en U inversé. Cela explique l'emploi fréquent dans la littérature économique de l'expression « **courbe environnementale de Kuznets** ».

2. Fondements théoriques

Le modèle de la courbe environnementale de Kuznets repose sur l'idée que l'environnement serait un « bien supérieur », c'est-à-dire **un bien dont la demande augmente avec le revenu** (à l'instar de la santé ou des loisirs). Il s'agit là d'une hypothèse très plausible : à l'évidence, pour les individus les plus pauvres, la tâche de se nourrir, se loger, se vêtir, ne laisse guère de place à d'autres préoccupations. Ce qui est vrai au niveau individuel l'est aussi au niveau national : toutes les personnalités auditionnées par votre rapporteur ont confirmé que les pays du Sud étaient, dans les enceintes internationales, moins sensibles aux questions environnementales que les pays du Nord.

L'élévation du revenu s'accompagnerait donc d'exigences « citoyennes » nouvelles. De plus, **la croissance du PIB permet de dégager plus facilement des ressources pour financer les politiques environnementales**. Pour les individus comme pour les nations, il est sans doute plus facile de sacrifier une partie de sa consommation pour protéger l'environnement lorsque les revenus sont élevés.

Si la dégradation de l'environnement entrave la production, la demande de politique environnementale n'émanera plus seulement des citoyens, mais aussi des entreprises. Ce point a été mis en avant par Mme Laurence Tubiana au cours de son audition : ces dernières années, les autorités chinoises se sont davantage préoccupées d'environnement, d'une part parce que la pollution urbaine menace la santé des habitants, mais aussi parce que la pollution des eaux côtières empêche l'aquaculture, et parce que la déforestation menace d'épuisement les ressources en bois.

3. Données empiriques

Toutefois, les études menées à partir de données empiriques montrent que **l'hypothèse de la courbe environnementale de Kuznets n'est vérifiée que pour certains polluants**.

L'étude fondatrice de Grossman et Krueger en 1992 portait sur les polluants atmosphériques. A partir de données sur la concentration des polluants dans l'air de quartiers urbains de différents pays, ils ont constaté que

la teneur en SO₂ (dioxyde de soufre) et en particules avait tendance à augmenter jusqu'à un niveau de revenu par habitant de 4.000 à 5.000 dollars, puis à diminuer progressivement. Cette première étude est donc venue confirmer l'hypothèse de la courbe environnementale de Kuznets.

D'autres données statistiques examinées depuis sont venues nuancer ce premier constat. Shafik et Bandyopadhyay¹ ont étudié dix indicateurs environnementaux et ont obtenu presque autant de profils de courbe que d'indicateurs. Les indicateurs liés à l'eau propre et à l'assainissement urbain s'améliorent uniformément avec l'accroissement des revenus. En revanche, la production de déchets urbains et les émissions de CO₂ semblent augmenter uniformément avec le revenu. Seuls les indicateurs relatifs à la qualité de l'air prennent la forme attendue d'un U renversé.

De manière générale, l'impression qui se dégage des statistiques est que l'hypothèse de la courbe environnementale de Kuznets n'est vérifiée que pour certaines pollutions localisées, essentiellement urbaines, de l'air et de l'eau. Au contraire, les pollutions transfrontières, notamment les émissions de CO₂, ne semblent pas connaître d'inflexion.

Si l'on admet que l'effet technique dépend de la demande d'un environnement plus sain de la part des habitants, il n'est guère surprenant que les pollutions localisées dans les zones à forte densité de population diminuent les premières. Jusqu'à une date récente, les conséquences du changement climatique sont apparues abstraites aux citoyens, ce qui n'incitait pas à une action résolue contre les émissions de CO₂. Il est probable, et souhaitable, que les signes de plus en plus tangibles du réchauffement planétaire, y compris la canicule en France à l'été 2003, conduisent à un changement d'attitude.

La disponibilité et le coût des techniques antipollution sont aussi un élément important pour expliquer les différences de résultat. Une comparaison entre la lutte contre les émissions de gaz CFC, responsables de la disparition de la couche d'ozone, et les émissions de CO₂ est éclairante sur ce point. Un accord international a pu être assez facilement obtenu pour éliminer les gaz CFC (accord de Montréal, 1987), parce que des produits de substitution étaient disponibles pour un coût modique. En matière de lutte contre les émissions de CO₂, les stratégies à mettre en œuvre apparaissent plus complexes et plus coûteuses, d'où de plus grandes réticences à engager les politiques adéquates.

¹ N. Shafik et S. Bandyopadhyay, « *Economic growth and environmental quality : time-series and cross-section evidence* », *Policy research working paper n° WPS 904*, 1992, Banque mondiale. Les dix indicateurs environnementaux retenus sont : l'absence d'eau propre, l'absence d'assainissement urbain, la teneur de l'air en particules et en oxyde de soufre, le rythme annuel de déforestation, l'oxygène dissous dans les cours d'eau, la teneur en coliformes fécaux, le volume de déchets municipaux par habitant et les émissions de CO₂.

4. La mise en œuvre de politiques publique appropriées est la clé de la réduction de la pollution

Il est important de préciser que l'hypothèse de la courbe environnementale de Kuznets ne postule pas que l'augmentation du revenu conduira *automatiquement* à une baisse de la pollution. Ce résultat est conditionné à la mise en œuvre de politiques appropriées par les pouvoirs publics. Il faut donc que ces derniers répondent aux changements des préférences exprimées par les citoyens.

L'existence d'institutions démocratiques offre, en principe, la garantie que les gouvernants suivront les préférences exprimées par les citoyens. Dans les régimes autoritaires, les gouvernements, n'étant pas comptables de leurs actes, risquent en revanche de ne pas conduire les politiques environnementales nécessaires. De graves dégradations écologiques se sont ainsi produites dans les pays de l'ancien bloc de l'Est.

Dans certains cas, comme la lutte contre les émissions de CO₂, la notion de volontarisme politique retrouve également tout son sens. En effet, si les citoyens ne sont pas encore sensibles à un problème environnemental, alors que les données scientifiques montrent qu'il est urgent d'agir, il appartient aux responsables politiques d'imposer le sujet dans le débat public, et de défendre les mesures nécessaires. Si le bien environnemental menacé présente les caractéristiques d'un bien public mondial, une action internationale coordonnée est en outre requise.

*

* *

Cette seconde partie a montré qu'il n'y avait pas d'opposition irréductible entre mondialisation et qualité de l'environnement. Le phénomène de « dumping environnemental » semble plus limité qu'il n'est parfois allégué, et il est possible que la spécialisation internationale joue plutôt en faveur de la lutte contre la pollution.

Par ailleurs, à long terme, seule l'élévation des niveaux de vie, que favorise la mondialisation, permettra de dégager les ressources suffisantes pour la protection de l'environnement, et permettra de faire de cet objectif une priorité de nos politiques publiques.

Mais le bilan de la mondialisation en matière d'environnement dépend, *in fine*, beaucoup de la mise en œuvre de bonnes politiques

environnementales, au niveau national, pour les dégradations localisées, et au niveau multilatéral, pour les problèmes environnementaux globaux. Le manque d'action concertée donne prise aux craintes de délocalisations industrielles, et décourage les initiatives nationales ; c'est pourquoi l'amélioration de la gouvernance mondiale environnementale est un enjeu central pour le siècle qui s'ouvre. Ce thème fera l'objet de la troisième et dernière partie de ce rapport.

TROISIÈME PARTIE

AMÉLIORER LA GOUVERNANCE MONDIALE ENVIRONNEMENTALE

La deuxième partie de ce rapport a suggéré que l'impact de la mondialisation sur l'environnement dépendait beaucoup de la mise en œuvre de politiques environnementales nationales adaptées et des actions internationales engagées en la matière. C'est sur ce second point que votre rapporteur souhaite s'attarder maintenant.

Depuis quelques années en effet, le thème de la gouvernance mondiale a pris une place importante dans le débat public. La mondialisation de l'économie appelle la création d'éléments de régulation intervenant à l'échelle adéquate. Le terme de « gouvernance » est un néologisme utile, dans la mesure où il reflète bien la principale difficulté qui se présente à la communauté internationale : comment gouverner la mondialisation en l'absence de gouvernement mondial ? Divisé en Etats souverains, sans autorité centrale unique, le monde contemporain n'est cependant pas dénué d'actions communes, ni de normes collectives. C'est à cet ensemble d'actions et de normes que renvoie la notion de gouvernance.

La gouvernance mondiale économique est relativement développée, comme l'atteste l'existence du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, de la Banque des règlements internationaux, ou de l'OMC. La gouvernance mondiale environnementale est demeurée jusqu'ici plus réduite, en dépit de la création du Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE) il y a une trentaine d'années, et de la multiplication d'accords environnementaux dont la portée est souvent limitée. C'est pourquoi votre rapporteur plaide pour un rééquilibrage de la gouvernance mondiale en faveur de l'environnement. Les propositions faites en la matière visent à engager le débat et s'inscrivent dans une perspective de long terme. Leur mise en œuvre requiert en effet un large accord international, qui apparaît difficile à obtenir à court terme.

I. LA GOUVERNANCE INTERNATIONALE DE L'ENVIRONNEMENT AUJOURD'HUI: DES DISPOSITIFS ÉCLATÉS AUX MOYENS RÉDUITS

Il existe deux dimensions de la gouvernance internationale de l'environnement : d'une part, des organisations ou des conventions

internationales traitent spécifiquement de questions environnementales ; d'autre part, l'environnement est une préoccupation transversale, qui affecte les actions de diverses organisations internationales, à commencer par l'Organisation mondiale du commerce.

A. L'ACTION INTERNATIONALE EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT : FAIBLESSE ET DISPERSION DES MOYENS

Les deux piliers de l'action internationale en faveur de l'environnement sont actuellement :

- le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE) ;
- et les accords multilatéraux environnementaux (AME).

1. Le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement

La décision de créer le PNUE en 1972 a fait suite à l'organisation de la Conférence des Nations-Unies sur « L'Homme et l'Environnement » à Stockholm la même année. Elle traduit un progrès dans la prise de conscience de l'importance des enjeux environnementaux. Le PNUE est la plus haute instance en charge de l'environnement au sein du système des Nations-Unies.

On peut distinguer trois grandes missions du PNUE :

* surveiller l'état de l'environnement mondial, et en dresser régulièrement un bilan ; le troisième rapport a été publié en 2002. On s'y réfère souvent sous le titre « GEO 3 » (*Global Environment Outlook*).

* servir de plate-forme pour discuter des actions et politiques à mettre en œuvre pour répondre aux problèmes identifiés, et pour préparer les conventions et accords internationaux nécessaires. C'est ainsi que le PNUE a été à l'origine de diverses conventions internationales relatives à l'environnement ; peuvent être citées, notamment, la Convention de Vienne et le protocole de Montréal relatifs à la protection de la couche d'ozone, la convention de Bâle sur les déchets, la convention sur la biodiversité, ou encore la convention sur les produits chimiques et organiques persistants. Le PNUE a été choisi pour assurer le secrétariat de ces conventions. Le PNUE met aussi en œuvre des accords volontaires avec des représentants de grands secteurs de l'industrie ou des services (banques et assurances, télécommunications, tourisme...). Le PNUE organise également des débats relatifs aux secteurs des transports, de la grande distribution, ou de la publicité, ces deux derniers secteurs ayant une grande influence sur les modes de consommation des ménages ;

* enfin, le PNUE remplit des fonctions de formation, d'échange et de diffusion d'informations et de bonnes pratiques.

Le PNUE est dirigé par un directeur-général, élu par l'Assemblée générale des Nations-Unies (actuellement : M. Klaus Töpfer, Allemagne). Tous les deux ans le Conseil d'administration du PNUE se réunit pour approuver le programme d'action de l'organisation.

Le Guide de l'environnement et du commerce, édité conjointement par le PNUE et l'Institut international du développement durable, note, à juste titre, que « le PNUE a été chargé de catalyser l'action environnementale dans tout le système des Nations-Unies, tout en se voyant attribuer des moyens fort modestes pour une tâche de cette ampleur ».

Les moyens humains et financiers du PNUE sont en effet bien limités : le budget annuel du programme est d'une soixantaine de millions d'euros, largement consacrés aux frais de fonctionnement, et notamment au versement des salaires de ses quelque 600 agents. De plus, ses moyens sont géographiquement dispersés, puisque, outre son siège à Nairobi, le PNUE dispose d'implantations à Paris, Genève et Osaka. A Paris siège en particulier la Division du Commerce, de l'Industrie et de l'Economie.

La modestie de ces moyens explique que le PNUE ne puisse financer sur ses fonds propres de grands projets de protection de l'environnement, dans les pays du Sud notamment, et doive se limiter à des tâches d'étude et d'administration de grands accords internationaux¹.

Outre la faiblesse de ses moyens, il faut souligner la précarité des financements du PNUE : Le Programme est, en effet, abondé pour l'essentiel, par des contributions volontaires des Etats. Cette précarité des crédits du PNUE est un obstacle à une programmation des actions à long terme, et conduit à détourner une partie de l'énergie de ses agents de leur mission première, pour la consacrer à la recherche de financements.

2. Les accords multilatéraux environnementaux (AME)

Les AME (définis ici comme des accords rassemblant plus de deux pays) se sont multipliés ces vingt dernières années, de sorte qu'on en compte aujourd'hui plus de 200.

¹ Des projets du PNUE sont toutefois financés par le Fonds pour l'environnement mondial (voir infra).

Les AME se sont développés sans coordination, et sans hiérarchisation, et s'appliquent à des espaces différents. La plupart d'entre eux ne prévoient **pas de mécanisme de sanction en cas d'inexécution**, ni ne comportent de véritable système de surveillance. Une procédure d'arbitrage est parfois prévue en cas de litiges ; mais le recours à une procédure d'arbitrage requiert classiquement l'accord des deux parties en conflit (y compris la partie fautive), et peut donc aisément être évité. Ces caractéristiques des AME expliquent que l'application par les Etats de leurs engagements internationaux ne soit pas toujours irréprochable.

Devant l'impossibilité de présenter la totalité des AME en vigueur, seuls les AME les plus significatifs seront ici brièvement exposés. Ces AME comptent un grand nombre d'Etats parties, et abordent les enjeux environnementaux les plus importants.

LES PRINCIPAUX AME

- *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).* – Premier en date des principaux AME, la CITES a été élaborée en 1973 et est entrée en vigueur deux ans plus tard. Elle est conçue pour réguler le commerce des espèces menacées d'extinction, ainsi que des produits provenant de ces espèces. Elle comporte trois annexes qui énumèrent les espèces dont la Conférence des Parties a établi (d'après des avis scientifiques) qu'elles étaient menacées d'extinction à divers degrés. Elle institue des mécanismes de contrôle des échanges qui vont de la prohibition complète à un système de licences d'exportation. La CITES se caractérise par la participation très active que prennent les organisations non gouvernementales — notamment scientifiques et militantes — à ses délibérations. (Elle compte 146 Parties.)

- *La Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer.* – Dite Convention de Montego Bay, elle a été signée en 1982 et est entrée en vigueur en 1994. Certains de ses articles traitent de la protection du milieu marin. Ainsi l'article 193 spécifie que «les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles selon leur politique en matière d'environnement et conformément à leur obligation de protéger le milieu marin». Et l'article 207 §1 prévoit que «les Etats adoptent des lois et règlements pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin»; cette obligation doit conduire les Etats à développer leur administration interne en matière d'environnement (la Convention compte 145 parties).

- **Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.** — Le Protocole de Montréal réglemente plusieurs substances chimiques industrielles qui ont pour effet de dégrader la couche d'ozone stratosphérique. Il interdit la production et l'utilisation de plusieurs d'entre elles et applique aux autres une stricte réglementation. Il prévoit la création d'un fonds destiné à aider les pays en développement à se libérer progressivement de leur dépendance à l'égard des substances réglementées. Il réglemente le commerce des substances qui favorisent la destruction de la couche d'ozone et des produits contenant des substances réglementées. (La Convention de Vienne compte 173 Parties, et le Protocole de Montréal 172.)
- **Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination** — Signée en 1989, la Convention de Bâle trouve son origine dans la crainte des pays en développement, notamment ceux d'Afrique, de devenir des lieux de stockage pour les déchets dangereux qui ne seraient plus éliminés dans les pays développés. Les organisations non gouvernementales ont joué un rôle important dans l'élaboration de ce traité. La Convention de Bâle définit la liste des déchets dangereux. Elle proscriit l'exportation ou l'importation de déchets dangereux vers ou en provenance d'un Etat non partie à la convention. L'exportation de déchets dangereux doit être autorisée par écrit par l'Etat importateur. La convention prévoit les cas de réimportation des déchets dangereux, notamment en cas de trafic illicite (Cette Convention compte 131 Parties et trois signataires qui ne l'ont pas encore ratifiée.)
- **Convention de Nairobi sur la diversité biologique (1993).** — Ouverte à la signature à la Conférence de Rio, cette Convention a pour objectifs de protéger la diversité biologique, d'encourager l'utilisation écologiquement viable de ses éléments et de favoriser la répartition juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques. La Convention sur la diversité biologique n'a pas été facile à rendre opérationnelle. La « diversité biologique » est elle-même un concept élaboré par la recherche scientifique au cours des vingt dernières années pour nous aider à mieux comprendre le milieu naturel. La protection d'un tel concept, par opposition à quelque chose de tangible comme une espèce ou un habitat déterminé, ne va pas de

soi. (La CDB compte 135 Parties et 12 signataires qui ne l'ont pas encore ratifiée.)

- **Convention-cadre sur les changements climatiques (1992) et Protocole de Kyoto (1997).** — Adoptée à la Conférence de Rio en 1992, la Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique (CCNUCC) porte sur la plus complexe des questions environnementales et celle qui présente les plus fortes incidences économiques. La principale stratégie utilisée par la CCNUCC consiste à diriger les investissements futurs vers des activités produisant moins de gaz à effet de serre. Instrument de mise en œuvre de la CCNUCC, le Protocole de Kyoto a été adopté en décembre 1997. Il définit deux catégories de pays — ceux qui s'engagent à limiter leurs émissions de gaz à effet de serre et les autres — et crée plusieurs mécanismes à cette fin. (La CCNUCC compte 180 Parties ; le Protocole n'est pas encore entré en vigueur.)
- **Convention de Paris sur la lutte contre la désertification (1994).** — Entrée en vigueur en 1996, cette convention prévoit que les parties élaborent des Programmes d'action nationaux contre la désertification, harmonisés au niveau régional par des conventions bilatérales ou multilatérales. La convention insiste sur la nécessité d'associer à ces programmes les communautés locales et les ONG. Elle appelle à la mobilisation de ressources nationales ou internationales, publiques ou privées, pour financer la lutte contre la désertification (la Convention compte 178 parties).
- **Convention sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable dans les cas de certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international (Convention de Rotterdam).** — De nombreux produits interdits, ou strictement réglementés, sur le marché intérieur sont échangés sur le marché international. On a débattu pendant des années des procédures les mieux à même de renseigner sans délai les autorités compétentes du pays importateur sur la nature de ces produits. C'est ainsi qu'un groupe de travail du GATT a consacré plusieurs années à négocier de telles procédures sans parvenir à un résultat consensuel. Le PNUE (compétent en matière de gestion des substances potentiellement toxiques) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (qui surveille l'utilisation des pesticides) avaient tout intérêt à élaborer un système uniforme de notification, garantissant que les renseignements seraient communiqués rapidement aux autorités compétentes. Il fallait en outre créer un dispositif qui permettrait aux pays en développement qui le jugent nécessaire de mettre fin à l'importation de substances déterminées. Cet objectif a été atteint grâce à la Convention de Rotterdam (qui compte 55 parties).

- **Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques.**— Ce Protocole à la Convention sur la diversité biologique s'applique au commerce de la plupart des catégories d'organismes vivants modifiés et aux risques qu'il peut présenter pour la biodiversité. Il institue une procédure de consentement préalable en connaissance de cause pour les organismes vivants modifiés (OVM) destinés à être libérés dans l'environnement (tels que les micro-organismes et les semences). Pour ce qui est des OVM destinés à l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés, il se contente d'instaurer un dispositif moins contraignant de traçabilité. Il met aussi en place une procédure permettant aux États de réglementer les importations d'organismes vivants modifiés, en spécifiant par exemple les protocoles d'évaluation des risques à respecter. Dans la mesure où il autorise de prendre cette décision même en l'absence de risques connus, le Protocole de Carthagène applique le principe de précaution plus clairement peut-être que tout autre accord international à ce jour. Ouvert à la signature en mai 2000, il entrera en vigueur quand il aura été ratifié par 50 pays
- **Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants.** — Ouverte à la signature depuis 2001, mais non encore en vigueur, cette convention vise à réglementer les polluants organiques persistants, c'est-à-dire des produits qui persistent dans l'environnement et peuvent s'accumuler dans les organismes vivants. La Convention prévoit l'élimination des produits les plus dangereux, et restreint l'usage des substances jugées moins nocives.

La portée réelle de ces conventions est variable. La Convention de Montréal a été un véritable succès puisqu'elle a permis de réduire considérablement les émissions de gaz dégradant la couche d'ozone. Par contraste, on ne peut s'empêcher de relever le caractère largement incantatoire de certaines dispositions contenues dans la convention de lutte contre la désertification, par exemple, ou dans la convention de Montego Bay. Il est vrai que la faiblesse des contraintes imposées aux Etats est souvent le gage d'une large adhésion au traité. A l'inverse, les traités qui contiennent des objectifs précis suscitent plus de réticences de la part des Etats au moment de la ratification, ce qui explique que le Protocole de Kyoto, entre autres, ne soit pas encore entré en vigueur.

3. Le Fonds pour l'environnement mondial

Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été créé en 1990, à la suite d'une initiative franco-allemande. Il a pour vocation de financer le surcoût occasionné dans les pays en développement par l'application des accords environnementaux intervenus dans les domaines suivants : diversité biologique, protection des eaux internationales, changement climatique et protection de la couche d'ozone¹. Depuis 2000, il peut aussi intervenir sur des projets liés à l'application de la convention sur les polluants organiques persistants.

Le Fonds rassemble aujourd'hui 167 Etats. Son instance décisionnelle est le Conseil du FEM, composé de 16 pays de l'OCDE, de 2 pays en transition, et de 14 pays en développement. Le Conseil s'appuie sur un Secrétariat, basé à Washington, géré administrativement par la Banque mondiale. Le budget du FEM est reconstitué tous les quatre ans par les pays donateurs : en 1994, le Fonds avait été doté de deux milliards de dollars ; son financement est passé à 2,75 milliards de dollars en 1998, puis à 2,9 milliards de dollars lors de la dernière reconstitution en 2002. Le budget du Fonds est donc en progression constante, mais demeure bien modeste compte tenu des enjeux qu'il entend traiter, et de l'étendue de la zone géographique qu'il couvre. La France contribue au financement du FEM à hauteur de 7 % de son budget.

En pratique, le FEM accepte d'accorder son financement à des projets qui lui sont présentés par trois agences de mise en œuvre, qui sont le PNUE, le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), et la Banque mondiale. Depuis sa création, le FEM a contribué au financement de plus de 1.000 projets dans 150 pays en voie de développement ou en transition.

EXEMPLES DE PROJETS FINANCÉS PAR LE FEM

➤ *Protection de la biodiversité : préservation du littoral au Belize.*

Des recherches marines continuent à mettre en évidence de nouvelles espèces dans la zone côtière du Belize, site unique qui abrite des espèces en danger telles que les lamentins, crocodiles, tortues de mer et de nombreuses espèces d'oiseaux. Toutefois ces ressources biologiques sont menacées par une montée rapide du tourisme, des pêcheries, du développement du littoral et des activités agricoles. Exécuté par le ministère bélizien de l'Agriculture et de la pêche, le

¹ Dans ce dernier domaine toutefois, le FEM n'intervient que dans les pays en transition. C'est le Fonds Multilatéral spécifique au Protocole de Montréal qui gère les ressources destinées aux pays en développement.

projet PNUD-FEM s'emploie, par le biais d'une gestion appropriée des ressources côtières, à assurer la viabilité à long terme des écosystèmes tout en ménageant des effets positifs pour les communautés locales.

Ce projet s'articule autour de trois axes principaux :

1. Renforcer les institutions nationales chargées des ressources côtières. Ceci inclut : la mise sur pied d'un comité de pilotage qui supervise l'exécution, et consolide la coordination interinstitutionnelle ; la préparation d'un projet de loi sur la gestion du littoral qui fournira le cadre législatif de cette politique de préservation; et la mise à disposition des Béliziens de bourses d'études pour s'initier à la gestion intégrée des zones côtières.

2. Actualiser et améliorer les connaissances sur les ressources côtières pour informer les décideurs. Ce volet comprend le lancement de plusieurs programmes de recherche sur la gestion des ressources et de la faune sauvage, un programme de suivi de la qualité de l'eau, et l'élaboration d'un plan de zonage du littoral. Les informations ainsi rassemblées ont permis la constitution d'un large réseau d'aires marines protégées et le classement de sept réserves au Patrimoine mondial.

3. Susciter chez les acteurs de tous les secteurs d'activité une ferme volonté de développer les ressources côtières en harmonie avec les impératifs environnementaux. Le projet a orchestré une campagne de sensibilisation du public, a appuyé un programme d'éducation aux ressources côtières et introduit un manuel d'enseignant relatif à l'environnement.

➤ ***Lutte contre le changement climatique : récupération du méthane des houillères en Chine.***

Les concentrations dans l'atmosphère de méthane, gaz à effet de serre de 20 à 60 fois plus actif que le dioxyde de carbone, vont en augmentant ; elles sont dues aux activités humaines. Mais, capturé et utilisé, le méthane est une source d'énergie efficiente et, dans certains cas, les systèmes de récupération/utilisation peuvent s'autofinancer, voire dégager un profit. L'exploitation du charbon contribue pour quelque 10 % aux émissions totales de méthane générées par les activités humaines, un tiers de ce pourcentage émanant de Chine.

En 1990, seules 40 des 600 houillères exploitées en Chine par l'Etat disposaient d'un système de recyclage du méthane récupéré. L'absence de mesures d'incitation, de capitaux, de techniques et d'équipements dissuadait d'étendre ce procédé. Le ministère chinois du Charbon, la Commission nationale de la planification et un certain nombre d'administrations des mines ont étudié et expérimenté de nouvelles technologies de méthanisation du

charbon. Toutefois, pour appliquer ces techniques à une échelle suffisamment large pour asseoir leur crédibilité, ces acteurs avaient besoin de ressources financières additionnelles. Le projet PNUD-FEM a alors élaboré une stratégie en trois volets : formulation d'une stratégie nationale pour développer l'industrie de la méthanisation ; introduction d'une large gamme de technologies et techniques de contrôle et d'utilisation du méthane en apportant la preuve de leur efficacité ; sensibilisation des décideurs, tant au niveau central que régional, sur la portée environnementale et économique de l'utilisation du méthane comme source d'énergie. Un large éventail de techniques de récupération et de conversion du méthane que les sociétés minières chinoises seraient susceptibles d'utiliser a été présenté en démonstration sur trois sites d'exploitation. Le projet a également instauré un climat politique et institutionnel favorable au développement d'une industrie de la méthanisation et formé des membres du personnel de divers instituts de recherche, du gouvernement central, de sociétés charbonnières, d'administrations des mines, de comités géologiques spécialisés dans le charbon et de compagnies de gaz municipales.

➤ ***Protection des eaux internationales : gestion environnementale et protection de la mer Noire.***

Les effluents urbains, industriels et agricoles des pays riverains ont fait de la mer Noire la mer intérieure la plus polluée au monde. Un projet PNUD-FEM, associant l'ensemble des pays intéressés (Bulgarie, Géorgie, Roumanie, Russie, Turquie, Ukraine), vise à améliorer la qualité des eaux, préserver les aires environnementales-clés, et intégrer les préoccupations environnementales dans les politiques de développement.

Le projet appuie la réalisation d'un plan d'action centré sur le littoral de la mer Noire, qui prend aussi en compte les bassins versants des principaux fleuves y aboutissant. Il est étroitement coordonné avec le projet du bassin du Danube et d'autres programmes financés par la Communauté européenne, la BERD, la Banque mondiale, etc.

Une des toutes premières activités du projet est d'identifier les principales sources de pollution (ponctuelle et diffuse) et de mesurer leur impact. D'autres initiatives incluent la réalisation d'un plan de gestion intégrée de la zone côtière qui prend en compte les activités agricoles, la gestion des pêcheries et des déchets ménagers urbains, et la restructuration des équipements industriels et portuaires. L'université de la mer Noire à Constanta, en Roumanie, fait le lien avec le réseau mondial FORMATION-MER-CÔTES et constitue le pôle de formation pour la durée du projet. Tous les pays participants se mettent d'accord sur des normes de qualité de l'eau, posent des limites à l'émission de polluants, dressent la liste des investissements urgents et préparent les procédures analytiques. Le programme favorisera également la création de

réseaux institutionnels et scientifiques étoffés en vue de l'exécution des politiques environnementales.

B. LA PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR LES AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES : DES PROGRÈS À CONSOLIDER

Les organisations internationales en charge de l'économie et du commerce sont de plus en plus souvent amenées à se pencher sur les conséquences des interactions entre leur domaine de compétence et l'environnement. La question de l'articulation entre normes environnementales et règles de l'OMC est celle qui suscite le plus de controverses, et fera l'objet des plus longs développements.

1. Développement et environnement

Il est indispensable que les institutions en charge du développement – PNUD et Banque mondiale – intègrent pleinement l'environnement dans leurs stratégies. L'environnement est, en effet, aux côtés de l'économie et de la cohésion sociale, un des piliers du développement durable.

Pour mémoire, il faut rappeler que le Fonds pour l'environnement mondial participe au financement de projets du PNUD ou de la Banque mondiale, lorsque ceux-ci ont une incidence sur la biodiversité, la protection des eaux internationales, le changement climatique, ou la protection de la couche d'ozone. Ces cofinancements et cette collaboration permettent d'intégrer l'environnement à des projets portés par ces organisations, qui ne sont pas spécifiquement en charge de l'environnement.

Il faut mentionner ensuite la « **réorientation verte** » de la Banque mondiale. Principal acteur de l'aide multilatérale, la Banque mondiale s'est progressivement engagée sur le terrain du financement de projets environnementaux. Outre la lutte contre les problèmes environnementaux internationaux, pour lesquels elle est associée au FEM, la Banque mondiale intervient dans la protection de l'environnement de la manière suivante :

- elle apporte son soutien à l'élaboration de politiques environnementales ou de stratégies de développement durable nationales, et renforce les institutions chargées du développement durable ;
- elle veille à la complémentarité entre lutte contre la pauvreté et préservation de l'environnement ;

- enfin, la protection de l'environnement fait partie des critères pris en compte pour définir les modalités des prêts accordés à des projets de développement.

**EXEMPLES DE PROJETS ENVIRONNEMENTAUX
FINANCÉS PAR LA BANQUE MONDIALE**

➤ **Restauration des baies de Kartela et Trogir en Croatie** : ces deux baies, situées sur la côte de la mer Adriatique, ont souffert d'importants rejets industriels, qui ont décimé la vie marine et dégradé la qualité des eaux. A la demande du gouvernement croate, la Banque mondiale a accordé en 1998 un prêt de 36,6 millions de dollars destiné à financer un projet de traitement des eaux usées. Le projet inclut également un programme d'amélioration de la distribution et de la qualité de l'eau potable.

➤ **Culture du café et protection de la biodiversité au Salvador** : la Banque mondiale a financé un projet visant à remplacer le mode traditionnel de culture du café, où les plantes poussent en plein soleil, par un mode plus respectueux des écosystèmes, dans lequel les plantes croissent à l'ombre du couvert végétal. Le projet initial a nécessité un modeste investissement de départ (750 000 dollars) mais a été depuis reproduit à de multiples reprises.

2. Commerce et environnement

La question de la compatibilité entre les règles de l'OMC et les normes environnementales est l'une des plus controversées. L'état du droit en la matière résulte tant des textes des accords de l'OMC que de la jurisprudence établie par les Groupes spéciaux ou par l'Organe d'appel¹.

a) L'exception environnementale dans les traités

Le principal accord dont le secrétariat est assuré par l'OMC est l'accord GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*). Il comporte une exception environnementale dans son article XX.

(1) L'article XX de l'accord GATT

L'exception environnementale du GATT est libellée de la manière suivante :

« Sous réserve que ces mesures ne soient appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au

¹ *Groupes spéciaux et Organe d'appel sont des instances quasi-juridictionnelles mises en place par l'organe de règlement des différends pour arbitrer les litiges portés devant l'OMC.*

commerce international, rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures : (...)

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux (...);

d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord (...);

g) 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 nationales ; (...).».

L'article XX reconnaît que la protection des animaux et des végétaux, comme des ressources naturelles, est un objectif légitime des gouvernements, au même titre que la libéralisation du commerce. Il institue une **exception conditionnelle** aux règles du GATT.

(2) L'Accord GATS (*General agreement on Trade of services*, ou Accord général sur le commerce des services) et l'Accord SPS (accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires)

L'article XIV du GATS et le préambule de l'Accord SPS reprennent en substance l'article XX b) du GATT. Par ailleurs, l'article 5 de l'Accord SPS prévoit la nécessité d'établir un **lien rationnel** entre le niveau de protection adopté et l'évaluation des risques encourus (exigence de preuves scientifiques). L'accord SPS prévoit la possibilité d'adopter des **mesures temporaires** lorsque les données scientifiques dont on dispose ne suffisent pas à justifier l'adoption de mesures permanentes, ce qui en fait un des rares accords de l'OMC à appliquer **le principe de précaution**.

(3) L'Accord OTC (Obstacles techniques au commerce)

L'Accord OTC vise les mesures susceptibles de constituer des obstacles non tarifaires aux échanges. Il s'intéresse notamment aux normes de qualité technique qu'un produit doit respecter pour pouvoir être importé ou exporté. Il précise les conditions dans lesquelles ces normes sont compatibles avec les règles relatives à la liberté du commerce (notification, transparence dans l'élaboration des règles, utilisation de normes internationales le cas échéant).

L'article 2.2 de l'accord OTC reprend la problématique de l'article XX du GATT puisqu'il énonce :

« Les Membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. A cette fin, les

règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits ».

b) L'interprétation jurisprudentielle : des conditions d'application strictes

(1) De strictes conditions d'application de l'article XX du GATT

L'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC a eu de multiples occasions d'interpréter l'article XX du GATT ; un quart des rapports de l'Organe d'appel ont en effet trait à des questions environnementales.

Pour être admise au titre de l'article XX b), une mesure doit satisfaire à plusieurs critères :

- elle doit tout d'abord répondre au « **test de nécessité** » : la partie défenderesse doit démontrer que la mesure prise était « nécessaire » pour atteindre l'objectif fixé, et qu'il n'était pas possible de prendre une mesure moins pénalisante pour la liberté du commerce ;

- interprétant le préambule de l'article XX, l'ORD a précisé que les mesures adoptées ne devaient pas, en outre, instituer de **discriminations « arbitraires » ou « injustifiables » entre les pays**, ni constituer une « **restriction déguisée au commerce international** » ; diverses décisions ont permis de préciser quelles actions étaient interdites aux Etats ou quelles règles de comportement ils devaient suivre :

- Un Etat ne peut exiger d'un autre Etat qu'il adopte des techniques ou des mesures environnementales déterminées : la légitimité de techniques ou de mesures différentes ayant le même effet final doit être reconnue.
- L'Etat qui applique une mesure à d'autres pays doit tenir compte des différences qui existent entre sa propre situation et celle des autres pays.
- Avant d'adopter des mesures commerciales, un Etat doit essayer de négocier avec le ou les pays exportateurs.

- L'Etat qui adopte des mesures commerciales doit laisser aux pays touchés le temps de s'y adapter.
- Les Etats ou les producteurs étrangers visés par les mesures doivent disposer de voies de recours justes et équitables, de procédures transparentes et de toutes les garanties d'une procédure régulière.

Ces précisions visent à protéger les règles commerciales multilatérales. Elles font de l'exception de l'article XX une exception très qualifiée. Pour M. Dominique Carreau, professeur de droit international économique à l'Université Paris I, « *ces conditions rigoureuses expliquent que, dans presque tous les conflits, l'OMC ait fait prévaloir la liberté du commerce* ».

Toutefois, il faut noter que les panels font une **interprétation souple** de la notion de « *mesures destinées à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux, ou à préserver les végétaux* ». Il suffit pour les Etats membres de démontrer que la politique dans laquelle s'inscrivent les mesures entre dans la catégorie des politiques destinées à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux. Il n'est pas nécessaire de démontrer un lien plus précis entre telle mesure et ses effets, par exemple, sur la santé humaine ou animale. Ainsi, dans le contentieux *Etats-Unis : Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formule*, le Groupe spécial a estimé qu'une mesure destinée à réduire la pollution de l'air résultant de la consommation d'essence était admissible au titre de l'article XX b).

En 1998, l'Organe d'appel a également fait une interprétation constructive de la notion de « ressources naturelles épuisables », visée à l'alinéa g de l'article XX, en estimant que les tortues marines entraient dans cette catégorie. La notion de ressource épuisable renvoie donc à un patrimoine minéral **ou biologique**. L'intérêt de faire référence à l'alinéa g plutôt qu'à l'alinéa b réside dans le fait que l'alinéa g n'impose pas de « test de nécessité », mais exige seulement que la mesure contestée vise principalement à la conservation d'une ressource naturelle épuisable.

(2) Interprétation de l'article 5 de l'Accord SPS : réaffirmation de l'exigence de preuve scientifique

L'article 5 de l'accord SPS autorise les Etats à prendre des mesures de protection dans les domaines sanitaire et phytosanitaire, afin notamment de prévenir la dissémination de parasites ou la diffusion d'épidémies.

L'Organe d'appel, dans une affaire *Australie : mesures visant les importations de saumon*, a indiqué que les Etats pouvaient fixer **le niveau de protection de leur choix**; rien ne s'oppose à ce qu'un membre puisse « *déterminer que son niveau de protection approprié correspond à un risque nul* ».

Cette affirmation n'implique cependant pas que les Etats puissent adopter n'importe quelle mesure. La Communauté européenne a ainsi été condamnée dans l'affaire du bœuf aux hormones, en raison de son incapacité à apporter des **éléments scientifiques suffisants** à l'appui de sa décision d'interdiction. L'Organe d'appel a refusé d'admettre que cette interdiction puisse être justifiée en vertu d'un principe général de précaution.

Comme on l'a vu, un principe de précaution est prévu à l'article 5-7 de l'accord SPS, mais de manière **très encadrée** puisqu'il vise les cas d'incertitude scientifique et est valable pour des mesures provisoires. La décision *Japon : Mesures visant les produits agricoles* a précisé les conditions de recours aux mesures provisoires :

- la mesure doit être imposée relativement à une situation dans laquelle les informations scientifiques pertinentes sont insuffisantes ;
- la mesure doit être adoptée sur la base des renseignements pertinents disponibles ;
- la mesure ne peut être maintenue que si l'Etat membre s'efforce d'obtenir des renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque ;
- enfin, l'Etat membre doit, dans un délai raisonnable, réexaminer la mesure en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques.

c) Incertitudes autour de l'articulation entre AME et accords de l'OMC

Sur les quelques deux cents accords environnementaux recensés, seuls une vingtaine contiennent des mesures à portée commerciale. Les cinq accords les plus significatifs de ce point de vue sont présentés dans l'encadré suivant.

MESURES COMMERCIALES ÉNONCÉES PAR CERTAINS AME

- **Convention de Bâle.** - Les Parties ne peuvent exporter de déchets dangereux vers une autre Partie que si le pays d'importation donne son autorisation par écrit. Les Parties ne peuvent importer à partir de non-Parties ni exporter vers des non-Parties. Les Parties sont également tenues d'empêcher l'importation ou l'exportation de déchets dangereux lorsqu'elles ont des raisons de penser que ces déchets ne feront pas l'objet d'un traitement écologiquement rationnel sur leur lieu de destination.

- **Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.** – La CITES interdit le commerce international d'une liste agréée d'espèces menacées d'extinction. De plus, elle règle et surveille (par des systèmes de permis, de contingentements et d'autres mesures restrictives) le commerce d'autres espèces susceptibles de se trouver menacées d'extinction.
- **Protocole de Montréal.** – Ce texte définit certaines substances comme étant des facteurs d'appauvrissement de l'ozone et prohibe tout commerce de ces substances entre Parties et non-Parties. Des interdictions peuvent être prononcées à l'égard de Parties dans le cadre de la procédure que prévoit le Protocole en cas de non respect des règles fixées. Le Protocole de Montréal prévoit aussi la possibilité d'interdire l'importation de biens produits grâce à des facteurs d'appauvrissement de l'ozone – prohibition fondée sur les procédés et méthodes de production.
- **Convention de Rotterdam.** – Les Parties déterminent les pesticides et autres produits chimiques figurant sur une liste agréée qu'elles ne peuvent gérer dans de bonnes conditions de sécurité et dont elles interdisent, par conséquent, l'importation. Lorsque des substances réglementées font l'objet d'échanges internationaux, ils doivent observer des règles strictes en matière d'étiquetage et d'information. Les décisions des Parties à cet égard ne doivent pas avoir d'effet sur les échanges : lorsqu'une Partie décide de ne pas autoriser l'importation d'un produit chimique en provenance d'une autre Partie, elle doit aussi en interdire la production nationale pour le marché intérieur, ainsi que l'importation en provenance de toute non-Partie.
- **Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques.** – Les Parties peuvent appliquer des restrictions à l'importation de certains organismes vivants modifiés dans le cadre d'une procédure de gestion des risques formulée avec la plus grande précision. Les organismes vivants modifiés destinés à être libérés dans l'environnement sont soumis à une procédure de consentement préalable en connaissance de cause, et ceux qui sont destinés à l'alimentation humaine ou animale ou à la transformation doivent être accompagnés de documents descriptifs.

Certaines des mesures contenues dans ces accords contreviennent aux règles de l'OMC : certaines instituent des restrictions quantitatives (quotas), d'autres établissent des discriminations entre Parties et non-Parties, autant d'entraves au commerce ou de mesures discriminatoires que l'OMC cherche à éliminer.

Toutefois, si deux Etats parties à un AME appliquent entre eux les mesures commerciales qu'il prévoit, aucun problème ne devrait surgir, puisque

ces Etats se conformant à des obligations librement consenties, n'ont aucune raison de saisir l'Organe de règlement des différends.

En revanche, une difficulté peut apparaître entre deux Etats membres de l'OMC, si un seul d'entre eux est partie à un AME, et entend appliquer des restrictions commerciales sur la base de cet AME à l'Etat qui n'est pas lié par l'accord. Dans ce cas, il est probable que l'ORD sera saisi du différend. Or, les accords de l'OMC ne prévoient pas de règles particulières pour la résolution des conflits pouvant surgir de la confrontation avec un AME. L'ORD n'ayant jamais, à ce jour, été saisi d'un tel différend, il est difficile de prévoir quelle pourrait être sa décision face à un tel conflit de normes.

Face à cette incertitude juridique, le Comité du Commerce et de l'Environnement à l'OMC a été chargé de réfléchir à la compatibilité entre AME et accords de l'OMC.

*

Au total, les moyens, tant financiers que juridiques, affectés, au niveau international, à la protection de l'environnement apparaissent bien modestes, et à tout le moins sous-dimensionnés par rapport aux enjeux à traiter. Un effort doit donc être mené pour renforcer le pilier environnemental des structures de la gouvernance mondiale.

II. RÉÉQUILIBRER LA GOUVERNANCE MONDIALE EN FAVEUR DE L'ENVIRONNEMENT

La gouvernance mondiale actuelle apparaît déséquilibrée : alors que des organisations internationales puissantes gèrent les dossiers économiques (OMC, FMI), et que les préoccupations sociales sont portées par l'OMS et l'OIT, l'environnement semble être un secteur négligé, puisque qu'aucune organisation internationale spécialisée n'en a la charge. Un très grand nombre d'accords internationaux sont juxtaposés à un Programme des Nations-Unies, sans possibilité de mise en cohérence.

Une rationalisation et un renforcement des structures internationales en charge de l'environnement devraient donc être des tâches prioritaires. La question du financement de l'action internationale se trouve également posée. En parallèle, il est indispensable d'améliorer la prise en compte des questions environnementales au sein de l'OMC. Enfin, en vertu du principe de subsidiarité, les échelons européen et national doivent aussi être mobilisés pour mieux faire face aux retombées environnementales de la mondialisation.

A. POUR UNE ORGANISATION MONDIALE DE L'ENVIRONNEMENT

La création d'une Organisation mondiale de l'Environnement (OME) complèterait de façon déterminante l'architecture institutionnelle internationale.

Formulée pour la première fois il y a une dizaine d'années, la proposition de créer une OME est aujourd'hui défendue officiellement par la France, et par un certain nombre de nos partenaires, dont l'Allemagne. Le Président de la République Jacques Chirac soutient depuis plusieurs années cette idée, et s'est déjà exprimé publiquement en sa faveur. Cette proposition se heurte cependant encore à de fortes résistances de la part de certains pays, ce qui impose d'exposer à nouveau l'argumentation en faveur de ce projet.

Une éventuelle OME aurait pour première mission de centraliser le secrétariat des différents accords environnementaux. Cette rationalisation des structures serait source de gains d'efficacité. La mutualisation des moyens donnerait davantage de poids aux secrétariats des AME, qui pourraient développer des **outils communs de suivi de l'application des accords**. Le regroupement des secrétariats favoriserait également l'émergence d'une doctrine commune, autour de grands principes actuellement énoncés de manière dispersée dans les accords (principe pollueur-payeur, principe de précaution, principe du consentement éclairé...).

L'OME pourrait reprendre les activités actuellement dévolues au PNUE, mais dans des conditions de plus grande stabilité, dans la mesure où le financement de cette organisation internationale serait assuré par des contributions régulières et obligatoires des Etats membres. Elle serait un lieu d'expertise reconnu, qui pourrait peser dans le débat public international, et serait un interlocuteur crédible pour les autres organisations multilatérales, notamment l'OMC.

Outre les gains d'efficacité administrative, l'OME constituerait un forum de négociation permanent, facilitant ainsi la conclusion de nouveaux AME. Elle favoriserait la surveillance mutuelle entre Etats, et par là, encouragerait le respect des engagements souscrits. La collecte et la publication de données fiables et incontestables en matière d'environnement permettrait de jouer sur les effets de «réputation» et inciterait les Etats à appliquer les accords environnementaux.

Pour être crédible, l'organisation devrait disposer d'un budget suffisant. Il est difficile, à ce stade, de proposer un chiffre précis tant les besoins en matière de protection de l'environnement sont étendus. Toutefois, Mme Jacqueline Aloisi de Larderel, ancienne directrice de la division du commerce, de l'industrie, et de l'économie du PNUE, a indiqué au cours de son audition, que pour faire face aux défis présents, un triplement des ressources du PNUE lui paraissait nécessaire. Cela impliquerait de porter le

budget annuel de l'organisation à quelque 180 millions d'euros. En outre, la gestion du Fonds pour l'environnement mondial pourrait être rattachée à l'OME, ce qui ferait du FEM le « bras financier » de l'organisation, lui permettant de mettre en œuvre des projets concrets de préservation de l'environnement.

La création d'une OME se heurte aux réticences des Etats-Unis, qui doutent de l'intérêt de cette nouvelle organisation, et craignent qu'elle ne vienne concurrencer l'OMC. Les Américains estiment que les questions environnementales ayant une incidence sur les échanges peuvent être traitées directement au sein de l'OMC. Ils s'inquiètent également des contraintes qu'une OME pourrait faire peser sur leur développement technologique. Les pays du Sud, quant à eux, craignent qu'une OME ne vienne freiner leur développement en imposant des normes environnementales trop sévères.

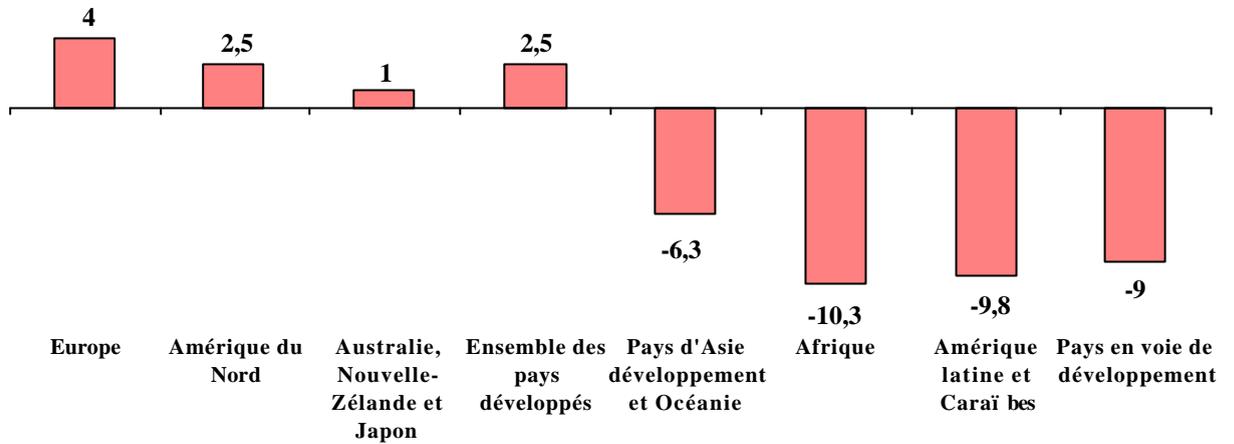
Pour surmonter les réticences des pays du Sud, les promoteurs du projet d'OME devraient mettre en avant la notion de développement durable, qui fait le lien entre croissance et protection de l'environnement, ainsi que le principe pollueur-payeur, qui implique que l'effort principal en matière de protection de l'environnement repose sur les pays du Nord. Pour atténuer les craintes des Etats-Unis, une approche progressive pourrait être retenue, passant d'abord par un renforcement du PNUE, avant de formaliser sa transformation en Organisation mondiale de l'Environnement.

B. POUR L'ÉLABORATION DE NOUVELLES CONVENTIONS ENVIRONNEMENTALES

Deux problèmes environnementaux majeurs ne sont aujourd'hui couverts par aucun accord multilatéral : il s'agit des phénomènes de **déforestation** et **d'épuisement des ressources halieutiques**.

- La déforestation, en effet, ne donne aucun signe de ralentissement, malgré les avertissements lancés lors de la Conférence de Rio. La disparition du couvert forestier menace la survie de nombreuses espèces animales et végétales. Elle complique aussi la lutte contre le réchauffement climatique : avec presque 40 % du total du carbone stocké, les forêts sont en effet le principal puit à carbone de la planète. Le timide mouvement de reforestation observé dans les pays développés ne compense pas la rapide déforestation observée au Sud (*cf.* diagramme).

Evolution de la surface des zones forestières de 1980 à 1995 par région du monde, en %



Source : Institut des ressources mondiales (WRI)

Une convention internationale sur les forêts pourrait s'inspirer de la Convention sur la désertification. Les Etats s'engageraient à mettre en œuvre des politiques nationales de préservation des forêts, en fonction d'objectifs définis collectivement ; les pays du Sud pourraient recevoir une assistance financière et technique pour la réalisation de leurs programmes de préservation. Des espaces pourraient être tenus à l'écart de toute exploitation économique lorsque les impératifs de la biodiversité l'exigent. Des filières d'exploitation forestière « soutenable » devraient être mises en place, ce qui implique que l'exploitation des ressources soit compatible avec leur rythme de reconstitution.

- L'épuisement des ressources halieutiques est un autre sujet de préoccupation. La surexploitation des réserves de poissons, crustacés, et autres organismes marins est une réalité dans toutes les parties du globe. En 1999, l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a publié une étude indiquant que 28 % des réserves de poissons étaient surexploitées ou épuisées. 47 % des réserves sont pleinement exploitées, ce qui signifie que toute augmentation des prélèvements ferait entrer ces stocks dans une phase de décroissance.

Les ressources halieutiques présentant les caractéristiques d'un bien commun, une gestion satisfaisante de ces ressources suppose la définition d'un régime d'exploitation international. La négociation d'une **Convention internationale pour une pêche écologiquement responsable** apparaît donc nécessaire.

Cette convention pourrait s'inspirer des orientations retenues au niveau communautaire pour une gestion durable des stocks. D'une analyse de l'état des stocks devrait découler la définition de quotas de pêche par zones géographiques. Cela supposerait, dans certains cas, de recalibrer le tonnage des flottes de pêche nationales, et d'améliorer les procédures administratives de contrôle.

Les difficultés rencontrées au niveau européen pour parvenir à un accord sur la pêche laissent présager de la complexité d'une négociation internationale sur le sujet. Il est toutefois urgent, vu les menaces qui pèsent sur le renouvellement des stocks de produits marins, d'engager le débat au niveau international.

C. DÉFENDRE LE PROJET D'UNE ÉCOTAXE INTERNATIONALE

Depuis quelques années, les propositions visant à créer une fiscalité internationale rencontrent un plus large écho dans le débat public. La proposition de créer une taxe sur les transactions financières (taxe Tobin) est la plus connue, mais l'idée de créer une taxation du commerce des armes a également été discutée. Pour approfondir l'étude de ces questions, un groupe de travail sur la fiscalité internationale a d'ailleurs été récemment mis en place à l'initiative du Chef de l'Etat.

Devant l'ampleur des défis écologiques à relever, notamment en relation avec le problème du changement climatique, votre rapporteur souhaiterait que soit privilégiée la création d'une **écotaxe internationale**. L'assiette de cette taxe serait le carbone contenu dans les énergies fossiles, dont la combustion est génératrice de gaz à effet de serre. Le taux de la taxe varierait selon les sources d'énergie considérées, en fonction de leur intensité en carbone. Le contenu en carbone des principaux combustibles est en effet très différent (*cf.* tableau suivant) ; abandonner le charbon au profit du gaz pour la production d'énergie suffirait pour réduire de 40 % les émissions de carbone.

Contenu en carbone des divers combustibles

	Tonne de carbone/10 ¹² Joules
Lignite	27,6
Charbon	25,8
Pétrole	20,0
Essence	18,9
Gaz naturel liquéfié	17,2
Gaz naturel	15,3

Source : GIEC (1996)

Votre rapporteur ne méconnaît pas les difficultés de mise en œuvre d'une telle proposition. Dans les négociations qui ont précédé la conclusion du Protocole de Kyoto, l'Union européenne avait déjà défendu, sans succès, la création d'une écotaxe internationale. L'option quantitative (création de quotas), défendue par les Etats-Unis, avait alors prévalu. L'opposition politique des Etats-Unis à toute idée de taxation internationale n'a pas disparu : les Etats-Unis continuent de s'opposer, dans les enceintes onusiennes, à ce que des réflexions soient menées autour des projets de taxe internationale.

Depuis lors, les Etats-Unis sont même revenus sur leur adhésion au Protocole de Kyoto. Cette réserve des Etats-Unis a des causes culturelles profondes, comme l'a souligné M. Denys Gauer, ambassadeur délégué à l'environnement, au cours de son audition : outre une hostilité générale aux progrès du multilatéralisme, l'administration américaine exprime un attachement à un mode de vie fortement consommateur d'espace et d'énergie, et une forme de foi dans les progrès de la science et de la technique, sur lesquels il compte pour résoudre le problème du changement climatique.

En plus de cet obstacle politique, l'application d'une écotaxe peut se heurter à des problèmes pratiques dans certains pays en développement qui, ne disposant pas d'une administration fiscale performante, peuvent tout simplement avoir des difficultés à lever la taxe.

Pourtant, la taxation est un instrument efficace, souvent utilisé dans l'espace national, pour infléchir des comportements, et corriger des défaillances de marché (ici, internaliser une externalité négative). Elle présente l'avantage d'être un instrument lisible, et facilement compréhensible, pour les agents économiques. Elle est aussi un instrument souple, dont le taux peut être modulé en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques et des objectifs politiques définis. Elle apparaît enfin plus efficiente

que la réglementation pour atteindre un objectif de dépollution donné. En effet, la taxation incite les agents qui supportent de faibles coûts de dépollution à aller plus loin que ce qu'une norme pourrait imposer, et elle laisse chaque agent réagir de la manière qui lui convient le mieux, permettant ainsi une réduction des émissions au moindre coût.

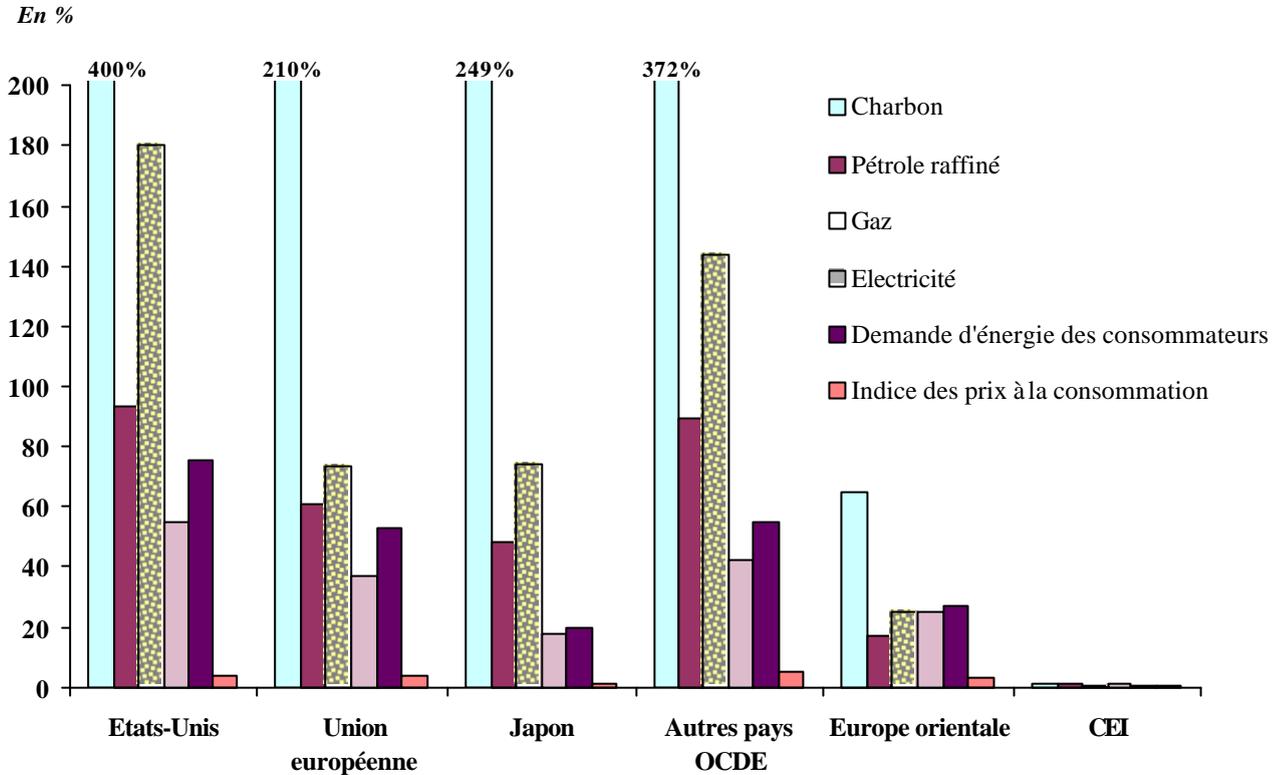
Par ailleurs, une taxation internationale peut être mise en œuvre par les administrations fiscales nationales, et semble donc plus simple à gérer, d'un point de vue administratif, que le système retenu d'échange de permis d'émission.

Quel devrait être le niveau approprié de la taxation ? Si l'on se donne comme objectif de respecter les engagements du Protocole de Kyoto (réduire de 5 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 à l'horizon 2008-2012), il est possible de calculer, sur la base d'hypothèses relatives à l'élasticité de la demande d'énergie à son coût, le taux d'une « taxe carbone fictive »¹. Le taux de la taxe varie selon les pays, en fonction notamment de la pente « naturelle » de l'évolution de la consommation d'énergie. Toutefois, les modèles donnent des résultats assez divergents, en raison des différences entre les hypothèses qui président à leur élaboration. Le rapport Guesnerie indique que, pour les Etats-Unis, les estimations varient entre 50 et plus de 400 dollars par tonne de carbone, avec une concentration dans la zone 130-260 dollars. Le modèle GREEN de l'OCDE aboutit à une estimation de 231 dollars par tonne. Pour l'Europe occidentale, les estimations sont aussi très hétérogènes (de 72 à plus de 1000 dollars par tonne), avec une concentration dans la zone 140-250 dollars. Le modèle GREEN de l'OCDE produit une estimation de 189 dollars.

Comme les divers combustibles n'ont pas la même concentration en carbone, l'instauration d'une taxe carbone aurait un impact différencié sur les prix énergétiques. L'OCDE a proposé en 1999 une évaluation de l'augmentation des prix de l'énergie en 2010 résultant de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto (sans échange de permis d'émission).

¹ *Le lecteur se reportera avec profit aux analyses contenues dans le rapport Guesnerie, Kyoto et l'économie de l'effet de serre, CAE, 2003, notamment p. 23-31, ainsi qu'à un précédent rapport d'information de M. Serge Lepeltier, « Maîtriser les émissions de gaz à effet de serre : quels instruments économiques ? », n° 346 (1998-1999).*

Mise en oeuvre du Protocole : augmentation des prix de l'énergie en 2010 (en l'absence d'échange de permis, en %)



Source : OCDE, 1999.

Logiquement, la hausse des prix serait particulièrement forte pour le combustible qui présente la plus forte concentration en carbone, à savoir le charbon. Globalement, le prix moyen à la consommation de l'énergie s'élèverait de plus de 50 % en Europe ou aux Etats-Unis.

Compte tenu des incertitudes autour du niveau de taxation optimal, il paraît raisonnable d'envisager, dans un premier temps, un niveau de taxation se situant plutôt dans le bas de la fourchette, pour procéder ensuite à une évaluation régulière de ses effets, débouchant éventuellement sur une modification du taux de taxation.

Sous certaines conditions, l'impact du Protocole de Kyoto sur le PIB serait peu élevé. Comme l'écrit l'OCDE, « d'après la plupart des modèles, les

coûts économiques totaux (exprimés en pourcentage du PIB ou du revenu réel total) se situeraient aux alentours de 1 % ou en deçà »¹.

Estimations du coût de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto en 2010 sans recours aux mécanismes de flexibilité

	Modèle	Pourcentage de réduction de PIB en 2010
Etats-Unis	RICE	- 0,9
	POLES	- 0,2
	EPPA	- 1
	GREEN	- 0,3
Europe occidentale	RICE	- 0,5
	POLES	- 0,1
	GREEN	- 0,2
Japon	RICE	- 0,8
	POLES	- 0,3
	GREEN	0
Europe orientale	GREEN	- 0,3
CEI	GREEN	- 0,1

Source : d'après OCDE (1999) et Guesnerie (2001).

Pour les Etats-Unis, l'Europe ou le Japon, la perte de bien-être résulterait de l'augmentation des prix de l'énergie. Pour la Communauté des Etats Indépendants (CEI, qui englobe notamment la Russie), c'est la moindre demande de pétrole qui explique la perte de revenu.

Ces estimations globales des coûts peuvent sembler très modestes. Mais il faut garder à l'esprit que les coûts indiqués par les modèles économiques mondiaux correspondent non pas aux coûts totaux de réduction des émissions (mesurés par les recettes de la taxe sur le carbone nécessaire pour faire diminuer les émissions), mais à la perte d'efficacité économique associée à la réaffectation des ressources résultant de la limitation des émissions de carbone. Autrement dit, les recettes tirées de la taxe sont redistribuées aux agents économiques, et le seul coût mesuré est le coût d'adaptation de l'économie à ces nouvelles dispositions fiscales. De plus, les modèles considèrent que les mesures nationales sont mises en œuvre de

¹ OCDE, *Contre le changement climatique. Bilan et perspectives du Protocole de Kyoto, 1999*, p. 38.

manière efficace, c'est-à-dire sans créer de distorsions supplémentaires dans l'économie.

Par ailleurs, il faut souligner que la plupart des modèles partent du principe que le travail et le capital sont réaffectés sans rigidité à la suite de la hausse des prix du carbone. Il s'agit là d'une hypothèse forte, quand on connaît les rigidités qui affectent les économies européennes, en particulier sur les marchés du travail. Ceci conduit vraisemblablement les modèles à sous-estimer les coûts d'ajustement des économies, au moins à court et moyen terme.

Ces remarques doivent amener à considérer avec précaution les résultats fournis par les modèles, et à s'attacher aux ordres de grandeur plus qu'aux résultats précis. Il n'en reste pas moins que les conséquences économiques de la création d'une taxe internationale destinée à atteindre les objectifs de Kyoto apparaissent gérables par les Etats.

La combinaison d'une taxe et d'un marché des droits d'émission permet en outre d'atteindre les mêmes objectifs pour un coût économique bien moindre (les coûts pourraient être réduits par 1,5 ou 2 aux Etats-Unis, et par 2 ou 3 dans l'Union européenne, selon le rapport Guesnerie). Dans ces conditions, l'argumentation américaine selon laquelle l'application du Protocole de Kyoto entraînerait des coûts insoutenables pour l'économie apparaît peu crédible. L'introduction d'une taxe sur le carbone devrait naturellement se faire de manière progressive, et selon un échéancier connu à l'avance, afin que les agents économiques puissent s'y adapter.

La taxe sur le carbone devrait avoir pour effet de faire diminuer la consommation de carbone, sans toutefois la faire disparaître totalement. La taxe générerait donc des recettes qui pourraient être utilisées collectivement pour financer des biens publics mondiaux. En la matière, comme on l'a vu, les priorités ne manquent pas. Un chantier majeur qui pourrait être financé par le produit de la taxe est celui de l'amélioration de l'accès à l'eau potable dans les pays du Sud. Plus d'un milliard de personnes n'ont pas accès aujourd'hui à l'eau potable, ce qui occasionnerait, selon l'Unesco, 2,2 millions de décès chaque année. Une amélioration du traitement et de la distribution de l'eau représenterait donc, en plus de ses effets environnementaux, un progrès sanitaire considérable.

Comment surmonter les oppositions au projet d'écotaxe internationale ? Le meilleur moyen de faire adhérer les opinions publiques à ce projet est sans doute d'affiner encore notre compréhension du changement climatique, de manière à rendre indiscutable l'origine humaine du phénomène. Il faut aussi mettre en avant les coûts – économiques et non-économiques – de l'inaction.

Pour surmonter les réticences des industriels, il est possible de prévoir un système d'exemption, temporaire ou permanente, ou un taux de taxation réduit. Les écotaxes mises en place dans divers pays européens prévoient généralement des règles différentes pour les professionnels et pour les particuliers.

Les ressources prélevées grâce à la taxe pourraient être utilisées, pour partie, pour financer des priorités de l'action internationale, mais pourraient aussi servir à compenser la réduction d'autres taxes, notamment celles qui pèsent sur le travail. La substitution partielle d'une taxe écologique à une taxation sociale pourrait stimuler l'emploi, et déboucher sur un « double dividende » : dividende écologique sous forme d'une réduction de la pollution, et dividende social sous forme de créations d'emplois supplémentaires.

D. POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT PAR L'OMC

La Déclaration de Doha, qui définit le cadre des négociations en cours à l'OMC, prévoit, dans son paragraphe 31, que des discussions soient engagées sur les liens entre commerce et environnement.

Trois thèmes de réflexion sont plus particulièrement visés par la Déclaration :

- préciser les **relations entre les règles de l'OMC et les obligations commerciales énoncées dans les accords multilatéraux environnementaux** (toutefois, la portée des négociations est limitée à l'applicabilité des règles de l'OMC **entre les parties** aux AME) ;

- réfléchir à d'éventuelles procédures **d'échanges de renseignements** réguliers entre l'OMC et les secrétariats des AME ;

- avancer vers la réduction, ou l'élimination, des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les **biens et services environnementaux**.

L'ouverture de négociations sur ces sujets traduit la volonté de certains Etats, dont l'Union européenne, d'introduire des éléments de régulation dans la libéralisation des échanges. On doit toutefois constater que peu de progrès ont été jusqu'ici enregistrés dans ces négociations. En particulier, les discussions sur le commerce des biens et services environnementaux achoppent sur un problème de définition de ces biens et services.

Deux thèses en effet s'affrontent : pour les uns, les biens et services environnementaux désignent simplement les biens et services qui permettent de lutter contre la pollution (un système de traitement des eaux usées par

exemple) ; pour les autres, les biens et services environnementaux doivent être entendus dans un sens beaucoup plus large, comme recouvrant tous les biens fabriqués selon des méthodes qui minimisent la pollution et qui favorisent une gestion durable des ressources (du papier recyclé par exemple).

Votre rapporteur est favorable à ce qu'une définition large soit retenue : réduire le coût d'accès aux biens fabriqués selon des méthodes respectueuses de l'environnement ne peut que stimuler la demande pour ces biens et contribuerait donc à une meilleure préservation de l'environnement. On ne doit pas cependant sous-estimer les difficultés soulevées par le choix d'une définition extensive : dresser la liste des biens environnementaux suppose un examen approfondi des procédés de production, et la définition de règles de certification admises au niveau mondial. Des discussions considérables et très complexes seraient nécessaires pour atteindre cet objectif.

On mesure, incidemment, la contribution que pourrait apporter une Organisation mondiale de l'Environnement à l'achèvement d'une telle tâche. Il serait légitime, en effet, que les experts d'une OME mènent à bien ces négociations, tandis que les experts commerciaux à l'OMC se concentreraient sur la négociation relative aux droits de douane et aux obstacles non tarifaires.

Outre ce problème de définition des biens et services environnementaux, la réforme de l'OMC dans un sens plus environnementaliste devrait s'organiser autour de deux axes : la réforme des procédures d'une part, et la révision des accords de l'OMC d'autre part.

Les procédures de l'OMC pour le règlement des différends devraient garantir que les préoccupations environnementales sont prises en compte à la hauteur de l'importance qui est la leur. Aujourd'hui, les panels chargés d'examiner les différends sont composés de fonctionnaires issus des ministères nationaux du Commerce, de fonctionnaires issus de l'OMC, de professeurs de droit international..., c'est-à-dire de personnes qui, de par leur culture et leur formation, sont susceptibles d'être plus sensibles aux questions commerciales qu'aux questions environnementales. D'où l'idée de rendre obligatoire la présence « **d'experts environnementaux** » dans les panels lorsque l'affaire à juger met en cause une réglementation environnementale. Ces experts seraient issus des ministères de l'Environnement nationaux, du PNUE ou des secrétariats des AME, ou seraient des scientifiques, des juristes ou des économistes spécialisés sur les questions d'environnement. Cette diversification du profil des panélistes serait une manière de prendre acte du fait que les décisions de l'OMC ont des répercussions qui dépassent de loin le champ des politiques commerciales.

Lorsque l'ORD est amené à connaître d'un conflit entre un AME et un des accords de l'OMC, il serait également souhaitable de prévoir une **procédure de consultation** du secrétariat de l'AME concerné, afin que celui-ci fasse connaître son point de vue sur la solution à apporter au litige. Là

encore, il s'agit de veiller à ce que les préoccupations environnementales soient mises sur le même plan que les questions commerciales. Il s'agit aussi d'organiser un dialogue régulier entre les institutions, prélude à une coopération plus poussée entre organisations internationales. Un tel dialogue favoriserait l'émergence d'une doctrine et d'une approche communes des questions touchant à la fois à l'environnement et au commerce.

Ces réformes procédurales ne seraient cependant pas suffisantes si elles ne s'accompagnaient pas d'une révision des textes applicables par l'ORD.

En effet, comme on l'a vu, une grande incertitude existe quant à la compatibilité entre les accords de l'OMC et les AME. L'article XX du GATT (et les articles équivalents des autres accords) devraient être complétés pour lever cette incertitude, et réaffirmer la valeur juridique des AME. L'article XX devrait reconnaître clairement **l'égalité de statut** entre les AME et les règles de l'OMC (égalité fondée sur les principes de non hiérarchisation ainsi que de soutien et de respect mutuels), et la légitimité de principe des obligations commerciales spécifiques contenues dans les AME.

En cas de conflit de normes, il devrait être précisé qu'un Etat puisse opposer à une partie à l'OMC des dispositions commerciales d'un AME auquel ce second Etat ne serait pas lui-même partie. Pour éviter que la conclusion d'AME ne devienne un moyen déguisé d'ériger des barrières aux échanges, l'ORD veillerait, en cas de contentieux, à ce que les obligations contractées n'instaurent des discriminations protectionnistes arbitraires ou injustifiables. Autrement dit, l'ORD contrôlerait que les obligations contractées poursuivent bien un objectif environnemental (vérification du principe de bonne foi).

L'adoption de ces mesures serait de nature à renforcer la place de l'environnement dans le processus décisionnel de l'OMC. En affichant une plus grande sensibilité aux questions environnementales, l'OMC améliorerait son image auprès des opinions publiques, ce qui est susceptible, à terme, de favoriser les progrès du multilatéralisme commercial.

E. CONTRIBUTION DE L'UNION EUROPÉENNE À LA GOUVERNANCE DE LA MONDIALISATION

En raison du rôle économique et politique qui est le sien, l'Union européenne peut peser sur le cours de la mondialisation. Sans prétendre passer en revue tous les aspects de la politique environnementale européenne, cette section se propose d'évoquer trois domaines pour lesquels l'action de l'Union européenne peut s'avérer décisive : il s'agit de la lutte contre le changement climatique, de l'agriculture et des transports.

1. La lutte contre le changement climatique

Compte tenu du refus américain de le ratifier et des réticences de la Russie, l'avenir du Protocole de Kyoto et de la lutte contre le changement climatique repose largement sur la politique suivie par l'Union européenne. L'Union a pris la décision d'appliquer Kyoto, quelle que soit l'attitude de ses partenaires étrangers. Ce choix doit être soutenu : la gravité du problème du changement climatique rend en effet bienvenues toutes les initiatives qui visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Même si l'Europe ne pourra seule mettre un terme au phénomène du réchauffement climatique; la valeur d'exemplarité de la politique européenne est l'un des leviers dont nous disposons pour inciter nos partenaires à se rallier à cette approche.

Deux directives communautaires ont été adoptées en 2003, afin de donner aux Etats membres des outils leur permettant d'atteindre les objectifs de Kyoto. La première, la directive n° 2003/87 du 13 octobre 2003, qui doit être effective au plus tard le 1^{er} janvier 2005, prévoit la création de **quotas commercialisables d'émissions de gaz à effet de serre**. Ces quotas seront alloués aux installations des secteurs de l'énergie, des métaux ferreux, des minéraux et du papier, qui émettent du dioxyde de carbone. La quantité totale de quotas allouée sera déterminée par un plan national compatible avec les engagements souscrits par chaque pays. Les exploitants dont les émissions seront inférieures au quota dont ils disposent pourront reporter les droits inutilisés sur l'année suivante, ou les céder. Les exploitants qui prévoient que leurs émissions excéderont leurs quotas pourront acquérir des droits supplémentaires, ou devront sinon s'acquitter d'une amende.

La deuxième directive (directive n° 2003/96 du 27 octobre 2003) introduit une forme **d'écotaxe européenne**, mais dans une version minimale. Dès 2004, les droits d'accises perçus sur les produits énergétiques et l'électricité devront excéder des minima fixés par la directive. Le minimum prévu pour l'essence des véhicules particuliers est inférieur aux niveaux de taxation pratiqués en Europe, et sera donc sans incidence. Il n'en va pas de même pour les autres produits énergétiques. Cependant, la portée de la directive est affaiblie par de multiples dérogations, fondées sur la qualité du produit ou sur l'intérêt public. Une différenciation est aussi permise au profit de la consommation professionnelle pour ne pas pénaliser l'activité économique.

La mise en œuvre de cet embryon de taxation écologique et des marchés de droits d'émission devrait être complétée par un renouveau de la politique d'économie d'énergie pour porter pleinement ses fruits.

2. L'agriculture

L'Union européenne doit promouvoir, au plan interne et au plan international, un **modèle agricole respectueux de l'environnement**. Il faut, pour cela, préserver, et amplifier, l'orientation retenue pour la dernière réforme de la PAC.

La réforme adoptée le 26 juin 2003 introduit en effet une forme « d'éco-conditionnalité » dans la Politique agricole commune. La plupart des aides sont désormais découplées des volumes de production, ce qui devrait décourager les phénomènes de surproduction, préjudiciable à l'environnement, autrefois observés. Le versement des subventions est en revanche **subordonné au respect de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire et de bien-être animal**. Le maintien de toutes les terres agricoles dans des conditions agronomiques et environnementales satisfaisantes doit être recherché. La réduction des paiements directs aux grandes exploitations permettra de dégager davantage de crédits pour les versements liés à l'environnement.

Il est important que cette nouvelle orientation ne soit pas remise en cause par les négociations en cours, et que l'OMC respecte la diversité des modèles agricoles. Une complète libéralisation des marchés agricoles ferait disparaître ces incitations à de bonnes pratiques environnementales. La baisse des prix encouragerait les exploitants agricoles à rechercher par priorité les gains de productivité, au risque d'augmenter la pression sur les écosystèmes.

3. Les transports

L'Union européenne peut contribuer à la maîtrise des conséquences environnementales de la croissance des transports internationaux.

a) L'Union européenne devrait parler d'une seule voix dans les instances internationales compétentes

Aujourd'hui, l'influence de la Communauté au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ou de l'Organisation maritime internationale (OMI) est réduite, du fait de l'absence de représentation commune.

Pourtant, des exemples passés montrent qu'une coordination des pays membres de l'Union peut avoir un impact réel sur ces organisations. Ainsi, la décision de l'Union de bannir de ses ports les navires à simple coque est à l'origine de la modification du calendrier prévu par l'OMI pour l'élimination de ces navires. Et les efforts de la Communauté pour avancer vers une réduction progressive du bruit des avions ont contribué à accélérer les

discussions multilatérales pour réviser les standards sur le bruit des avions définis par l'OACI.

Dans ces conditions, il apparaît à votre rapporteur qu'une **représentation unique de la Communauté** dans ces organisations serait de nature à renforcer le poids des positions européennes.

L'Union européenne devrait également demander que soit mise à l'étude la possibilité de mettre fin à la détaxation du kérosène utilisé pour le transport aérien. En vertu d'accords internationaux, les compagnies aériennes bénéficient en effet d'une exonération de toutes les taxes sur le kérosène. Cette situation n'incite pas les compagnies à faire appel aux avions les plus économes en carburant, ni à diminuer les émissions de CO₂, auxquelles le transport aérien contribue à hauteur de 13 %.

b) Le défi de l'élargissement

L'adhésion de dix nouveaux Etats membres en 2004 devrait logiquement s'accompagner d'une croissance des flux commerciaux entre l'est et l'ouest de l'Europe. Or, il est à craindre que cette expansion des échanges ne soit dommageable à l'environnement, dans la mesure où les réseaux de transport en Europe centrale et orientale souffrent d'une certaine vétusté.

L'enjeu principal réside sans doute dans **la modernisation des réseaux ferroviaires**. Le rail représente environ 40 % du transport de fret dans les pays d'Europe centrale et orientale, contre seulement 8 % dans l'Union européenne. Il n'est pas sûr toutefois que cette part de marché élevée puisse se maintenir. En effet, le transport de fret pratiqué à l'est de l'Europe consiste traditionnellement dans le transport de produits pondéreux entre des zones d'extraction minière et des sites industriels. Ce mode de transport ferroviaire a de moins en moins sa place dans ces économies en mutation rapide.

Ce constat amène la Commission européenne à demander, dans son Livre blanc sur les transports, que les futures perspectives financières de la Communauté prévoient un **financement public adéquat des infrastructures dans les nouveaux Etats membres**. Ces investissements auraient pour objectif de maintenir à hauteur de 35 %, à l'horizon 2010, la part de marché du rail dans le transport de marchandises. Le maintien d'une part de marché élevée pour le transport ferroviaire à l'est de l'Europe est susceptible de stimuler la demande pour le rail à l'ouest du continent.

F. CONTRIBUTION NATIONALE À LA MAÎTRISE DE LA MONDIALISATION

Comme cela a été suggéré à plusieurs reprises dans ce rapport, des politiques environnementales nationales bien conduites sont le meilleur rempart face aux excès de la mondialisation. Devant l'impossibilité d'examiner ici tous les aspects de la politique française de l'environnement, votre rapporteur souhaiterait attirer l'attention de la Délégation sur quelques propositions.

1. Améliorer le diagnostic par la création d'un Observatoire national des effets de la mondialisation

Le Premier ministre a chargé votre rapporteur, à la fin de 2003, de faire des propositions en vue de la création d'un **Observatoire national des effets de la mondialisation**.

Ce projet d'Observatoire part du constat de l'inquiétude des Français face à la mondialisation et du manque d'une expertise reconnue et indépendante en la matière. Certes, les travaux portant sur la mondialisation existent, mais ils sont souvent peu connus et peu coordonnés. La création d'un Observatoire, associant acteurs publics et privés, permettrait de remédier à cette lacune.

Cet organisme aurait plusieurs fonctions :

- il améliorerait notre compréhension du phénomène de la mondialisation et de ses conséquences ;
- il produirait des études, structurerait un réseau d'experts, et animerait le débat public ;
- il serait un outil d'aide à la décision, utile pour les pouvoirs publics et pour les acteurs économiques et sociaux ; il remettrait pour cela un rapport annuel au Premier ministre, assorti de recommandations.

L'Observatoire serait dirigé par un directoire, agissant sous le contrôle d'un conseil de surveillance. Il s'appuierait sur un conseil scientifique, complété par des conseils sectoriels.

2. Faire de l'aide publique au développement un levier de la préservation de l'environnement dans les pays du Sud

Le transfert de technologies et de savoir-faire et la promotion de la notion de développement durable dans les pays du Sud sont les indispensables compléments de la libéralisation des échanges. Important pourvoyeur d'aide au développement, et entretenant des liens privilégiés avec de nombreux pays en développement, notamment en Afrique, la France a un rôle à jouer en la matière.

La dimension environnementale n'est pas absente de la politique française d'aide au développement. Au sein de la direction de la Coopération du ministère des Affaires étrangères, le Bureau Gestion des ressources naturelles et environnement veille au respect par la France de ses engagements dans le cadre des AME, et à l'intégration de l'environnement dans le processus de développement de nos pays partenaires. **Il convient donc simplement d'amplifier et de systématiser les efforts fournis en la matière.**

Les principaux axes de travail du ministère rejoignent les priorités identifiées dans ce rapport en matière de protection de l'environnement. Sont en effet jugés prioritaires par le ministère :

- la gestion durable des ressources halieutiques ;
- la préservation des forêts tropicales humides ;
- la gestion des ressources en eau ;
- et la protection de la biodiversité.

La stratégie du ministère privilégie à juste titre le développement durable plutôt que la seule protection des ressources : l'adhésion des populations à la protection de l'environnement ne peut être acquise en l'absence de développement économique. Ainsi, par exemple, dans le domaine forestier, l'Agence Française de Développement passe avec les entreprises exploitantes des contrats qui prévoient une gestion durable des ressources, et une participation des populations locales aux bénéfices de l'exploitation forestière. Dans le domaine de la pêche, la politique française s'attache à apporter une assistance pour l'évaluation du potentiel exploitable, et pour la mise en œuvre de plans de gestion et d'autres mesures de régulation de l'effort de pêche, ainsi que pour la valorisation des produits de la pêche qui doit permettre de compenser, pour partie, la stabilisation des captures.

3. Préciser les règles de transparence pour les grands groupes

2003 a été la première année d'application de la loi Nouvelles Régulations économiques, votée en mai 2001. Cette loi a mis à la charge des entreprises cotées de nouvelles obligations de **publication d'informations relatives à leurs pratiques sociales et environnementales**. Renforcer les règles de transparence en vigueur dans le monde de l'entreprise est une manière indirecte de réguler la mondialisation. Dans la mesure où les entreprises sont sensibles aux «effets de réputation», et à la pression des consommateurs et des ONG, accroître la transparence favorise le suivi des bonnes pratiques.

Il est sans doute trop tôt pour dresser un bilan de l'application de la loi NRE. On peut toutefois observer que la précision et la densité des données sociales et environnementales publiées est très variable d'une entreprise à l'autre. Tous les groupes ne traitent pas ces nouvelles obligations avec la même rigueur.

Comme la loi ne précise pas le périmètre du groupe concerné par ses dispositions, certaines entreprises se sont contentées de publier des informations relatives à leurs sites localisés en France. D'autres publient des rapports environnementaux qui ne comportent aucun indicateur chiffré.

Il est possible que la qualité des rapports sociaux et environnementaux s'améliore dans les prochaines années, sous l'effet des pressions des acteurs sociaux, et à mesure que les entreprises développent leurs procédures internes de collecte de données. Quelques pistes de réflexion peuvent néanmoins être évoquées concernant les modifications à apporter à la loi NRE (ou à ses décrets d'application) : préciser le périmètre du groupe, en y incluant les activités des filiales étrangères, notamment celles implantées dans les pays du Sud ; étendre le champ d'application de la loi aux grandes entreprises non cotées ; définir quelques indicateurs-clés chiffrés. Par ailleurs, il pourrait être utile de prévoir une possibilité de sanction en cas de non respect de ces obligations.

4. Renforcer la prise de conscience des enjeux liés à l'environnement et à la mondialisation dans toutes les administrations

Les ministères sont organisés selon un principe de spécialisation, alors que les problématiques liées à la mondialisation et à l'environnement sont éminemment transversales. Trop souvent, l'environnement est considéré comme une donnée exogène, alors qu'il devrait être intégré à toutes les politiques nationales. De même, la mondialisation n'intéresse pas les seuls

ministères des Affaires étrangères, ou du Commerce extérieur, mais affecte un grand nombre de politiques internes.

Des progrès ont certes été réalisés. Notamment, l'institution d'un ambassadeur délégué à l'environnement a permis une meilleure implication du ministère des Affaires étrangères dans ce domaine, et a amélioré la coordination avec le ministère de l'Ecologie et du Développement durable. Les échanges entre administrations pourraient cependant encore être approfondis. Comme le notait en 2002 le Commissariat général du Plan¹, « à la différence d'une pratique constante de l'administration britannique, les informations recueillies par les différents ministères ne sont pas, sauf exception, répercutées sur les autres. Les renseignements obtenus au sein des postes diplomatiques sur les positions de nos partenaires [...] ne sont pas répercutés sur l'ensemble des administrations parisiennes qui suivent ces dossiers. Il n'existe pas de réunion stratégique des responsables de haut niveau des différentes administrations pour examiner, dans leur ensemble, ces sujets (liés aux problèmes globaux) ». Il semble donc possible de progresser encore vers un décloisonnement des administrations, et d'améliorer la transmission des informations entre ministères. L'appréhension des dossiers globaux pourrait justifier des réunions régulières des principaux directeurs concernés (issus du ministère de l'Economie et des Finances, du Quai d'Orsay, du ministère de l'Agriculture, de l'Environnement, etc.).

Il est également souhaitable de mieux associer en amont les représentants de la société civile et des ONG à la définition de la position internationale de la France. Des consultations existent d'ores et déjà, mais celles-ci sont souvent trop tardives pour permettre d'infléchir la position française.

Enfin, pour marquer la priorité nouvelle à accorder aux enjeux globaux et à la solidarité internationale, la France pourrait se doter d'un ministère du Développement mondial, sur le modèle du *Department for International Development* britannique. Ce ministère aurait la charge des politiques de coopération, de solidarité internationale, d'action humanitaire et de défense des droits de l'homme. Il devrait promouvoir une approche globale des questions de mondialisation et de développement.

¹ *Rapport Lanxade, Organiser la politique européenne et internationale de la France, Commissariat général du Plan, La Documentation Française, Paris, 2002.*

CONCLUSION

Ce rapport se veut une contribution au débat très animé sur la mondialisation. Il ne prétend pas clore la discussion : au contraire, la proposition de créer un Observatoire national des effets de la mondialisation montre que ces analyses et ces réflexions doivent être prolongées et débattues.

Ce rapport a montré que la mondialisation comportait deux aspects : elle se définit, d'une part, comme un processus d'intégration des économies, qui se manifeste par l'accroissement des flux commerciaux et financiers internationaux ; mais elle se traduit aussi par une prise de conscience grandissante de l'existence de biens publics mondiaux, dont la préservation requiert un effort soutenu de coopération entre les nations.

En dépit des progrès de la globalisation, l'économie mondiale demeure moins intégrée que peut l'être une économie nationale. En effet, des obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges demeurent. La volatilité des taux de change est un autre frein à l'expansion du commerce international.

Par ailleurs, il est légitime de refuser que le libre-échange soit étendu, sans restriction, à tous les secteurs d'activité ; la préservation d'un modèle agricole et rural original, la défense des politiques culturelles ou des services publics, imposent des aménagements aux règles commerciales ordinaires.

De plus, la mondialisation fonctionne aujourd'hui sur un mode profondément inégalitaire. De nombreux pays en développement ne participent que marginalement aux échanges internationaux. Au contraire, certains Etats ont renforcé leur intégration au sein de zones de libre-échange régionales. Il serait souhaitable que les regroupements régionaux soient promus parmi les pays du Sud, comme une étape préparatoire avant leur participation pleine et entière à la mondialisation.

La spécialisation internationale résultant de l'ouverture aux échanges ne semble pas particulièrement défavorable à l'environnement. Si des cas de délocalisation pour raison environnementale sont avérés, on n'observe pas de transferts massifs d'activités polluantes vers les pays du Sud. Plusieurs facteurs expliquent ce résultat : les secteurs d'activité les plus polluants (chimie, papier, métallurgie, raffinage...) sont aussi des secteurs très capitalistiques, pour lesquels les pays développés conservent un avantage

comparatif ; les firmes multinationales ont, en outre, tendance à utiliser les mêmes procédés de production dans les pays du Sud que dans leur pays d'origine, et participent ainsi à la diffusion de technologies modernes plus respectueuses de l'environnement ; enfin, les firmes opèrent sous le regard de l'opinion publique et des ONG qui sont de plus en plus sensibilisées aux questions environnementales.

En revanche, l'accélération de la croissance, stimulée par la libéralisation des échanges, est source de dégradations supplémentaires de l'environnement. Certes, dans les pays où le revenu s'élève, de nouvelles exigences citoyennes se font jour, qui peuvent conduire à un renforcement des normes environnementales, puis à une amélioration de la qualité de l'environnement. Dans les faits, toutefois, une telle amélioration n'a été observée que pour certaines pollutions très localisées touchant directement les populations.

On ne peut donc s'en remettre à la seule croissance économique pour sauvegarder l'environnement. **Des politiques environnementales plus ambitieuses sont nécessaires, en premier lieu dans les pays du Nord**, qui sont les principaux responsables de la détérioration de l'environnement. La concurrence internationale ne constitue pas aujourd'hui une contrainte telle qu'elle empêche d'avancer sur cette voie. Un renforcement de la réglementation stimulerait la recherche de techniques respectueuses de l'environnement, qui pourraient ensuite être diffusées dans les pays en développement. De la même manière, il n'est pas illégitime que des accords internationaux fassent porter l'effort principal sur les pays du Nord, et permettent aux pays en développement de s'y rallier plus tardivement.

Les politiques environnementales nationales doivent être complétées par une action internationale plus résolue en matière de protection de l'environnement. La création d'une Organisation mondiale de l'Environnement enverrait le signal d'une mobilisation de la communauté internationale. Un nombre croissant d'Etats se rallient à cette proposition, défendue publiquement par la France. Il faut également réfléchir à la création, à moyen terme, d'une taxation écologique internationale, qui créerait une incitation à diminuer les émissions de gaz à effet de serre, tout en générant des ressources, qui pourraient être affectées, au moins en partie, à la gestion de biens publics mondiaux. De nouvelles conventions internationales pourraient être négociées, notamment pour contrer les phénomènes de déforestation et d'épuisement des ressources halieutiques.

Les décisions de l'Organisation mondiale du Commerce sont susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement, et il est donc important que les préoccupations environnementales soient défendues au sein de cette organisation. De cette réflexion découle l'idée d'imposer la présence « d'experts environnementaux » au sein des panels de l'Organe de règlement des différends, lorsque sont en jeu des questions environnementales. En cas de

conflit entre les règles commerciales et un accord multilatéral environnemental, une procédure de consultation pourrait être envisagée. Si aucune conciliation entre les règles en présence n'est possible, l'OMC devrait admettre les restrictions au commerce contenues dans les accords environnementaux contractés de bonne foi.

Outre les initiatives à prendre à l'échelle multilatérale, il faut souligner la contribution que peut apporter l'Union européenne à une meilleure maîtrise des effets de la mondialisation sur l'environnement. Il faut soutenir les efforts de l'Union européenne pour mettre en œuvre le Protocole de Kyoto, et encourager la nouvelle orientation « verte » de la Politique agricole commune, qui subordonne le versement de certaines subventions au respect de critères écologiques. La croissance du commerce entraînant mécaniquement un développement des transports, un investissement soutenu dans les infrastructures de transport est nécessaire, notamment afin de moderniser les réseaux des nouveaux Etats membres. Les pays européens pourraient également demander que soit étudiée au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale une éventuelle taxation du kérosène.

Au niveau national, votre rapporteur propose la création d'un Observatoire national des effets de la mondialisation, qui produirait une expertise utile aux décideurs et animerait le débat public. La France dispose, en outre, de leviers pour peser sur le cours de la mondialisation. Il convient ainsi d'amplifier les efforts menés pour intégrer les considérations environnementales à notre politique d'aide au développement. Les obligations des grandes entreprises en matière d'information sur leurs pratiques environnementales pourraient être précisées. Il faut enfin renforcer la coordination entre ministère sur les dossiers transversaux liés à la mondialisation, et mieux associer la société civile et les ONG à la prise de décision.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

Au cours de sa séance du **mercredi 3 mars 2004**, sous la présidence de M. Joël Bourdin, président, la délégation a procédé à l'examen du projet de **rapport de M. Serge Lepeltier consacré aux relations entre mondialisation et environnement**.

M. Serge Lepeltier, rapporteur, a indiqué que l'objet du rapport était d'analyser **les relations entre mondialisation et environnement**.

La première partie du rapport est consacrée à une définition et à un état des lieux de la mondialisation. La mondialisation consiste d'abord en un processus d'intégration des économies, qui est la conséquence de l'accroissement des flux d'échanges. Mais la mondialisation a une seconde dimension, qui réside dans la prise de conscience grandissante de l'existence de « biens publics mondiaux », qui doivent être gérés collectivement, dans l'intérêt de la communauté internationale.

Il a rappelé que l'intégration de l'économie mondiale se manifestait par l'augmentation des flux commerciaux internationaux, qui représentent aujourd'hui 25 % du PIB mondial, contre seulement 8 % en 1950, par la croissance des flux d'investissement, et par le développement spectaculaire des flux financiers. Les transactions sur le marché des changes portent ainsi sur des montants cent fois supérieurs à ceux des échanges de biens et services.

Puis **M. Serge Lepeltier, rapporteur**, a indiqué qu'en dépit des progrès de la globalisation, l'intégration de l'économie mondiale restait inachevée et très différenciée selon les régions du monde considérées.

En effet, des obstacles aux échanges demeurent, sous forme de barrières tarifaires et non tarifaires. Agrégés, ces obstacles aux échanges équivalent, par exemple, à un droit de douane de 12 % aux frontières de l'Union européenne.

De plus, tous les pays ne participent pas de manière égale aux échanges internationaux. Les pays développés et une quinzaine de pays émergents sont pleinement intégrés dans ces échanges. Dans certaines régions, telles l'Union européenne ou l'Aléna, des accords de libre-échange ont été conclus pour approfondir l'intégration des économies considérées. A l'inverse, des dizaines de pays moins avancés n'y participent que marginalement. Ces pays n'étant pas en situation aujourd'hui de participer avec profit à la mondialisation, des regroupements régionaux pourraient être envisagés comme une étape préparatoire à leur insertion dans l'économie mondiale.

M. Serge Lepeltier, rapporteur, a ensuite analysé la notion de « bien public mondial ». Les biens publics mondiaux, tels que la couche d'ozone ou le climat, sont accessibles et utiles à tous les Etats. Mais chaque Etat, pris individuellement, n'a pas nécessairement intérêt à financer la production ou la préservation de ces biens. La gestion des biens publics mondiaux pose donc un problème de coordination de l'action collective. Une mondialisation équilibrée suppose de compléter la libéralisation des échanges par une action publique internationale centrée sur la gestion des biens publics mondiaux.

Puis il examiné les conséquences de la libéralisation des échanges sur l'environnement. Elle conduit à une plus grande spécialisation internationale, et stimule la croissance de nombreux pays. Ces deux effets ne sont pas sans conséquences sur l'environnement.

La spécialisation internationale ne semble pas particulièrement défavorable à l'environnement. En effet, si des cas de délocalisations pour motif environnemental sont avérés, on n'observe pas aujourd'hui de transfert massif d'activités polluantes vers les pays du Sud. On n'observe pas non plus de recul de la réglementation environnementale en vigueur dans les pays développés. Ce résultat s'explique par plusieurs raisons :

- les secteurs d'activités les plus polluants, tels que la chimie, la métallurgie, ou le raffinage du pétrole, sont aussi des secteurs très capitalistiques pour lesquels les pays développés conservent un avantage comparatif en termes de stock de capital ;

- les firmes multinationales ont tendance à utiliser dans leurs filiales des pays en développement les mêmes procédés de fabrication que dans leur pays d'origine ;

- enfin, les grandes entreprises sont de plus en plus soumises au contrôle vigilant de l'opinion publique et des ONG, ce qui peut les dissuader d'exploiter les écarts de normes environnementales.

M. Serge Lepeltier, rapporteur, a ajouté que l'ouverture aux échanges stimulait la croissance de nombreux pays, même si tous les Etats ne bénéficient pas également de la mondialisation. Or une croissance plus forte implique plus de pollution et de dégradation du milieu naturel, tout au moins dans un premier temps.

Il a fait valoir que l'élévation du niveau de vie s'accompagnait toutefois d'exigences nouvelles en matière de qualité de l'environnement de la part des citoyens, qui peuvent conduire à un renforcement de la réglementation, et, à long terme, à une amélioration de la qualité de l'environnement.

Mais il a souligné que cette relation positive entre croissance et qualité de l'environnement n'était observée que pour certaines pollutions urbaines très localisées. On ne peut donc s'en remettre à la seule croissance pour préserver l'environnement. Il appartient aux pouvoirs publics de définir des politiques environnementales plus ambitieuses pour éviter qu'un surcroît de croissance ne s'accompagne d'une détérioration de l'environnement. L'effort principal doit être assumé par les pays développés, qui sont, pour le moment, à l'origine de l'essentiel de la pollution.

M. Serge Lepeltier, rapporteur, a rappelé que dans un monde en voie de globalisation, la politique environnementale ne pouvait plus se définir dans le seul cadre national. Des problèmes globaux appellent une réponse concertée. Aussi bien la troisième partie du rapport est-elle consacrée à l'analyse de la gouvernance internationale de l'environnement.

Il a alors présenté les institutions actuellement en charge de la protection de l'environnement à l'échelle internationale, en insistant sur la dispersion et la faiblesse de leurs moyens. Un Programme des Nations unies pour l'environnement a été créé en 1972, mais son financement est limité et précaire. La même observation vaut pour le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui a été créé en 1990 à l'initiative de la France et de l'Allemagne. Ils coexistent avec environ 200 accords environnementaux multilatéraux, développés sans véritable coordination et de portée variable.

L'Organisation mondiale du commerce est, de son côté, régulièrement amenée à se prononcer sur des mesures de protection de l'environnement auxquelles il est reproché d'entraver la liberté du commerce. Des exceptions aux règles commerciales multilatérales sont prévues pour protéger les animaux, les végétaux, et les ressources naturelles épuisables. Mais l'application qui est faite de ces exceptions est souvent restrictive. Et il n'est pas prévu de solution claire en cas de conflit entre les dispositions d'un accord multilatéral environnemental et les règles de l'OMC.

M. Serge Lepeltier, rapporteur, a donc souhaité que la gouvernance mondiale soit rééquilibrée en faveur de l'environnement. La création d'une Organisation mondiale de l'environnement (OME), dotée de moyens importants et stables, améliorerait considérablement le dispositif international de protection de l'environnement. L'OME développerait les activités actuellement dévolues au PNUE, gérerait le FEM, surveillerait l'application des accords existants et serait un forum permanent de négociation.

De nouveaux accords internationaux devraient également être négociés, afin de s'attaquer aux problèmes de la déforestation et de l'épuisement des ressources halieutiques.

La création d'une « écotaxe internationale » doit également faire l'objet d'analyses approfondies car elle est bonne dans son principe. Cette taxe

remplirait deux missions. Elle frapperait les émissions de carbone, qui sont à l'origine du réchauffement climatique, et serait ainsi un outil de lutte contre l'effet de serre. Elle permettrait aussi de prélever des ressources, qui seraient affectées à la gestion des biens publics mondiaux.

Il a exposé ensuite des propositions de réforme de l'OMC. Lorsqu'un litige porté devant l'OMC touche à des questions environnementales, il serait souhaitable que des « experts environnementaux » siègent dans les panels chargés d'arbitrer le différend. Une procédure de consultation entre l'OMC et le secrétariat des accords environnementaux concernés devrait également être prévue. Enfin, en cas de conflit entre un accord environnemental et les règles de l'OMC, l'objectif de protection de l'environnement devrait prévaloir.

Si des initiatives doivent être prises au niveau multilatéral, l'Union européenne peut aussi apporter sa contribution à la maîtrise de la mondialisation. Elle peut le faire en appliquant dès maintenant le protocole de Kyoto, sans attendre que celui-ci entre officiellement en vigueur. L'orientation retenue pour la réforme de la politique agricole commune en 2003, en tant qu'elle subordonne le versement de subventions au respect de bonnes pratiques écologiques, doit être poursuivie. Comme la mondialisation s'accompagne mécaniquement d'une croissance des transports, il est nécessaire d'investir dans la modernisation des réseaux de transport, essentiellement ferroviaire, notamment dans les nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale. Les pays européens devraient également peser au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour que soit mise à l'étude une éventuelle taxation du kérosène, actuellement défiscalisé.

M. Serge Lepeltier, rapporteur, a terminé son intervention en évoquant les mesures qu'il était possible de prendre au niveau national. Tout d'abord, les efforts menés pour intégrer les préoccupations environnementales à notre politique d'aide au développement gagneraient à être systématisés et amplifiés. Ensuite, les obligations de transparence imposées aux grandes entreprises concernant leurs pratiques environnementales pourraient être précisées, afin d'éviter certaines pratiques abusives. De manière générale, la prise en compte des enjeux liés à la mondialisation et à l'environnement par toutes les administrations devrait être améliorée, grâce notamment à la création d'un Observatoire national des effets de la mondialisation. Cette instance permettrait d'approfondir notre compréhension du phénomène de la mondialisation, animerait le débat public, et serait un outil d'aide à la décision pour les responsables publics et privés.

M. Joël Bourdin, président, a remercié M. Serge Lepeltier, rapporteur, pour la qualité de son exposé. Il a souligné que ce rapport d'information explorait un sujet peu traité jusqu'ici. Il s'est interrogé sur la faisabilité concrète du projet d'écotaxe internationale, et a demandé quel serait le statut de l'Observatoire national des effets de la mondialisation. Il a ajouté

qu'il serait intéressant de défricher tous les champs de réflexion ouverts par le rapporteur.

M. Jean-Pierre Placade a noté que la promotion du concept de bien public mondial posait la question de la gouvernance de la mondialisation. Il a approuvé les propos du rapporteur au sujet des transports, qui sont à l'origine d'une part importante de notre consommation énergétique. Puis il s'est demandé si l'on pouvait concevoir un droit « d'ingérence environnementale », à l'instar du droit d'ingérence humanitaire.

M. Gérard Bailly a souhaité savoir si le rapport envisageait la question des biocarburants, et s'il défendait l'usage des voies d'eau comme mode de transport écologique. Il a regretté que l'accent soit parfois trop mis, dans notre société, sur le bien-être animal au détriment des problèmes humains.

M. Joseph Kerguéris s'est dit intéressé par l'idée selon laquelle la responsabilité principale en matière d'environnement reposerait sur les pays développés. Elle va à l'encontre d'une opinion commune qui fait des pays en développement les premiers responsables de la pollution. Il a approuvé la proposition de créer une Organisation mondiale de l'environnement, mais a émis des doutes sur la volonté des Etats-Unis de participer à une telle instance. De même, il apparaît difficile d'obtenir un consensus au sein de l'Union européenne pour une représentation commune à l'OACI ou à l'OMI.

M. Serge Lepeltier, rapporteur, a souligné l'intérêt du concept de bien public mondial. Il invite à concevoir des modes de gestion en commun de certains enjeux globaux, tels que, par exemple, la préservation des forêts humides.

Il a estimé qu'une écotaxe assise sur les émissions de carbone serait techniquement réalisable, mais qu'il paraissait difficile d'obtenir à court terme un consensus autour de cette proposition. Le Président de la République a mis en place un groupe de travail chargé d'examiner différentes possibilités de taxation internationale. Il devrait faire des propositions d'ici quelques mois.

Il a rappelé qu'il avait été nommé parlementaire en mission pour élaborer un projet d'Observatoire national des effets de la mondialisation, et qu'il avait remis son rapport au Premier ministre au mois de janvier. Il a proposé que cet observatoire ait le statut juridique d'une fondation, ce qui lui apporterait une garantie d'indépendance, et rendrait obligatoires de larges partenariats, ainsi qu'un cofinancement public-privé. L'Observatoire aurait pour mission de faire une analyse objective des effets de la mondialisation, et animerait le débat public, grâce aux études commandées aux organismes compétents et financées sur les ressources de la fondation.

Il est ensuite revenu sur l'idée d'un droit « d'ingérence environnementale ». Même si un tel principe n'est pas aujourd'hui d'actualité, il n'est pas exclu que l'on s'oriente à l'avenir vers une telle notion, afin de préserver le patrimoine commun de l'humanité.

Réagissant aux remarques de M. Gérard Bailly, **M. Serge Lepeltier, rapporteur**, a regretté que l'OMC se préoccupe trop exclusivement de la protection des animaux et des végétaux et néglige d'autres problèmes environnementaux. Il a indiqué que le rapport faisait des propositions en matière de gouvernance mondiale, mais n'avait pu aborder toutes les mesures écologiques qu'il serait souhaitable de prendre.

Il est ensuite revenu sur la responsabilité prééminente des pays développés pour la sauvegarde de l'environnement. Ils doivent promouvoir des technologies respectueuses de l'environnement auprès des grands pays émergents, comme la Chine ou l'Inde, afin d'éviter que ceux-ci ne reproduisent notre mode de développement très polluant. Il a souligné que les responsables de filiales de multinationales avaient tendance à reproduire dans les pays en développement les modes de gestion et de production utilisés au Nord.

Il a insisté ensuite sur le signal politique fort que constituerait la création d'une Organisation mondiale de l'environnement, tout en admettant la réticence des Etats-Unis à s'engager sur cette voie. Pour faire évoluer la position américaine, l'Europe doit elle-même se montrer offensive dans le domaine environnemental, afin d'exercer un effet d'entraînement, notamment par l'intermédiaire des nombreuses firmes américaines présentes en Europe. Il faut aussi compter sur la sensibilité de l'opinion publique américaine aux questions d'environnement, qui n'est pas aujourd'hui relayée au niveau gouvernemental, mais qui pourrait s'exprimer à nouveau après l'élection présidentielle.

Enfin, si une représentation commune de l'Union européenne au sein de l'OACI et de l'OMI apparaît difficile à obtenir, elle augmenterait considérablement notre influence au sein de ces organisations.

M. Joël Bourdin, président, a alors demandé comment l'activité de l'Observatoire de la mondialisation s'articulerait avec les travaux des organismes de recherche existants, plus particulièrement le CEPII (Centre d'études prospectives et d'informations internationales), qui a développé une compétence reconnue dans ce secteur.

M. Serge Lepeltier, rapporteur, a répondu que l'Observatoire serait une structure légère, qui passerait commande d'études auprès d'autres organismes, et coordonnerait la recherche dans ce domaine.

La délégation a ensuite **adopté le rapport relatif à la mondialisation et à l'environnement.**

ANNEXES

ANNEXE 1 : CORRÉLATION ENTRE COMMERCE ET CROISSANCE SUR LA BASE DE COMPARAISONS ENTRE PAYS

Source et pays couverts	Indice d'ouverture au commerce	Résultats
Michaely (1977), pays en développement	Taux de croissance de la part des exportations	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Corrélation positive entre les exportations et la croissance. ◆ La corrélation est plus marquée dans un sous-échantillon de pays à revenus moyens.
Feder (1983), pays semi-industriels	Croissance des exportations pondérées par la part des exportations dans le PIB.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Liens positifs entre la croissance du PIB et la croissance des exportations.
Syrquin et Chenery (1989), pays divers	Part des exportations dans le PIB après ajustement pour tenir compte de la taille du pays et de la spécialisation des exportations	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le taux de croissance est plus élevé pour les pays ouverts sur l'extérieur dans tous les sous-groupes : petits exportateurs de produits primaires, grands exportateurs de produits primaires, petits exportateurs de produits manufacturés, grands exportateurs de produits manufacturés. ◆ Le gain de croissance dû à l'ouverture vers l'extérieur est compris entre 0,2 et 1,4 point de pourcentage.
Balassa (1985), pays en développement	Indice d'ouverture sur le commerce extérieur défini sur la base de la différence entre les exportations effectives et prédites.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Les pays tournés vers l'extérieur croissent plus rapidement.
Edwards (1992), pays en développement.	Indice d'ouverture de Leamer (1988) fondé sur l'écart entre le commerce prédit et le commerce effectif.	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Les pays plus ouverts (moins interventionnistes) ont tendance à croître plus rapidement.

<p>Banque mondiale (1987), pays en développement.</p>	<p>Les pays sont classés en quatre groupes : fortement tournés vers l'intérieur, modérément tournés vers l'intérieur, modérément tournés vers l'extérieur, fortement tournés vers l'extérieur.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Les pays tournés vers l'extérieur ont tendance à croître plus rapidement.
<p>Sachs et Warner (1995), pays divers</p>	<p>Indice d'ouverture établi sur la base de cinq critères.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Les pays ouverts croissent plus rapidement que les pays fermés, avec un écart de 2 à 2,5 points de pourcentage. ◆ Dans les pays ouverts, le ratio d'investissement est plus élevé, la situation macroéconomique est plus équilibrée et le secteur privé joue un plus grand rôle en tant que moteur de la croissance.
<p>Proudman, Redding et Bianchi (1997), pays divers</p>	<p>Indice d'ouverture établi sur la base de plusieurs mesures de l'orientation de la politique de commerce extérieur</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Les pays ouverts convergent vers un niveau de revenus plus élevé. ◆ Ces différences subsistent même lorsqu'on tient compte des différences dans le niveau relatif de l'investissement.
<p>Barro (1991), pays divers</p>	<p>Indice de distorsion des prix des biens d'équipement (écart à parité de pouvoir d'achat par rapport à la moyenne de l'échantillon pour les biens d'équipement).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ La distorsion des prix des biens d'équipement réduit la croissance.
<p>Dollar (1992), pays en développement</p>	<p>Distorsion du taux de change</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le taux de croissance par habitant moyen dans le quartile des pays (principalement asiatiques) dans lesquels la distorsion était la plus faible était de 2,9 % ; dans le deuxième quartile, le taux de croissance était de 0,9 %, dans le troisième il était de - 0,2 % et dans le quatrième de - 1,3 %. ◆ Si la distorsion du taux de change réel était ramenée au niveau observé en Asie, le taux de croissance augmenterait de 0,7 point de pourcentage en Amérique latine et de 1,8 point de pourcentage en Afrique.

<p>Easterly (1993), pays divers.</p>	<p>Indice mesurant la distorsion entre les prix relatifs du marché mondial et les prix relatifs intérieurs.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Plus la distorsion est grande, plus la croissance diminue. Lorsque la distorsion augmente d'un écart type, le taux de croissance diminue de 1,2 point de pourcentage.
<p>Lee (1993), pays divers.</p>	<p>Indice mesurant à quel degré le commerce est faussé par rapport au niveau qu'il atteindrait en régime de libre-échange du fait des distorsions introduites par le taux de change réel et les droits de douane.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Le taux de croissance augmente lorsque la distorsion diminue. ◆ Les distorsions du commerce extérieur réduisent davantage la croissance dans les petits pays pauvres en ressources que dans les grands pays riches en ressources.
<p>Harrison (1995), pays en développement</p>	<p>Sept indices : libéralisation du commerce extérieur (1960-1984), prime du marché noir, part du commerce dans le PIB, distorsion du taux de change réel, évolution vers les prix internationaux, distorsions au détriment de l'agriculture.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Tous les indices statistiquement significatifs font apparaître une corrélation entre un régime de commerce extérieur libéral et la croissance du PIB. ◆ Le lien de causalité entre le libéralisme commercial et la croissance existe dans les deux sens. Avec un décalage dans le temps, le niveau de la croissance explique de façon significative le degré d'ouverture de l'économie et réciproquement.
<p>Edwards (1997), pays divers</p>	<p>Neuf indices : indice d'ouverture de Sachs-Warner (1995), indice d'ouverture vers l'extérieur de la Banque mondiale (1987), indice d'ouverture de Leamer (1988), prime du marché noir, droit d'importation moyen sur les produits manufacturés, champ d'application des obstacles non tarifaires, indice des distorsions du commerce, ratio du produit des impôts sur le commerce, indice de Wolf (1993) de la distorsion des importations.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Il y a une corrélation positive entre les indices d'ouverture et la croissance de la productivité totale des facteurs, et une corrélation négative avec l'image symétrique des indices de distorsion du commerce. ◆ Le commerce n'est pas la variable la plus importante pour expliquer les différences de croissance entre pays ; le PIB initial et le capital humain jouent un rôle plus important. ◆ Les données font apparaître une convergence conditionnelle.

<p>Matin (1992), Afrique subsaharienne</p>	<p>Quatre indices : part du commerce extérieur, prime du marché noir, indice de libéralisation du commerce extérieur, distorsion du taux de change réel.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ .Tous les indices qui sont statistiquement significatifs font apparaître une relation positive entre un régime de commerce extérieur libéral (faible distorsion) et la croissance. ◆ Le lien entre le degré d'ouverture et la croissance est aussi fort pour les pays d'Afrique subsaharienne que dans l'échantillon témoin d'autres pays africains.
<p>Levine et Renelt (1992), pays divers</p>	<p>Analyse de sensibilité pour des indices multiples avec régression interpaíses.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nette corrélation positive entre la croissance et la part de l'investissement dans le PIB. ◆ Nette corrélation positive entre la part de l'investissement dans le PIB et la part du commerce dans le PIB. ◆ Lien à deux maillons reliant le commerce à la croissance par le biais de l'investissement.
<p>Gallup et Sachs (1998), pays divers.</p>	<p>Indice de Sachs-Warner (1995).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Il y a une corrélation positive entre l'indice d'ouverture et la croissance, après ajustement pour tenir compte des autres facteurs. ◆ En outre, les facteurs géographiques qui rendent le commerce plus coûteux réduisent la croissance. La croissance des pays sans littoral est inférieure de 0,9 point de pourcentage à celle des pays côtiers.
<p>Balasinghram, Salisu et Sapsfort (1996), pays en développement.</p>	<p>Indicateur d'ouverture de la Banque mondiale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ La réduction des obstacles au commerce renforce l'efficacité de l'IED et, indirectement, la croissance.

Source : Rapport annuel 1998 de l'OMC, chapitre IV

ANNEXE 2 :
COMPTES RENDUS D'AUDITIONS

**Audition de M. Charles-Albert Michalet,
professeur à l'Université Paris-IX-Dauphine, le 12 mars 2003**

M. Charles-Albert Michalet, professeur d'économie à l'Université Paris IX Dauphine, consultant auprès d'organisations internationales, a débuté son exposé en proposant une définition de la mondialisation. Selon **M. Charles-Albert Michalet**, la mondialisation est un phénomène multidimensionnel, qui recouvre trois éléments principaux : le développement des flux d'échanges ; la délocalisation de la production ; et les mouvements financiers. Ces trois éléments sont interdépendants ; la constitution d'une firme multinationale comme Vivendi par exemple a supposé des mouvements de capitaux et génère des flux de marchandises et de services.

Sur le plan politique, les avancées de la mondialisation s'accompagnent d'un affaiblissement de l'idée d'Etat-Nation, que révèlent notamment les mouvements d'intégration régionale. Les références à la balance commerciale sont dépassées, comme l'illustre le cas américain : les entreprises américaines vendent énormément à l'étranger *via* leurs filiales basées hors du territoire américain. Ces transactions ne sont pas retracées dans les statistiques de balance commerciale portant sur les exportations. L'attractivité du territoire est devenue un nouvel objectif de politique économique.

La globalisation met aussi en cause la gouvernance de l'économie mondiale. Le modèle de Bretton-Woods, fondé sur la coopération intergouvernementale apparaît dépassé. Le « consensus de Washington » a, dans les années 1980, prôné la régulation par le marché, et la diminution de l'interventionnisme étatique. Or, il apparaît que le marché mondial, oligopolistique, est très éloigné du modèle théorique de concurrence pure et parfaite, et est intrinsèquement instable.

M. Charles-Albert Michalet a ensuite souligné que la mondialisation était encore loin d'être un phénomène planétaire. Seuls certains pays sont concernés : outre les pays de la Triade — Union européenne, Amérique du Nord, et Japon —, il s'agit d'une quinzaine d'économies émergentes : Chine, Inde, Nouveaux Pays Industrialisés (NPI) et Tigres d'Asie, Mexique, Chili, et Brésil en Amérique latine, Pologne, Hongrie, Slovaquie et République tchèque en Europe centrale. Les pays restés à l'écart de la mondialisation cherchent désespérément à attirer les investissements étrangers car ils redoutent la marginalisation.

M. Charles-Albert Michalet en est ensuite venu plus précisément aux questions d'environnement. Il s'est d'abord interrogé sur la notion de bien

public mondial. Le concept de bien public a été forgé dans les années cinquante par les économistes Musgrave et Samuelson. Un pont, un phare, un réverbère sont des biens publics. Leur fourniture est assurée par l'Etat, et financée par les contribuables résidant dans le pays. La transposition de la notion de bien public à l'échelle mondiale pose la question du financement de la production de tels biens. S'il est vrai que les problèmes d'environnement ignorent les frontières, il n'y a pas d'Etat mondial ayant naturellement vocation à assurer sa protection. Le rapport « Gouvernance mondiale » du Conseil d'analyse économique préconise de relancer l'Organisation des Nations-Unies, et de créer une Organisation mondiale de l'environnement, qui viendrait compléter ses autres agences spécialisées (FMI et Banque mondiale, OMS, OIT, etc.). Il est cependant peu crédible d'envisager la création d'une telle organisation à court terme. Les initiatives des grands groupes priés ont un rôle à jouer en matière de préservation de l'environnement. Nombreux sont ceux qui élaborent des Chartes de bonne conduite en vue d'un meilleur respect de l'environnement. Les mécanismes de marché peuvent être utilisés à des fins de protection de l'environnement, comme le montre le marché de droits à polluer proposé dans le cadre du protocole de Kyoto.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a demandé à **M. Charles-Albert Michalet** pourquoi il était sceptique sur la possibilité de créer une Organisation mondiale de l'Environnement.

M. Charles-Albert Michalet a dit douter de l'efficacité d'une telle institution. Il lui faudrait, pour être efficace, mobiliser d'importantes ressources. Or, les phénomènes de passagers clandestins (*free-riders*) risquent d'être massifs. Beaucoup d'Etats ne voudront pas payer pour financer la lutte contre l'effet de serre, ou la déforestation.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors évoqué la question des taxes mondiales.

M. Charles-Albert Michalet a indiqué que la taxe Tobin, sur les mouvements de capitaux, n'était pas, selon lui, une option viable. Si une écotaxe internationale était créée, se poserait la question de savoir quelle institution serait chargée de la percevoir. Il faudrait que les Etats reversent les prélèvements à une organisation internationale, et un accord sur ce point paraît difficile à atteindre. En ce qui concerne l'environnement, les firmes multinationales peuvent prendre, de leur côté, des initiatives concertées, comme l'illustre l'initiative du groupe des Sept, dont fait partie Electricité de France, qui vise à promouvoir des techniques de production énergétique moins polluantes. Ces techniques nouvelles entraînent cependant un surcoût de production de 15 à 20 % ; or, les pays pauvres tendent à privilégier les prix les plus bas.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a ensuite demandé si la mondialisation était de nature à creuser les écarts de niveaux de vie, ou si elle allait au contraire favoriser le décollage des pays les moins avancés.

M. Charles-Albert Michalet s'est dit favorable à la mondialisation. Il a souligné que les pays du Sud souhaitaient s'industrialiser, exporter, et s'intégrer au mouvement de mondialisation en cours. Il a cité l'exemple de l'Algérie, qui a adopté en août 2001 une ordonnance sur les investissements d'inspiration très libérale, et celui de l'Inde vers laquelle des banques américaines délocalisent aujourd'hui une part de leurs activités d'analyse financière. La croissance des pays du Sud est souvent entravée par des problèmes de gouvernance à l'échelle locale. L'Algérie a pâti d'un contexte d'insécurité, et la Russie d'un climat d'incertitude politique ; les chefs d'entreprise ont besoin d'un horizon de stabilité politique à cinq ans pour investir. L'Afrique reste, à ce jour, à l'écart de la mondialisation ; les investissements étrangers y sont concentrés dans le secteur minier et dans celui des plantations, soit les mêmes secteurs qu'au XIX^e siècle.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors souhaité savoir si la constitution de grands ensembles économiques régionaux était une réponse adaptée à la mondialisation.

Pour **M. Charles-Albert Michalet**, l'exemple de la Communauté économique européenne suggère qu'une union douanière produit de bons résultats lorsqu'elle intervient entre pays ayant des niveaux de développement économique inégaux – ce qui constitue une rupture par rapport à l'analyse théorique traditionnelle présentée par J. Viner il y a 50 ans. L'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) rassemble des pays de niveaux de développement inégaux, et a favorisé un phénomène de division internationale du travail. Les firmes multinationales recherchent, à la fois, un accès facile aux marchés et des coûts de production bas. Des investissements au sein de l'Aléna permettent d'atteindre simultanément ces deux objectifs. L'élargissement de l'Union européenne devrait favoriser des évolutions similaires. **M. Charles-Albert Michalet** a cité l'exemple de Peugeot qui peut embaucher des ingénieurs en Slovaquie pour un coût de 770 euros par mois, contre 13 850 euros, charges comprises, pour un ingénieur français. L'ASEAN (Association des nations du sud-est asiatique) offre un autre exemple de division internationale du travail ; l'intégration économique de la zone a été assurée par les délocalisations des firmes japonaises, et par l'action des communautés chinoises. Par ailleurs, les créations d'emplois dans les pays du Sud présentent l'avantage de réduire la pression des flux migratoires.

La création de grands ensembles régionaux ne permettra cependant pas de résoudre certains problèmes environnementaux, qui sont, par essence, de dimension planétaire. En l'absence d'organisation satisfaisante à l'échelle de la planète, la fonction de gouvernance mondiale est assurée, par défaut, par les Etats-Unis d'Amérique, la puissance dominante.

Pour terminer, **M Serge Lepeltier, sénateur**, a demandé s'il était plus facile d'améliorer la gouvernance mondiale dans le domaine de l'environnement que dans celui de l'économie.

M. Charles-Albert Michalet estime qu'il est vraisemblablement plus facile de mobiliser les opinions publiques autour d'enjeux écologiques qu'autour d'enjeux économiques. De ce point de vue, les Etats-Unis font aujourd'hui figure d'accusés, en raison de leur refus de ratifier le protocole de Kyoto.

**Audition de M. Dominique Plihon, professeur à l'université Paris XIII,
président du conseil scientifique d'ATTAC FRANCE, le 12 mars 2003**

Après avoir été accueilli par **M. Serge Lepeltier, sénateur, rapporteur, M. Dominique Plihon, universitaire, et président du conseil scientifique d'ATTAC France**, a débuté l'audition par un exposé présentant les principales réflexions d'ATTAC (Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens) sur le thème de la mondialisation.

M. Dominique Plihon a d'emblée souligné l'importance que les notions de « mondialisation », de « biens publics mondiaux », ou de « gouvernance » ont prise dans le débat public contemporain. Les citoyens se sont appropriés ces notions qu'il convient dès lors d'approfondir et de mieux définir.

Certains historiens font remonter le début du processus de mondialisation au XVI^e siècle (Grandes découvertes). A tout le moins, on peut affirmer qu'une phase longue de mondialisation est en cours depuis le XIX^e siècle, ce qui n'exclut pas des périodes de régression.

La mondialisation est un phénomène complexe, qui comporte trois dimensions principales :

- * un processus d'internationalisation, c'est-à-dire de développement des échanges entre les nations ;

- * un processus de multinationalisation, caractérisé par la croissance des firmes multinationales et des investissements directs à l'étranger ;

- * un processus de globalisation, qui conduit à ce que les décisions des firmes échappent à toute considération nationale.

La globalisation conduit à un affaiblissement de l'Etat-Nation, qui est révélé tant par la dérégulation de l'économie, que par l'érosion de la base fiscale résultant de la grande mobilité de certains facteurs de production. **M. Dominique Plihon** estime, à cet égard, que l'on est sans doute allé trop loin dans le processus de dérégulation dans les années 1970 et 1980.

La mondialisation pose, selon ATTAC, trois grands types de problèmes.

- * L'économie mondiale devient plus instable au fil du temps : la période 1945-1975 était plus stable que la période qui a suivi. Crises de change, crises bancaires, et crises boursières se sont multipliées au cours des vingt dernières années. Les deux tiers des pays membres du Fonds monétaire

international ont, par exemple, connu une crise bancaire grave au cours de cette période.

* Les inégalités s'accroissent à l'échelle du globe. Il n'y a pas de village global, mais plutôt un archipel, isolé, composé des pays de la Triade (Amérique du Nord, Union européenne, et Japon) et de quelques pays émergents (Asie du Sud-Est, Chine et Inde, pays d'Europe centrale et orientale, quelques pays d'Amérique latine). Cet archipel est entouré d'environ 150 pays, en passe d'être distancés, ce qui dessine un monde de plus en plus polarisé. De nombreux pays sont à l'écart des mouvements de capitaux, ou de la diffusion des innovations.

* Enfin, notre modèle de développement actuel est insoutenable à long terme. L'humanité ne pourra survivre si les tendances actuelles se poursuivent, ce qui explique le succès de la notion de développement durable. La planète est confrontée aux défis, entre autres, de l'effet de serre, du manque d'eau potable, ou de l'épuisement des ressources non-renouvelables. Si la Chine consommait demain autant de pétrole, de papier, ou d'eau que les Occidentaux, les ressources mondiales seraient vite épuisées.

La notion de développement durable renvoie à une idée de préservation d'un capital social, culturel et environnemental. Elle implique de respecter la diversité sociale et culturelle du monde, sans chercher à exporter en toutes circonstances notre culture ou notre modèle politique. ATTAC souhaite la mise en place d'un ordre international fondé sur un objectif de développement durable, ce qui suppose une nouvelle hiérarchie des normes internationales.

ATTAC reproche aux organisations internationales telles que le Fonds Monétaire international (FMI), la Banque mondiale, ou l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) de ne pas être gérées de manière démocratique, et d'obéir à une logique libérale, qui tend à la marchandisation de toutes les activités humaines. On peut craindre par exemple que les négociations en cours relatives au commerce des services ne débouchent sur une marchandisation accrue du secteur de l'éducation.

Le marché est considéré comme la seule instance de régulation, alors que des problèmes ne peuvent pas être traités par les mécanismes de marché. Le marché est, en particulier, incapable de prendre en compte les externalités négatives, telles que la spéculation financière ou la pollution. Ces coûts sociaux ne sont pas pris en compte spontanément par les agents privés. Il faut donc obliger les entreprises, par la réglementation ou la taxation, à internaliser ces coûts externes.

M. Dominique Plihon a ensuite insisté sur la nécessité de gérer collectivement, et à l'échelle mondiale, certains biens et services, tels que le patrimoine naturel, la connaissance et l'éducation, ou la santé. Il a plaidé en

faveur d'un retour de la régulation à l'échelle mondiale. Une nouvelle hiérarchie des normes devrait être instaurée, qui placerait au premier rang le respect des droits fondamentaux, puis la Charte des Nations-Unies, suivis des règles édictées en matière sociale, culturelle, et environnementale, par l'Organisation internationale du travail, l'UNESCO, l'Organisation mondiale de la Santé, ou par une éventuelle Organisation mondiale de l'Environnement, dont la création est souhaitable. Les règles commerciales et financières viendraient seulement ensuite. L'OMC devrait, par ailleurs, être rattachée au système des Nations-Unies. L'OMC et le FMI seraient placés dans une position subordonnée par rapport aux organisations à objet social, sanitaire, ou environnemental. L'ordre juridique international devrait, enfin, être organisé de manière telle qu'il permette aux acteurs d'ester en justice pour faire respecter cette hiérarchie des normes.

M. Serge Lepeltier, sénateur, rapporteur, a alors demandé si les ressources énergétiques devaient être considérées comme un bien public mondial.

M. Dominique Plihon a répondu que l'on pouvait admettre que l'énergie soit gérée par le secteur privé, mais avec une tutelle forte des pouvoirs publics, notamment pour tenir compte du risque de raréfaction de certaines ressources non-renouvelables, comme le pétrole.

M. Serge Lepeltier, sénateur, rapporteur, s'est ensuite demandé si le fait d'exclure le secteur de la santé des mécanismes de marché ne risquait pas d'induire des gaspillages, et ne poserait pas des problèmes de régulation.

M. Dominique Plihon a estimé que le secteur de la santé n'était, en réalité, pas exclu des mécanismes de marché. Les entreprises pharmaceutiques, en particulier, sont toutes des entreprises privées. Il convient dans ces conditions d'encadrer et de réguler le marché. Cet impératif de régulation est manifeste dans d'autre secteur que celui de la santé. Comment par exemple garantir la diversité culturelle si une seule entreprise contrôle l'édition ? Le même raisonnement vaut pour le secteur du logiciel, avec la domination de l'entreprise Microsoft. L'Etat peut intervenir en nationalisant, ou en mettant sous tutelle certains secteurs. Les activités d'adduction d'eau dans les pays en développement devraient, par exemple, être placées sous un contrôle beaucoup plus étroit des pouvoirs publics.

M. Serge Lepeltier, sénateur, rapporteur, s'est alors interrogé sur la pertinence d'une écotaxe internationale, qui serait assise sur les consommations d'énergies non-renouvelables.

M. Dominique Plihon a rappelé que les taxes globales poursuivaient deux objectifs : prélever des ressources, et lutter contre des externalités négatives (ces deux objectifs peuvent d'ailleurs être contradictoires). Il s'est dit d'accord avec l'idée de créer une écotaxe dont les recettes financeraient

une future Organisation mondiale de l'Environnement. Elle financerait la recherche dans le domaine des énergies alternatives (énergie éolienne, hydrogène, fusion nucléaire...). Mais l'institution d'une écotaxe mondiale ne doit pas nous dispenser de réfléchir aussi à l'instauration d'une taxe mondiale sur le capital. **M. Dominique Plihon** pense que la taxe Tobin n'est pas la seule forme possible de contrôle des capitaux, comme le montre l'exemple chilien. En attendant, **M. Dominique Plihon** a proposé la création d'un « impôt de Bourse », prélèvement à très faible taux opéré sur toutes les transactions boursières. Il a rappelé que cet impôt existait au Royaume-Uni, sans que cela nuise à la prospérité de la place financière de Londres. Cet impôt alimenterait un Fonds mondial pour le développement, qui investirait dans les biens publics des pays en développement (santé, éducation...).

M. Dominique Plihon a ajouté que certains régimes risquaient de confisquer, ou de mal employer, ces ressources. Il ne faut dès lors pas hésiter à confier ces ressources à des ONG ou à des collectivités locales, surtout si les Etats qui reçoivent ces ressources ne sont pas démocratiques.

M. Serge Lepeltier, sénateur, rapporteur, a souligné le caractère révolutionnaire de ces propositions. Elles supposent de choisir les Etats auxquels on accepte de confier des capitaux, et ceux que l'on préfère contourner.

M. Dominique Plihon a indiqué qu'il percevait une certaine maturation des opinions publiques, avec une prise de conscience plus forte des problèmes soulevés par ATTAC, et une plus grande réceptivité à des propositions audacieuses.

Puis **M. Serge Lepeltier, sénateur, rapporteur**, a abordé les questions agricoles, et demandé si une diminution des subventions versées aux agriculteurs du Nord pourrait avoir des effets positifs sur les économies des pays du Sud.

M. Dominique Plihon a répondu qu'il n'était pas contre les subventions, mais qu'il défendait plutôt les propositions du Commissaire européen Franz Fischler, c'est-à-dire une déconnexion des subventions et de la production. L'agriculture remplit de multiples fonctions : produire de la nourriture, préserver l'environnement, aménager des territoires... Il est légitime de subventionner certaines de ces fonctions, qui ne génèrent pas de revenus pour les exploitants agricoles.

Lier les subventions à la production conduit à des phénomènes de surproduction, et à une baisse des cours des produits agricoles sur les marchés mondiaux, qui pénalise les pays du Sud. Il faut donc avoir le courage politique de remettre en cause la Politique agricole commune telle qu'elle existe actuellement.

M. Serge Lepeltier, sénateur, rapporteur, a alors rappelé que la France s'était engagée à discuter d'une réforme de la PAC en 2006.

M. Dominique Plihon s'est demandé pourquoi on ne discutait pas dès maintenant de cette réforme.

M. Serge Lepeltier, sénateur, rapporteur, a souhaité quelques précisions sur les avantages que les pays du Sud retireraient d'une baisse des subventions agricoles au Nord.

M. Dominique Plihon a indiqué que les pays du Nord inondaient les marchés du Sud avec des produits dont les prix sont maintenus artificiellement bas par les subventions. Il faudrait au contraire subventionner les agricultures du Sud pour les aider à se moderniser. **M. Dominique Plihon** a achevé son intervention en expliquant qu'une libéralisation généralisée de tous les marchés n'était pas souhaitable, surtout pour les pays les moins avancés, en s'appuyant sur la théorie du protectionnisme éducateur. Aider les agriculteurs des pays du Sud pourrait avoir des retombées positives pour l'environnement. Cela éviterait par exemple que des paysans brésiliens très pauvres ne pratiquent une culture sur brûlis, qui épuise les sols, et conduit à la déforestation de vastes portions de territoires.

**Audition de Mme Laurence Tubiana, directrice de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI),
le 1^{er} avril 2003**

Mme Laurence Tubiana, directrice de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), a commencé son intervention en indiquant que l'Institut qu'elle dirigeait travaillait selon deux axes de recherche prioritaires. Le premier a trait à la question des biens publics mondiaux, et à celle de leur financement. Le second touche au projet de création d'une Organisation mondiale de l'Environnement (OME). Un débat oppose les partisans de la création d'une telle organisation, à ceux qui la juge inefficace, et qui préféreraient que les préoccupations environnementales soient intégrées directement dans les règles du commerce international.

Mme Laurence Tubiana a ensuite expliqué qu'il existait entre 150 et 200 accords internationaux relatifs à l'environnement, en comptant les accords régionaux. Beaucoup d'accords ne sont toutefois pas appliqués, tels les accords relatifs à la lutte contre la désertification, ou la déforestation. L'accord relatif au climat n'est toujours pas appliqué.

Puis **Mme Laurence Tubiana** a évoqué la question, controversée, du lien entre ouverture aux échanges et croissance économique. Les milieux académiques américains font preuve aujourd'hui d'une grande prudence. L'idée d'une corrélation positive entre ouverture aux échanges et croissance est remise en cause par des économistes tels Dani Rodrick et Joseph Stiglitz.

Elle s'est ensuite interrogée sur la possibilité d'établir une hiérarchie entre règles de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) et accords multilatéraux environnementaux (AME). Il serait possible, selon **Mme Laurence Tubiana**, d'envisager une procédure d'avis, sollicités par les panels de l'Organe de règlement des différends (ORD), auprès du secrétariat de l'accord environnemental concerné.

Mme Laurence Tubiana est revenue sur l'évolution de la politique américaine dans le domaine de la gouvernance internationale. De 1995 à 2000, l'idée dominante était celle d'un progrès continu vers la constitution d'un système complet de droit international, avec des régimes couvrant à peu près tous les domaines. L'Administration Clinton défendait des positions très multilatéralistes, mais sans être soutenue par le Congrès. Depuis 2000 et l'arrivée aux affaires de l'Administration Bush, un recul très net est perceptible sur ces dossiers. Mme Laurence Tubiana a regretté l'échec de la Conférence de La Haye, en 2000, qui devait préciser les conditions

d'application du Protocole de Kyoto. Un bon compromis avait en effet été trouvé sur la question de l'observance des accords.

Mme Laurence Tubiana a proposé de mener une réflexion sur la pluralité des modalités d'application des traités environnementaux :

* leur application peut être laissée à l'initiative de groupes pionniers de pays, qui souhaitent agir en commun;

* on peut concevoir que des accords comme le protocole de Kyoto soient considérés comme des Chartes guidant la conduite des acteurs économiques, même sans engagement juridiquement contraignant des Etats ; ainsi des entreprises américaines ou européennes se sont-elles volontairement engagées à respecter les objectifs de Kyoto (Shell, Lafarge, etc.) ;

* il faudrait imaginer enfin des outils incitatifs au respect de ces accords : création de procédures de vérification et de suivi de l'application des traités, mise en cause publique des Etats contrevenants, permettant de jouer sur les effets de « réputation », voire mécanismes de sanctions économiques. Les pratiques privées, des collectivités locales, *etc.* devraient aussi faire l'objet d'un suivi.

Le système international actuel résulte d'accords conclus entre Européens et Américains, auxquels des pays en développement ont ensuite adhéré. Il est important d'associer plus fortement, à l'avenir, les pays du Sud à la définition des règles internationales.

M. Serge Lepeltier, sénateur, est alors intervenu pour demander si les pays en développement étaient, dans l'ensemble, sensibles aux questions environnementales.

Mme Laurence Tubiana a répondu que les pays en développement étaient de plus en plus sensibilisés à ces questions. Elle a souligné que les autorités chinoises, par exemple, étaient préoccupées par les problèmes de pollution urbaine, de pollution des eaux côtières, qui entrave l'aquaculture, ou par les problèmes de déforestation. Il est vrai, cependant, que, dans les enceintes internationales, les pays du Sud accusent fréquemment les pays développés d'exploiter les questions environnementales à des fins protectionnistes. Pour se prémunir contre cette critique, il est important que de grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil...) soient coproducteurs des normes internationales.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors évoqué l'idée de créer une taxe internationale.

Mme Laurence Tubiana a indiqué que les Etats-Unis s'opposaient, dans les enceintes onusiennes, à ce que des réflexions soient menées autour de

projets de taxe internationale. Ces projets ont donc fort peu de chances d'aboutir dans un avenir proche.

L'encadrement des investissements internationaux peut être un autre moyen de réguler la mondialisation, en tenant compte d'objectifs sociaux et environnementaux. Des négociations sur l'investissement sont prévues dans le cadre de l'actuel cycle de négociation de l'OMC. Les réticences des Etats-Unis et la méfiance des pays en développement obèrent cependant les chances de succès de ces négociations.

**Audition de M. Tom Jones, chef de division à l'Organisation de
développement et de coopération économiques (OCDE)
le 1^{er} avril 2003**

Pour introduire son exposé, **M. Tom Jones, chef de la division pour la dimension globale et structurelle à la Direction de l'environnement de l'OCDE**, a rappelé la prise en compte croissante des problèmes d'environnement dans les enceintes internationales. En 1994 a ainsi été créé au sein de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC) un comité « Commerce et Environnement ». A la fin des années 1990, les négociations autour de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), menées au sein de l'OCDE, ont témoigné d'une attention nouvelle portée à l'environnement, même si l'on a reproché à ces négociations de ne pas aller assez loin sur ce point. Enfin, l'environnement fait partie intégrante des thèmes de négociation arrêtés à Doha, en 2001, en vue du nouveau cycle de négociation multilatérale de l'OMC.

Depuis 1997, l'OCDE mène des recherches sur le thème de la mondialisation et de l'environnement. La mondialisation s'analyse comme un processus de libéralisation des échanges, des investissements internationaux, de l'information (*via* internet), combiné à une internationalisation des firmes. La mondialisation a un impact sur l'environnement, révélé par l'existence de problèmes globaux environnementaux, mais aussi par des problèmes plus localisés, de pollution de l'eau ou de la terre par exemple.

M. Tom Jones a ensuite distingué quatre effets de la mondialisation sur l'environnement :

* un effet d'échelle : la mondialisation induit une croissance plus rapide, ce qui a souvent un impact négatif sur l'environnement ;

* un effet structurel : la spécialisation internationale améliore l'efficacité des modes de production, ce qui permet une meilleure utilisation des ressources environnementales ;

* un effet technologique : l'ouverture facilite la diffusion du progrès technique ;

* un effet réglementaire : le développement économique s'accompagne d'une plus grande attention portée à l'environnement qui peut conduire les pouvoirs publics à adopter des réglementations environnementales plus protectrices.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a souligné que ce qui importait était l'impact net de ces différents effets. Dans le secteur des transports par

exemple, on observe des améliorations techniques qui permettent de mieux préserver l'environnement. Mais l'augmentation rapide des flux de transport fait plus que compenser cet effet positif ; la pression exercée par le secteur des transports sur l'environnement ne diminue donc pas.

Puis **M. Tom Jones** a abordé le problème du coût de l'application, par les entreprises, des normes environnementales édictées dans les pays développés. Dans la plupart des cas, ce coût serait modeste, de l'ordre de 2 à 3 % du coût total de production. Il ne pèserait donc pas significativement sur la compétitivité de la majorité de nos entreprises. L'OCDE n'observe pas de mouvements généraux de délocalisation vers des « havres de pollution » (*pollution havens*), c'est-à-dire vers les pays peu exigeants en matière environnementale. Donc, des normes laxistes dans le domaine de l'environnement ne constituent pas un atout décisif pour attirer des investissements directs étrangers, en particulier parce que les firmes multinationales sont soumises à la pression des consommateurs, des organisations non-gouvernementales (ONG), et des médias, qui sont de plus en plus attentifs aux questions d'environnement. On ne peut exclure cependant un phénomène de « gel réglementaire » (*regulatory chill*) dans les pays en développement, qui pourraient hésiter à édicter des réglementations plus contraignantes, de crainte de mécontenter les multinationales installées sur leur sol.

M. Tom Jones a ensuite discuté l'hypothèse dite de la « courbe environnementale de Kuznets ». Selon cette hypothèse, la croissance économique engendrerait, dans un premier temps, une dégradation de l'environnement, en raison de l'augmentation de la production. Puis le développement, s'accompagnant d'une meilleure prise de conscience des problèmes environnementaux, conduirait à un renforcement des normes environnementales, et ainsi à une amélioration de la qualité de l'environnement. Néanmoins, les études empiriques disponibles indiquent que l'hypothèse de la courbe environnementale de Kuznets n'est pas vérifiée dans tous les cas.

Deux types de politiques environnementales doivent, selon **M. Tom Jones**, être distinguées : les politiques nationales d'une part, et les politiques internationales d'autre part. Il n'existe que deux problèmes environnementaux vraiment globaux : le réchauffement climatique, et l'altération de la couche d'ozone. La résolution de ces problèmes appelle une action internationale. En revanche, les problèmes nationaux devraient être traités localement. La préservation de la biodiversité s'analyse comme une addition de problèmes locaux (protection d'espèces localisées sur un territoire).

Interrogé sur la possibilité de créer une écotaxe internationale, **M. Tom Jones** a répondu qu'une telle proposition ne rencontrerait pas un accord unanime parmi les pays membres de l'OCDE. Dans le cas spécifique de problème du changement climatique, la négociation du protocole de Kyoto a

montré que les pays en développement étaient réticents à accepter des objectifs quantifiés pour la lutte contre l'effet de serre. Il serait donc difficile de leur faire accepter une écotaxe internationale.

Plusieurs initiatives ont déjà été prises au niveau national, par exemple dans les pays scandinaves, qui ont instauré des taxes sur le carbone. Mais ces taxes frappent essentiellement les ménages détenteurs d'automobiles, et relativement peu les entreprises exposées à la concurrence internationale.

L'effort de recherche de l'OCDE dans le domaine de la mondialisation et de l'environnement porte aujourd'hui principalement sur les actions à engager pour faire évoluer les processus de production. Cela suppose un effort de transparence de la part des firmes, un engagement volontaire de leur part, et un effort pour utiliser des technologies respectueuses de l'environnement. La question de l'adaptation au changement climatique est également un thème de recherche négligé.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a souhaité connaître la position de l'OCDE par rapport à la proposition de créer une Organisation mondiale de l'Environnement. **M. Tom Jones** a indiqué qu'il n'y avait pas de position officielle de l'OCDE à ce sujet, du fait de l'absence d'accord unanime entre les membres de l'organisation. A titre personnel, il s'est dit réservé, considérant qu'il serait préférable d'intégrer les enjeux environnementaux à nos préoccupations économiques. L'environnement est en effet, avec l'économique et le social, l'un des trois piliers du développement durable. L'environnement est également, dans la période récente, mieux pris en compte politiquement à l'OMC.

Audition de Mme Jacqueline Aloisi de Larderel, directrice de la Division du Commerce, de l'Industrie, et de l'Economie du Programme des Nations-Unies pour l'Environnement, le 8 avril 2003

Mme Jacqueline Aloisi de Larderel, directrice de la Division du Commerce, de l'Industrie, et de l'Economie du Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE), a commencé son intervention par une présentation du PNUE. Cet organisme a été créé en 1972, suite à la réunion, à Stockholm, de la Conférence des Nations-Unies sur « l'Homme et l'Environnement ». C'est la première institution des Nations Unies à avoir été implantée dans un pays en voie de développement

Mme Jacqueline Aloisi de Larderel a détaillé les trois missions du PNUE :

* surveiller l'état de l'environnement mondial, et en dresser régulièrement un bilan ; le troisième rapport a été publié en 2002 dans de nombreuses langues. On s'y réfère souvent sous le titre « GEO 3 » (Global Environment Outlook).

* servir de plate-forme pour discuter des actions et politiques à mettre en œuvre pour répondre aux problèmes identifiés, et pour préparer les conventions et accords internationaux nécessaires. C'est ainsi que le PNUE a été à l'origine de diverses conventions internationales relatives à l'environnement ; peuvent être citées, notamment, la Convention de Vienne et le protocole de Montréal relatifs à la protection de la couche d'ozone, la convention de Bâle sur les déchets, la convention sur la biodiversité, ou encore la convention sur les produits chimiques et organiques persistants. Le PNUE a été choisi pour assurer le secrétariat de ces conventions. Le PNUE met aussi en œuvre des accords volontaires avec des représentants de grands secteurs de l'industrie ou des services (banques et assurances, télécommunications, tourisme...). Le PNUE organise également des débats relatifs aux secteurs des transports, de la grande distribution, ou de la publicité, ces deux derniers secteurs ayant une grande influence sur les modes de consommation des ménages ;

* enfin, le PNUE remplit des fonctions de formation, échange et diffusion d'information et de bonnes pratiques.

Le PNUE est actuellement dirigé par M. Klaus Töpfer, ancien ministre allemand de l'Environnement. Le Directeur Exécutif du PNUE est nommé par l'Assemblée générale des Nations-Unies sur proposition du Secrétaire Général. Le Conseil d'administration du PNUE se réunit tous les deux ans pour définir le programme d'action de l'organisation et le budget

correspondant. Des sessions extraordinaires du Conseil ont lieu les autres années . A l'occasion de ces Conseils se tient le Forum Global des Ministres de l'Environnement, qui débat des grands enjeux environnementaux.

Le PNUE emploie environ 600 personnes à travers le monde. Son siège est à Nairobi. Il est composé de 8 Divisions, et 6 Directions Régionales dans chaque partie du monde. La Division du Commerce, de l'Industrie, et de l'Economie (DCIE) du PNUE est implantée à Paris, Genève et Osaka, et emploie, au total, environ 125 personnes.

Le PNUE est financé pour l'essentiel, par des contributions volontaires. Son budget annuel est d'une soixantaine de millions d'euros. A ce budget ordinaire s'ajoutent des financements spécifiques, affectés à des projets précis, qui proviennent, par exemple, du Fonds Mondial pour l'Environnement, du Fonds multilatéral pour la couche d'ozone, de la Fondation des Nations Unies ou de certains Etats. La France finance ainsi la réalisation de certaines études conduites par le PNUE.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors demandé quel budget serait nécessaire pour permettre au PNUE de remplir plus complètement ses missions.

Mme Jacqueline Aloisi de Larderel a répondu que les ressources actuelles du PNUE étaient très insuffisantes pour faire face aux défis posés. Il faudrait dès les prochaines années au moins tripler le budget global. Il faudrait de plus que ces ressources soient stables et pérennes.

Puis **Mme Jacqueline Aloisi de Larderel** a détaillé les activités de l'Unité « Production et Consommation » de la DCIE. Cette unité cherche à promouvoir des modes de production plus efficaces et plus propres. Elle s'intéresse aussi aux conditions d'utilisation des produits : leur mode de consommation ne doit pas nuire à l'environnement. D'où des réflexions sur le cycle de vie des produits, ou sur les critères devant être remplis par un produit pour bénéficier d'un « label écologique ». Plus généralement, elle a aussi décrit le travail mené avec l'industrie . Elle a donné comme exemple le travail avec le secteur financier, banques et assurances. Une initiative à laquelle se sont associés 280 banques, et 80 compagnies d'assurance, parmi lesquelles on trouve, pour citer quelques établissements français, la Société générale, Dexia, ou la Caisse des Dépôts et Consignations, a été lancée. Trois groupes de travail ont été mis en place : le premier porte sur les systèmes de gestion de l'environnement dans les établissements financiers (par exemple, comment un tel établissement doit-il présenter son rapport d'environnement ?) ; le second traite de la gestion d'actifs, et s'intéresse aux fonds d'investissement « écologiquement responsables » ; il travaille avec des agences de notation, telles Sustainability Asset Management, Core Ratings, Innovest ou Vigéo ; le troisième groupe de travail examine les risques pour l'économie du changement de climat, et concerne surtout les compagnies d'assurance et de

réassurance (Swiss Re, Munich Re). Un autre exemple est le travail effectué, dans le cadre de la préparation du Sommet sur le Développement Durable tenu à Johannesburg en Septembre 2002, avec 22 secteurs économiques, représentés par leurs associations internationales ; le PNUE a demandé aux représentants de ces secteurs quelles actions ils avaient menées, depuis 1992, en vue d'atteindre les objectifs définis lors du Sommet de Rio, et quelles actions ils comptaient mettre en œuvre à l'avenir. Ce travail a permis au PNUE d'exercer une fonction pédagogique auprès des industriels. Il ressort de ce travail que « l'éco-efficacité » de la production des entreprises a augmenté, mais que l'environnement est encore considéré par les entreprises (comme d'ailleurs par les Gouvernements) comme une donnée exogène, au lieu d'être intégré dans leurs stratégies et leur politiques générales, ce qui permettrait de prévenir les atteintes à l'environnement, et les coûts qu'ils entraînent.

Par ailleurs, évaluer l'engagement des entreprises en faveur de l'environnement suppose de disposer d'instruments de mesure, et d'indicateurs précis. Il serait donc souhaitable que les entreprises présentent un rapport annuel sur leurs performances sociales et environnementales suivant un modèle standard, qui leur permet de mesurer leur progrès d'une année sur l'autre, de se comparer entre elles, et d'assurer une information fiable du public et de leurs employés. C'est dans cette optique que le PNUE a établi l'Initiative du « Global Reporting », qui a publié des recommandations sur les critères à utiliser.

Après cette présentation du PNUE, **Mme Jacqueline Aloisi de Larderel** a abordé quelques points particuliers

Mme Jacqueline Aloisi de Larderel a d'abord noté que les mécanismes de marché ne fonctionnaient pas convenablement, car les prix des produits n'incluent pas les coûts de leurs impacts sur l'environnement. C'est donc la communauté locale, nationale, ou internationale qui doit supporter ces coûts, et non celui qui les cause. Une « internalisation » de ces « déséconomies externes » permettrait donc d'orienter la consommation vers des produits moins polluants et moins consommateurs de ressources naturelles. Par ailleurs, beaucoup de subventions ont des effets négatifs sur l'environnement ; les subventions accordées au secteur de la pêche, par exemple, ont encouragé une surexploitation des ressources halieutiques, ce qui a conduit la Commission Européenne à proposer l'établissement de quotas de pêche. Les subventions dans le secteur de l'énergie, qui favorisent l'utilisation de sources d'énergie fossiles, s'accompagnent des mêmes effets négatifs sur l'environnement. C'est pourquoi il appartient aussi aux ministères des Finances, de l'Agriculture, des Transports, pour ne nommer que ceux là, d'intégrer la dimension environnementale dans leurs politiques.

La libéralisation des échanges a aussi un impact sur l'environnement. Le PNUE a d'ailleurs réalisé un certain nombre d'études pour évaluer précisément l'impact environnemental des mesures de libéralisation du

commerce. Trop souvent, les pays en développement accroissent leurs cultures avec pour seul objectif l'exportation, et cela trop souvent au détriment de leur environnement. Des productions agricoles, telles le coton dans certaines parties du Sahel, les fleurs au Kenya sont grandes consommatrices d'eau, et ne sont donc pas toujours adaptées aux conditions climatiques locales. Des labels garantissant une bonne exploitation des ressources forestières devraient être mis au point pour limiter les fraudes, très importantes dans la filière bois. Il faut donc concevoir des mesures commerciales et environnementales qui se renforcent mutuellement.

Mme Jacqueline Aloisi de Larderel a indiqué que l'aide versée aux pays en développement par les pays industrialisés n'était pas toujours adaptée et parfois intéressée, en ce sens qu'elle est utilisée pour favoriser l'exportation vers les pays du Sud de produits industriels fabriqués au Nord, sans que soit apportées en même temps la formation et l'éducation nécessaire pour utiliser et entretenir ces produits. Or, faute de maintenance, ces biens industriels sont rapidement inutilisés. En fait, les politiques d'aide au développement devraient être mieux évaluées sous l'angle de leurs effets sur l'environnement. Enfin, les agences de crédit à l'exportation, type COFACE, devraient réaliser des études d'impact environnemental des projets qu'elles soutiennent.

Mme Jacqueline Aloisi de Larderel a ensuite abordé le thème de l'énergie, étroitement lié aux problèmes de changement climatiques. Dans ces domaines, le PNUE travaille avec l'Organisation Mondiale de la Météorologie, avec qui il a établi le Groupe Intergouvernemental sur le Changement de Climat (GIEC). Dans le domaine énergétique, Le PNUE souhaite encourager une évolution des politiques axée sur l'amélioration de l'efficacité énergétique, et la promotion des énergies renouvelables. Les transferts de technologie sont cruciaux à cet égard. Pour impliquer les responsables de tous les pays, et favoriser échanges et réflexion commune, le PNUE a lancé à l'occasion du Sommet de Johannesburg un réseau de Centres d'excellence sur les énergies propres et renouvelables, le Réseau Mondial sur l'Energie pour le Développement Durable (GNESD). Ces centres travaillent sur des sujets d'intérêt communs, tels l'accès à l'énergie, ou l'exploitation de la biomasse.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors interrogé **Mme Jacqueline Aloisi de Larderel** sur l'opportunité de créer une éco-taxe internationale.

Mme Jacqueline Aloisi de Larderel a estimé qu'il s'agissait d'une excellente idée, mais politiquement difficile à mettre en œuvre à court terme. Différentes mesures allant dans cette direction ont cependant été étudiées :

taxation du fioul consommé pour le transport aérien, fioul aujourd'hui exonéré de toute taxe ; taxes sur les échanges de matières premières. De telles eco-taxes permettraient d'internaliser les déséconomies externes et d'assurer le nécessaire financement de la protection de l'environnement.

Invitée à donner son avis sur l'intérêt de créer une Organisation Mondiale de l'Environnement, **Mme Jacqueline Aloisi de Larderel** a indiqué qu'il s'agissait d'une excellente idée, mais que l'efficacité d'une telle organisation dépendrait beaucoup des moyens financiers qui lui seraient alloués et de la volonté politique des pays d'en faire une organisation ayant un réel pouvoir. Il faudra aussi répondre aux préoccupations des pays en développement, qui redoutent que la protection de l'environnement ne représente un frein à leur développement économique. Les problèmes d'environnement qui s'annoncent à moyen et long terme à l'échelle mondiale nécessiteront de difficiles négociations et arbitrages, ainsi que la mise en place d'institutions internationales appropriées. Cela ne pourra se faire que progressivement, et le PNUE représente un outil déjà en place sur lequel s'appuyer pour continuer l'action.

**Audition de M. Patrick Messerlin, professeur d'économie à l'Institut
d'Etudes Politiques de Paris,
et directeur du Groupe d'Economie Mondiale (GEM),
le 8 avril 2003**

M. Patrick Messerlin, professeur d'économie à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, et directeur du Groupe d'Economie Mondiale (GEM) a débuté son exposé en indiquant que l'on avait souvent tendance à surestimer le niveau actuel de mondialisation. Depuis une quinzaine d'années, les pays se sont ouverts aux échanges, non pas tant en raison de la baisse des barrières aux frontières, mais plutôt du fait du progrès technique.

Le précédent cycle de négociations, l'Uruguay Round, a certes permis d'enregistrer quelques avancées. De grands principes ont notamment été posés :

* premier principe : l'agriculture fait partie des négociations commerciales ; la libéralisation du secteur reste cependant extrêmement modeste ;

* deuxième principe : le secteur du textile-habillement sera libéralisé ; mais celle-ci ne deviendra effective qu'à compter du 1^{er} janvier 2005, et pour les seules restrictions quantitatives (les droits de douane dans l'habillement resteront élevés, sauf si le Cycle de Doha en décide autrement) ;

* troisième principe : le commerce des services est désormais régi par l'accord GATS (*General Agreement on Trade of Services*).

Mais ce sont les innovations technologiques qui ont été le principal moteur de la croissance des échanges. Ceci est tout particulièrement vrai pour les services. Le développement du courrier rapide, des télécommunications et, plus récemment, du commerce électronique, a intensifié la concurrence internationale. Une entreprise comme Amazon.com peut aujourd'hui concurrencer les librairies françaises. L'arrivée d'une technologie nouvelle comme la téléphonie mobile a aussi beaucoup contribué à déstabiliser les anciens marchés monopolistiques nationaux des télécommunications.

La dernière décennie a surtout été caractérisée par le fort développement des investissements directs étrangers (IDE), ainsi que par l'insertion, dans le commerce international, de grands pays en développement et des pays de l'Est qui n'y participaient pas jusqu'en 1990.

L'entrée de la Chine dans l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a incité l'Inde à s'engager elle aussi sur la voie de la libéralisation, et à défendre ses intérêts dans le secteur agricole, ou celui des services. Les pays

en développement manifestent actuellement un certain agacement devant le peu d'empressement des pays développés à accepter de nouveaux progrès dans la libéralisation des échanges. La position française sur l'agriculture est en particulier très critiquée.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors souhaité savoir si les IDE faisaient l'objet d'une régulation internationale.

M. Patrick Messerlin a répondu qu'il n'y avait pas d'accord global sur les investissements, et que celui-ci restait peu probable dans le cadre de l'OMC. Le projet d'Accord Multilatéral sur l'Investissement (AMI), négocié dans le cadre de l'OCDE a échoué, mais il existe quelque 1500 accords bilatéraux relatifs aux investissements dans le monde, dont 1400 conclus entre pays développés et pays en développement. Pour les membres de l'OCDE, les « *guidelines* » définis par cette organisation servent de base de référence. **M. Patrick Messerlin** a ajouté que les délocalisations étaient un phénomène moins important qu'on ne l'a longtemps cru.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a souligné que de nombreuses délocalisations étaient pourtant en cours vers l'Europe de l'Est.

M. Patrick Messerlin a estimé que ces délocalisations s'inscrivaient dans un mouvement logique de réorganisation industrielle au sein de l'Europe, prélude à l'élargissement de l'Union européenne. Il a relevé qu'une bonne part des investissements à l'Est se faisaient dans le secteur des services, avaient des débouchés locaux, et n'entraînaient pas des problèmes d'emploi comparables à ceux qui pouvaient s'observer parfois dans l'industrie.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a voulu connaître les principaux enjeux des dix années à venir en matière de commerce international.

M. Patrick Messerlin a d'abord insisté sur la fin des restrictions quantitatives prévue dans le secteur du textile-habillement, à partir du 1^{er} janvier 2005. L'essentiel des quotas d'importations disparaîtra à cette date, les mesures de libéralisation prises jusqu'à présent ayant été de portée modeste. La production européenne et américaine s'est déjà préparée à cette libéralisation. Pourtant, on ne peut exclure que des pays développés sollicitent de nouveaux quotas, plutôt que d'accepter la complète élimination des quotas à la date prévue.

Le deuxième enjeu majeur concerne le secteur agricole. L'agriculture française est l'une des plus efficaces de la Communauté européenne. Les producteurs français auraient donc, selon **M. Patrick Messerlin**, intérêt à l'ouverture des marchés. Les petits agriculteurs approvisionnent surtout des marchés locaux, et sont peu impliqués dans le commerce international. De plus, les règles de l'OMC n'interdisent pas les soutiens directs au revenu des exploitants agricoles. **M. Patrick Messerlin** a jugé que la Politique Agricole

Commune (PAC) était un instrument peu efficient pour soutenir le revenu des agriculteurs. Quand un euro est dépensé au titre de la PAC, 25 centimes seulement restent à l'agriculteur ; les 75 centimes restant sont reversés aux banques, aux équipementiers agricoles, voire sont gaspillés en productions inappropriées. Dans le cadre des actuelles négociations du Cycle de Doha, la question agricole est cruciale pour les pays en développement. Elle revêt, à leurs yeux, une importance bien plus grande que les négociations ayant trait aux produits pharmaceutiques.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors demandé comment les négociations pourraient évoluer au cas où la position européenne sur l'agriculture ne changerait pas.

Pour **M. Patrick Messerlin**, la position européenne pourrait être une cause de blocage des négociations. Les pays membres de l'OMC ne parviennent pas à se mettre d'accord sur un texte pouvant être adopté lors du sommet de Cancun, en septembre 2003. Le sommet du G8 à Evian pourrait être l'occasion de traiter certains points faisant problème dans les négociations. L'acceptation de longues périodes de transition faciliterait sans doute l'obtention d'un accord. En tous les cas, il est probable que la date prévue pour la fin des négociations de Doha (2005) ne sera pas tenue ; il faut s'attendre à ce que les négociations se prolongent jusqu'en 2007 ou 2008.

Aux Etats-Unis, une nouvelle loi agricole a été votée en 2002. Il n'est pas sûr que cette loi soit plus protectionniste que la précédente. Comme la durée de vie de ces lois agricoles est de six ans, la prochaine loi sera discutée par le Congrès entre 2006 et 2008. Comme l'Administration américaine a déposé à l'OMC un projet très libéral dans son volet agricole, tout le problème est donc de savoir si les négociations de l'OMC pencheront suffisamment dans le sens de l'Administration pour inciter le Congrès à adopter une loi plus libérale en 2006-2008.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a noté que les exploitants agricoles français tendaient à durcir leurs positions, pour prévenir de futurs compromis au sein de la Communauté européenne ou de l'OMC.

M. Patrick Messerlin a regretté que les agriculteurs français n'apprécient pas suffisamment les bénéfices qu'ils pourraient retirer de la libéralisation, et qu'ils ne mesurent pas suffisamment les opportunités d'exportations que leur offrirait cette dernière. Aujourd'hui, 75 % de la valeur ajoutée de l'agriculture européenne est constituée de subventions ; ce chiffre est de 70 % aux Etats-Unis. Une libéralisation du marché, même si elle conduisait à une augmentation du soutien direct au revenu (ce qui revient à nier les capacités exportatrices de nombre d'agriculteurs français, une vue excessivement pessimiste), ne changerait donc pas fondamentalement la donne : les agriculteurs sont déjà massivement subventionnés, une situation devenue intenable sans la perspective de réformes profondes.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a ensuite souhaité savoir s'il demeurerait, en Europe, d'importantes barrières douanières aux échanges.

M. Patrick Messerlin a déclaré que l'on pouvait évaluer à 7 % le niveau moyen des droits de douane en Europe. Officiellement, le droit de douane moyen en Europe est inférieur à 4 %. Mais ce chiffre officiel est obtenu en faisant une moyenne des droits de douane en vigueur, pondérée par le niveau des importations pour les différentes catégories de biens et services. Cette méthode conduit à sous-estimer de façon systématique le droit de douane moyen. En effet, un droit de douane élevé tend, logiquement, à diminuer les importations du bien ou service considéré, qui est donc sous-pondéré dans le calcul effectué. Il faut corriger cet effet pour avoir une vision plus juste du niveau effectif de protection. Le chiffre de 7 % obtenu est à peine supérieur au taux américain. Il demeure, en Europe, d'importants pics tarifaires, caractérisés par des droits de douane très élevés, compris entre 30 et 40 %, voire bien plus pour certains produits, tels le sucre (200 % si l'on tient compte de l'impact protectionniste des aides) ou les produits pour animaux (plus de 1000 % en 1999).

Apprécier la protection du marché européen implique de prendre également en compte les autres barrières aux échanges : restrictions quantitatives, droits anti-dumping, subventions à l'agriculture ou au secteur charbonnier... Au total, ces barrières aux échanges équivaldraient à un droit de douane supplémentaire de l'ordre de 4 à 5 %, suggérant donc que l'économie européenne bénéficierait, de nos jours, d'un taux global de protection (tous instruments de protection confondus) de 11 à 12 %.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a demandé à **M. Patrick Messerlin** s'il considérait que le libre échange avait toujours des effets positifs en termes de croissance économique.

M. Patrick Messerlin a répondu qu'il n'y avait pas, dans l'Histoire, d'exemple de pays protectionniste ayant connu le succès économique sur la longue durée. Toutefois, une politique de libéralisation mal conduite (sans politiques d'accompagnement macroéconomiques ou structurelles adaptées à la situation concrète du pays) peut conduire à des échecs. La libéralisation doit aussi être progressive et surtout uniforme, c'est-à-dire s'appliquer à tous les secteurs, sans pics tarifaires générateurs de graves et coûteuses distorsions dans l'économie nationale.

Le Chili offre un exemple de politique de libéralisation réussie. Ce pays a adopté un droit de douane uniforme (le même pour tous les produits) élevé (35 %) en 1984. Mais le droit de douane uniforme a des caractéristiques telles que le Chili a pu diminuer ce droit de douane, de manière essentiellement unilatérale, jusqu'à 6 % de nos jours. Cet exemple devrait aujourd'hui servir de référence pour les pays africains.

Dans le même sens, il conviendrait que la Communauté européenne diminue la protection forte appliquée aux secteurs agricole et textile. Cela peut prendre du temps : après tout, 40 années ont été nécessaires pour libéraliser les échanges de biens industriels, qui représentent 20 % de notre valeur ajoutée, et encore avec quelques exceptions (sidérurgie, textile-habillement, agroalimentaire). Mais, comme souligné plus haut, les pays en développement s'impatientent, et il serait bon pour la survie du système commercial multilatéral, donc pour les intérêts bien compris de la Communauté, que cette dernière ne tarde pas à réformer en profondeur la PAC.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a évoqué de possibles arguments politiques pouvant venir à l'appui de mesures protectionnistes, par exemple la volonté d'un Etat d'assurer l'autonomie de son approvisionnement alimentaire.

M. Patrick Messerlin a indiqué que l'on pouvait toujours trouver des raisons politiques de s'opposer à la libéralisation. Mais les droits de douane sont le plus mauvais instrument pour atteindre des objectifs politiques. Des subventions ou des taxations (selon l'effet que l'on recherche) à la production ou la consommation, voire des réglementations appropriées des marchés, sont des instruments bien plus directs, et donc bien plus efficaces, pour atteindre un objectif donné.

Par exemple, dans le domaine environnemental, une bonne réglementation locale est souvent le meilleur moyen de traiter des problèmes qui semblent de nature internationale. Il en est ainsi du problème des marées noires. L'Europe devrait appliquer avec la même vigueur que les Etats-Unis le principe du « pollueur-payeur ». La compagnie Exxon a été condamnée à verser 9 milliards de dollars après le naufrage de l'Amoco Cadiz en Alaska, et cette amende l'a bien évidemment incitée à prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter une nouvelle marée noire. Des règles de responsabilité identiques devraient être appliquées en Europe ; elles auraient un effet dissuasif bien plus adapté que des dispositions techniques arbitraires (comme la double coque) et bien plus fort qu'un système d'assurances lent et limité (comme le système actuel) ; en d'autres termes, elles assureraient à la fois moins de pollution et moins de dépenses publiques et privées.

Audition de M. Antoine Jeancourt-Galignani, président de Gécina et de M. Philippe Trainar, directeur des affaires économiques, financières, et internationales à la Fédération française des sociétés d'assurance, le 13 mai 2003

M. Antoine Jeancourt-Galignani, président de Gécina, et M. Philippe Trainar, directeur des affaires économiques, financières, et internationales à la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) ont été, respectivement, président et rapporteur du groupe de travail « Réussir la mondialisation », constitué au sein du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF). Les instances du MEDEF ont approuvé, en juin 2002, le rapport rédigé par le groupe de travail.

MM. Antoine Jeancourt-Galignani et Philippe Trainar ont commencé leur intervention en définissant la mondialisation comme un processus d'ouverture progressive et d'interpénétration des économies et des sociétés. Elle implique des échanges commerciaux, des mouvements de capitaux, et des échanges de technologie. La crise asiatique de 1997 a quelque peu ralenti le processus de mondialisation.

MM. Antoine Jeancourt-Galignani et Philippe Trainar ont dressé un bilan positif de la mondialisation. Les pays qui connaissent la plus forte croissance économique sont ceux qui ont fait le choix de l'ouverture. Les principaux pays en voie de développement, tels la Chine, l'Inde, ou le Brésil, ont ouvert leurs économies. Au total, les pays en développement qui ont fait le choix de l'ouverture rassemblent trois milliards d'habitants. A l'opposé, environ un milliard de personnes vivent dans des pays, notamment africains, qui sont restés fermés. L'ouverture économique s'accompagne d'une amélioration des conditions sociales : augmentation des salaires, hausse de l'espérance de vie, progrès de la scolarisation et de la santé...

La mondialisation induit une spécialisation des pays dans les secteurs qui sont pour eux les plus porteurs. Les investissements directs étrangers jouent un rôle important dans cette évolution. Les firmes multinationales apportent des capitaux, et introduisent dans les pays d'accueil des standards sociaux supérieurs à ceux en vigueur dans les entreprises locales. Les diasporas, notamment la diaspora chinoise, ont également joué un important rôle de catalyseurs.

MM. Antoine Jeancourt-Galignani et Philippe Trainar ont ensuite affirmé que la mondialisation s'accompagnait d'une réduction de la pauvreté et des inégalités au niveau mondial. Une récente étude menée par la Banque Mondiale a conclu à une forte réduction des inégalités et de la pauvreté dans le monde depuis vingt ans. L'Organisation des Nations-Unies (ONU) s'est fixée comme objectif de ramener, d'ici 2015, à 15 % la proportion de la population

mondiale qui vit avec moins de 1dollar par jour. En fait, il semblerait au vu des recherches récentes que cet objectif soit déjà atteint, voire dépassé.

Concernant la France, **MM. Antoine Jeancourt-Galignani et Philippe Trainar** ont souligné qu'elle avait bénéficié de la mondialisation, de même qu'elle a bénéficié de la construction européenne.

Les consommateurs gagnent à la baisse des prix de certains biens, tels le textile ou les jouets, qui pèsent lourd dans le budget des ménages les plus modestes.

Les entreprises françaises font face avec succès aux progrès de la mondialisation. S'il est vrai que la mondialisation fait disparaître des activités et des emplois, la contribution nette du commerce extérieur à l'emploi demeure positive.

La France doit toutefois relever deux défis connexes à la mondialisation : la pression des flux migratoires, et le risque d'uniformisation des cultures et des modes de vie. En outre, de nombreux pays qui nous sont historiquement liés, en Afrique notamment, sont restés à l'écart de la mondialisation, et la France ne peut les délaissier.

Puis **MM. Antoine Jeancourt-Galignani et Philippe Trainar** ont formulé quelques recommandations de politique générale, pour aider la France à mieux gérer la mondialisation :

- * en premier lieu, une meilleure anticipation des effets de la mondialisation sur l'activité et l'emploi permettrait d'en atténuer les conséquences ;

- * le système de formation professionnelle devrait se donner pour objectif d'améliorer « l'employabilité » des personnes ;

- * la politique économique devrait chercher à renforcer l'attractivité du « site France » ;

- * enfin, l'aide française au développement devrait être davantage concentrée sur l'Afrique, et devrait encourager ces pays à s'ouvrir à la mondialisation.

Alors que le leadership politique a été très fort, depuis Jean Monnet, pour construire l'Union européenne, **MM. Antoine Jeancourt-Galignani et Philippe Trainar** ont regretté que l'on n'observe pas un leadership politique équivalent sur les questions liées à la mondialisation.

Après ces considérations générales, **MM. Antoine Jeancourt-Galignani et Philippe Trainar** ont abordé la question de l'impact de la mondialisation sur l'environnement.

Ils ont indiqué que la mondialisation n'avait pas, par elle-même, d'effet destructeur sur l'environnement alors que les modèles de développement fermés comme ceux expérimentés en URSS ou en Chine ont été en général destructeurs de l'environnement.

L'hypothèse selon laquelle les entreprises quitteraient les pays développés pour échapper à leurs normes environnementales n'est pas vérifiée. Les exportations des pays en développement portent sur des productions moins polluantes que leurs importations. Les principaux produits polluants (chimie, papeterie, acier et métaux) présentent souvent des coûts de transport très élevés, et il ne serait donc pas rentable de délocaliser ces productions vers les pays en développement. Il est donc toujours possible de protéger l'environnement au niveau national.

Les firmes multinationales installées dans les pays en développement ont des pratiques environnementales plus exigeantes que celles des entreprises locales. Les firmes multinationales ont, en effet, tendance à appliquer dans l'ensemble de leurs implantations les règles en vigueur dans les pays développés d'autant qu'elles sont soumises au regard du public. La firme Total, critiquée pour son exploitation de gaz naturel en Birmanie, a, par exemple, veillé à ce qu'il n'y ait aucun cas de travail forcé sur ses sites, ou chez ses sous-traitants, dans ce pays, et a amélioré les conditions de vie des personnes résidant à proximité de son pipeline. De même, la privatisation de la distribution d'eau en Argentine, confiée au groupe Suez, s'est accompagnée d'une diminution significative de la mortalité infantile parmi les catégories sociales les plus défavorisées. Toutefois, pour éviter d'éventuels abus, le MEDEF est favorable à l'adoption de codes de bonne conduite par les grands groupes.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors souligné que, si l'on admet que la mondialisation permet une plus forte croissance, elle devrait s'accompagner aussi, logiquement, d'atteintes accrues à l'environnement.

M. Philippe Trainar a répondu que l'ouverture aux échanges permettait aux pays en développement d'importer plus facilement, et à moindre coût, des technologies plus propres. De ce fait, certaines pollutions diminuent avec la croissance économique. Il a été observé, par exemple, que 1 % de croissance supplémentaire dans un pays en développement entraînait une diminution de 1 % de la pollution au dioxyde de soufre (SO₂).

De plus, l'ouverture économique a conduit à la fermeture de grands combinats très polluants en Russie, en Europe de l'Est, en Chine et dans de nombreux autres pays, au profit de production plus modernes et moins polluantes.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors interrogé **MM. Antoine Jeancourt-Galignani et Philippe Trainar** sur la politique qu'il conviendrait

de mener à l'égard de l'Afrique, qui est restée jusqu'ici à l'écart de la mondialisation.

M. Antoine Jeancourt-Galignani a indiqué que les pays qui se sont développés l'ont dû à leur propre dynamique intérieure. L'aide extérieure devrait donc s'efforcer de créer les conditions du décollage économique, en améliorant, par exemple, l'approvisionnement énergétique, ou l'accès à la santé. L'aide extérieure pourrait aussi avoir pour objet de compenser les pertes de recette résultant de la baisse des droits de douane, qui constituent une part importante des ressources budgétaires des pays en développement avant leur ouverture.

M. Philippe Trainar a insisté sur la nécessité de bâtir un système juridique performant, élément central d'une bonne gouvernance. Les transferts de capitaux sont difficiles dans certains pays du fait de l'absence de règles juridiques adaptées.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a rappelé que la libéralisation des échanges était loin d'être complète, et a demandé quels devaient être les axes d'action prioritaires en ce domaine.

M. Philippe Trainar a évoqué deux dossiers prioritaires : l'agriculture, et les droits de douane entre pays en développement. Il a jugé que la politique agricole européenne était un obstacle au développement des pays du Sud. Par ailleurs, les droits de douane entre pays en développement demeurent très élevés. Or, c'est le développement des échanges entre pays du Sud, plus que le développement des échanges avec les pays du nord, qui est susceptible d'apporter le plus solide soutien à la croissance des pays en développement.

Puis **M. Serge Lepeltier, sénateur**, a voulu connaître la position de **MM. Antoine Jeancourt-Galignani et Philippe Trainar** sur la proposition de créer une taxe internationale, qui pourrait être une taxe écologique.

M. Antoine Jeancourt-Galignani a estimé, d'une part, que les grandes organisations internationales comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire internationale ne manquaient pas de ressources budgétaires, et, d'autre part, que la création d'une écotaxe internationale n'était pas une perspective réaliste.

M. Philippe Trainar a indiqué qu'il était peu judicieux d'assigner deux objectifs à un même impôt, à savoir financer le budget d'organisations internationales et réduire la pollution. D'autre part, la création d'une écotaxe internationale poserait de nombreux problèmes pratiques. L'assiette d'une telle taxe paraît difficile à cerner, et la répartition de l'effort ne serait pas nécessairement optimale. Il faut aussi s'interroger sur l'autorité qui serait chargée de gérer cette ressource ; il paraît difficile d'organiser une

responsabilité devant des représentants élus, si la gestion de la taxe est confiée à une organisation internationale. Enfin, une écotaxe créée seulement dans les pays développés pourrait faire naître un risque de délocalisation.

A la fin de l'entretien, **M. Serge Lepeltier, sénateur**, s'est inquiété de la situation financière difficile des compagnies de réassurance.

M. Philippe Trainar a rappelé que la technique de la réassurance permettait une mutualisation des risques à l'échelle internationale, utile dans la mesure où beaucoup de compagnies d'assurances ont encore une base essentiellement nationale.

Le secteur est confronté à une crise qui résulte d'une succession de chocs : 11 septembre, épidémie de SRAS, chute des Bourses, catastrophes naturelles, jurisprudence plus sévère dans les affaires touchant à l'amiante (dommages et intérêts plus élevés). Toutes les compagnies de réassurance sont confrontées à des difficultés financières, mais il n'y a pas cependant de risque de faillite majeure dans le monde.

M. Antoine Jeancourt-Galignani a ajouté que la charge de l'indemnisation retombait toujours, au final, sur les assurés, par l'intermédiaire de leurs primes. Il faut donc préserver un équilibre entre l'indemnisation des dommages, et le niveau de prime que l'on est prêt à accepter.

**Audition de M. Denys Gauer, ambassadeur délégué à l'environnement, et de
M. Philippe Lacoste, sous-directeur de l'environnement au Ministère des
Affaires étrangères,
le 27 mai 2003**

M. Denys Gauer, ambassadeur délégué à l'environnement, a débuté son intervention en présentant les missions qui lui incombent. Il a rappelé que la création, il y a deux ans et demi, d'un poste d'ambassadeur délégué à l'environnement est apparue souhaitable, en raison de la place croissante de l'environnement dans les négociations internationales. L'ambassadeur délégué contribue à la préparation des négociations internationales. Il supplée, par sa présence, au manque de disponibilité des ministres. Il dépend du Ministère des Affaires étrangères, mais aussi du Ministère de l'Ecologie et du Développement durable. M. Denys Gauer est le troisième titulaire du poste.

Puis **M. Philippe Lacoste, sous-directeur de l'environnement au Ministère des Affaires étrangères**, a souligné que son service était le seul, au sein du Ministère, à s'occuper exclusivement de questions d'environnement. Toutefois, d'autres directions au Quai d'Orsay travaillent aussi sur les questions environnementales, telles la direction des affaires juridiques, la direction des Nations-Unies ou la direction de la coopération européenne. La sous-direction de l'environnement s'efforce de mieux mobiliser les ambassadeurs autour des grandes négociations environnementales, notamment à travers le réseau des correspondants « environnement » des Ambassades, au nombre d'une soixantaine environ.

M. Philippe Lacoste a ensuite indiqué qu'il existait environ 500 accords internationaux traitant d'environnement, si l'on prend en compte les traités multilatéraux et les traités régionaux. Ce très grand nombre d'accords conduit à une certaine dispersion des moyens, sans compter que l'effectivité de certains d'accords est faible. D'où l'idée de créer une Organisation Mondiale de l'Environnement (OME), qui permettrait de renforcer et de rationaliser les efforts en la matière. L'actuel Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE) ne remplit pas à ce stade toutes les fonctions que l'on pourrait attendre d'une OME, dans la mesure où les contributions des Etats à son budget sont facultatives, et dans la mesure où il ne rassemble qu'un nombre limité d'Etats. Ce programme pourrait toutefois servir de base et être progressivement transformé en une véritable organisation spécialisée des Nations Unies. Aussi la France poursuit-elle comme objectif de court terme, un renforcement du PNUE ; cet objectif est cohérent avec la stratégie d'ensemble de la politique extérieure de la France, qui vise à renforcer l'Organisation des Nations-Unies. La France œuvre également à un rapprochement progressif des conventions internationales qui traitent de sujets proches (conventions relatives à différents produits chimiques par exemple).

La proposition de créer une OME est défendue par la France et l'Allemagne, mais elle suscite de sérieuses réticences chez certains de nos partenaires. Les Etats-Unis s'interrogent sur la valeur ajoutée de cette nouvelle structure et sont soucieux qu'elle ne vienne pas concurrencer l'OMC. Ils estiment en effet que certaines questions environnementales, notamment celles liées aux échanges peuvent être traitées directement au sein de l'OMC. Ils s'inquiètent également des contraintes qu'une OME pourrait faire peser sur leur développement technologique. Les pays du Sud craignent que l'action d'une OME ne vienne freiner leur développement en imposant des normes « vertes » trop sévères. La notion de développement durable, qui fait le lien entre croissance économique et protection de l'environnement, devrait permettre de dissiper ces craintes. Le principe « pollueur-payeur » pourrait également rassurer les pays du Sud, dans la mesure où il implique que l'effort principal en matière de protection de l'environnement repose sur les pays du Nord. Il sera également essentiel de maintenir une implantation de cette future organisation à Nairobi, où se trouve actuellement le siège du PNUE (qui dispose aussi de bureaux à Genève et à Paris)

M. Denys Gauier a insisté sur la nécessité d'assurer une certaine cohérence entre les conventions internationales qui touchent à des sujets différents, mais liés (commerce et environnement, commerce et santé, par exemple). Il est prévu de discuter, dans le cadre du round de négociations de Doha, des aspects commerciaux des accords multilatéraux environnementaux (AME). Un rapprochement du secrétariat de l'OMC et des secrétariats des AME est proposé. Mais une telle évolution porte le risque que ce soit l'OMC, organisation mieux structurée et plus influente, qui définisse les règles environnementales.

Il faudrait également veiller à une meilleure application des traités environnementaux en vigueur. Des mécanismes d'arbitrage sont parfois prévus, dans les conventions, pour assurer leur bonne application. Mais la mise en œuvre de ces procédures d'arbitrage suppose l'accord des deux parties, y compris la partie fautive, ce qui en limite bien sûr considérablement la portée.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a indiqué que la réforme de l'architecture institutionnelle internationale devait être menée, selon lui, dans deux directions : il faut, d'une part, créer une Organisation mondiale de l'Environnement, qui soit spécifiquement dédiée à ces problématiques ; mais il faut aussi développer une sensibilité environnementale au sein de l'OMC, dans la mesure où une future OME serait sans doute moins puissante que l'OMC. Puis M. Serge Lepeltier, sénateur, a souhaité savoir quels nouveaux mécanismes de contrôle et de sanction il était possible d'envisager pour améliorer l'effectivité des AME.

M. Denys Gauier a répondu que le premier problème à résoudre était un problème de prise de conscience, par les Etats, de l'importance des enjeux

environnementaux. Se posent ensuite des problèmes de capacité : certains pays en développement n'ont pas la capacité de participer à toutes les négociations internationales, ni de mettre en œuvre tous les accords environnementaux. Il faudrait inciter les Etats à ratifier les accords dont ils sont signataires, et contrôler la mise en œuvre des accords. Il serait souhaitable d'harmoniser les procédures de suivi de l'application des accords environnementaux.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a ensuite demandé quels étaient, parmi les 500 accords environnementaux en vigueur, les traités les plus significatifs.

M. Philippe Lacoste a souligné l'importance des grandes conventions cadre, issues du Sommet de Rio en 1992, relatives au climat et à la biodiversité. Il a mentionné les programmes des mers régionales du PNUE dont le plus avancé était celui portant sur la Méditerranée. Dans le domaine du Climat, la question du protocole de Kyoto était bien connue. Du fait du retrait des Etats-Unis, seule la ratification russe permettrait son entrée en vigueur. D'ici la l'Union européenne va l'appliquer en ce qui la concerne. S'agissant de la protection de la biodiversité, le Protocole de Carthagène dit aussi protocole Biosécurité, relatif à la circulation des OGM, devrait entrer en vigueur prochainement (le 11 septembre 2003). Son application sera intéressante à suivre au moment où les Etats-Unis envisage de saisir l'OMC sur le moratoire européen portant sur les OGM.

M. Denys Gauer a distingué deux aspects dans les questions liées à la biodiversité. La biodiversité implique la protection de milieux naturels, par la création de parcs et de réserves. C'est la démarche suivie en Europe par la directive Natura 2000. Cette démarche présente l'inconvénient, si on l'applique à l'échelle internationale, de réduire la souveraineté des Etats sur certaines portions de leur territoire. Elle rencontre, pour cette raison, des oppositions de principe de la part de certains Etats. Mais la biodiversité peut signifier aussi la mise en valeur du patrimoine naturel. Cette perspective devrait davantage intéresser les pays du Sud, et pourrait les inciter à protéger leurs espaces naturels.

Il a ajouté que les Etats-Unis n'étaient pas signataires de la convention sur la biodiversité. Les Etats-Unis sont, en effet, préoccupés par les conséquences que pourrait avoir la convention en matière de droits de propriété intellectuelle.

Les pays en développement, accaparés par les problèmes de court terme, sont, de manière générale, peu sensibles aux questions d'environnement. Ils sont pourtant touchés, au même titre que les pays développés, par certains problèmes environnementaux, tels le réchauffement climatique. Si un pays comme la Chine s'ouvre peu à peu aux préoccupations environnementales, d'autres Etats, comme l'Inde ou le Brésil, sont surtout

soucieux de préserver leur souveraineté, et sont, de ce fait, réticents à accepter des accords multilatéraux trop contraignants.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a souhaité avoir des précisions sur le rôle du Fonds mondial pour l'environnement.

M. Denys Gauier a indiqué que ce Fonds avait été créé en 1990, dans le but de réparer les dommages causés à l'environnement par des projets de développement. Il était doté de 2,9 milliards d'euros en 2002. Il intervient notamment dans le domaine de la biodiversité, pour la lutte contre le changement climatique, pour la protection des eaux internationales, ou encore pour diminuer, dans les pays en transition, les émissions de gaz détruisant la couche d'ozone.

Il existe également un Fonds français pour l'environnement, doté de 67 millions d'euros pour la période 2003 à 2006, qui finance des projets de développement bilatéraux, surtout en Afrique.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors évoqué l'idée de créer une éco-taxe internationale.

M. Denys Gauier a rappelé que l'idée d'une éco-taxe internationale avait germé au moment des négociations sur le climat. Mais les Etats-Unis se sont opposés à ce projet, et ont marqué leur préférence pour un mécanisme de permis d'émissions. Il est vrai qu'une telle taxe serait très difficile à mettre en pratique.

M. Philippe Lacoste a souligné qu'il existait deux manières de traiter les externalités : soit par les quantités, via la création de quotas, ou soit par les prix, qui peuvent être modifiés par une taxation appropriée. Toutefois, le prix des ressources énergétiques, comme le pétrole, connaît d'importantes variations qui peuvent neutraliser les effets d'une taxe. Et seule une taxe fixée à un niveau très élevée serait susceptible de faire changer les comportements. L'idée d'une taxe sur le kérosène utilisé par les avions (dont les émissions ne sont pas prises en compte dans la convention sur les changements climatiques) est régulièrement évoquée ; son produit permettrait de financer un programme pour l'environnement.

M. Denys Gauier a terminé son intervention en expliquant que la politique étrangère actuelle des Etats-Unis ne favorisait pas les avancées en matière de protection internationale de l'environnement. **M. Denys Gauier** a identifié trois raisons profondes au refus de l'Administration américaine de progresser sur ces sujets : une hostilité générale aux progrès du multilatéralisme ; un attachement à un mode de vie fortement consommateur d'espace et d'énergie ; une forme de foi dans les progrès de la science et de la technique. Les Américains considèrent que la résolution des grands problèmes environnementaux qui se posent aujourd'hui, tels le changement climatique,

découlera d'innovations technologiques. Cette confiance dans le progrès technique conduit, aujourd'hui, à mener une politique attentiste, alors qu'il serait possible de mieux protéger l'environnement avec les technologies existantes.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a conclu la réunion en rappelant que l'Union européenne était l'ensemble politique qui défendait le plus fortement les sujets environnementaux dans les enceintes internationales. L'Union européenne dispose d'une capacité d'entraînement, et doit s'efforcer de faire partager ses objectifs à des pays émergents. La politique étrangère des Etats-Unis peut évoluer sous la pression de l'opinion publique américaine, qui est sensibilisée aux questions d'environnement, et sous la pression des industriels, qui peuvent souhaiter une harmonisation des normes afin de pénétrer plus facilement les marchés étrangers, et qui ne voudront pas être tenus à l'écart des programmes de recherche menés en Europe pour développer des technologies plus propres.

Audition de M. Dominique Bureau, directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale, de Mme Sylviane Gastaldo, sous-directeur de l'environnement, des régulations économiques, et du développement durable, et de M. François Nass, chef du bureau des régulations internationales, au Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, le 3 juin 2003

Pour introduire son exposé, **M. Dominique Bureau, directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale au Ministère de l'Ecologie et du développement durable**, a indiqué que le service qu'il dirige a été constitué il y a seulement trois ans, après une longue phase de maturation et de réflexion. Ce service d'étude s'intéresse principalement à l'évaluation économique et environnementale, mais aussi à des thèmes transversaux, qui touchent à l'économie nationale, à l'économie internationale, et à la gestion des risques.

Pour **M. Dominique Bureau**, la question centrale est celle de la conciliation entre développement des pays du Sud et protection de l'environnement. Les pays du Sud s'opposent à ce qu'on leur impose des contraintes qui entravent leur développement. Ils sont ouverts en revanche à ce que les pays industrialisés les aident à trouver les voies d'un développement « propre », c'est-à-dire respectueux de l'environnement. L'idée selon laquelle le développement entraînerait automatiquement une amélioration de la qualité de l'environnement est naïve : l'amélioration de la qualité de l'environnement nécessite la mise en oeuvre de politiques appropriées.

Puis **M. Dominique Bureau** a expliqué quelles étaient, selon lui, les conséquences de la mondialisation sur l'environnement. Des études – peu nombreuses – réalisées en Europe et aux Etats-Unis suggèrent la relation suivante : la libéralisation des échanges accélère le rythme de la croissance économique, et entraîne, par là même, une augmentation des atteintes à l'environnement, au moins à court et moyen terme. En outre, la libéralisation rend les agents économiques plus sensibles aux différences de réglementation environnementale entre les pays. **M. Dominique Bureau** a cité l'exemple du secteur de l'électricité en Europe : la libéralisation du marché de l'électricité dans l'Union européenne entraînera vraisemblablement une restructuration du secteur ; les centrales thermiques, qui consomment du charbon, sont fort polluantes, et il est probable que les producteurs d'électricité chercheront à profiter des différences de réglementation entre pays pour minimiser leurs coûts. Il est donc essentiel de réfléchir à des mesures d'accompagnement du processus de libéralisation. Il importe en particulier de procurer une bonne visibilité des futures politiques environnementales.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors rappelé que les grandes entreprises avaient tendance à appliquer des règles de conduite et des codes de

gestion homogènes dans tous leurs sites de production, ce qui devrait limiter l'impact des différences de réglementation entre pays.

M. Dominique Bureau s'est prononcé en faveur d'un développement des études d'impact, afin de mieux apprécier les conséquences environnementales des décisions économiques.

En réponse à une question de **M. Serge Lepeltier, sénateur**, **M. Dominique Bureau** a indiqué que régionalisme et multilatéralisme pouvaient être complémentaires à deux conditions : le régionalisme ne doit pas être un obstacle aux progrès du multilatéralisme ; et le régionalisme ne doit pas détourner des flux d'échanges existants, mais générer des flux d'échanges supplémentaires.

Au niveau multilatéral, le démantèlement des droits de douane, qui était l'étape la plus aisée à franchir, est aujourd'hui largement achevé. Les principales barrières aux échanges qui demeurent sont non-tarifaires. Les réglementations environnementales sont parfois vues comme des obstacles potentiels aux échanges. Or, la montée des enjeux environnementaux conduit à une multiplication des réglementations environnementales, ce qui accroît les risques de conflit avec les règles commerciales. Pour atténuer ces conflits potentiels, il importe de réduire le déséquilibre actuel entre l'OMC, d'une part, organisation très structurée, et les organisations en charge de l'environnement, très éparpillées. L'OMC a besoin d'un interlocuteur plus crédible et lisible.

Mme Sylviane Gastaldo, sous-directeur de l'environnement, des régulations économiques, et du développement durable au Ministère de l'écologie et du développement durable, a alors souligné que très peu d'accords environnementaux multilatéraux prévoyaient des mesures pour sanctionner leur non-respect.

Puis **M. Dominique Bureau** a donné deux exemples de difficultés de conciliation entre règles commerciales et objectifs environnementaux. Dans une affaire portée devant l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, les Etats-Unis se sont opposés à l'importation de thon mexicain, car les méthodes de pêche des marins-pêcheurs mexicains menaçaient la vie des dauphins. L'OMC a rejeté les prétentions des Etats-Unis, en indiquant qu'ils n'avaient pas ratifié la convention internationale de protection des dauphins. Cet exemple pose la question de la prise en compte par l'OMC de conventions internationales ratifiées par une partie seulement de ses membres.

Dans un autre registre, l'application du protocole de Kyoto va entraîner des surcoûts pour les industries productrices de CO₂ implantées en Europe, dans la mesure où seuls certains Etats seront concernés par l'application du protocole. On pourrait imaginer que l'Europe impose un droit de douane compensateur de cette distorsion de concurrence. Mais une telle mesure n'est pas autorisée en l'état actuel des règles de l'OMC.

M. Dominique Bureau a suggéré que l'ORD s'inspire de la théorie du « bilan », bien connue en droit administratif français. L'ORD apprécierait d'abord si la mesure controversée a des effets anti-commerciaux ; puis il jugerait si la mesure mise en cause a des effets positifs suffisamment importants pour contrebalancer l'atteinte portée au libre-échange. Mais il a souligné la difficulté de mise en pratique d'une telle proposition : les juges, de manière générale, hésitent à faire un usage fréquent de la théorie du bilan, dans la mesure où celle-ci se rapproche d'un jugement en opportunité.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a évoqué l'idée d'une écotaxe internationale.

M. Dominique Bureau a indiqué qu'une telle suggestion se heurtait à des problèmes de nature institutionnelle. Seule l'Union européenne est parvenue, au prix de grands efforts, à quelques avancées en matière d'harmonisation fiscale. Les Etats sont réticents, pour des raisons de souveraineté, à abandonner leur compétence en matière fiscale. De plus, certains Etats en développement ne disposent pas d'une administration fiscale effectivement capable de prélever des impôts.

Une taxe internationale peut, en outre, poursuivre deux objectifs, entre lesquels il convient de choisir : veut-on modifier les comportements, ou prélever des sommes pour faire de la redistribution ? Créer une taxe à des fins de redistribution impose de réfléchir à l'usage qui serait fait des sommes ainsi prélevées.

Mme Sylviane Gastaldo a enfin évoqué la question de l'aide au développement, en indiquant que les bailleurs de fonds pourraient lier leur aide à de bonnes pratiques en matière environnementale de la part des pays bénéficiaires.

Audition de M. Dominique Carreau, professeur de droit international économique à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, le 26 juin 2003

M. Dominique Carreau, professeur de droit international économique à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, a débuté son exposé en expliquant que la mondialisation actuelle était moins avancée que celle observée au XIX^e siècle. La mondialisation implique la liberté du commerce, la liberté des mouvements de capitaux, la liberté des paiements, et la libre circulation des personnes. Sur ces deux derniers points, le XIX^e siècle était plus libéral que le monde d'aujourd'hui.

Il a fallu reconstruire un ordre économique international après la guerre. Les Etats ont alors rétabli, par le biais de conventions, un ordre international qui existait sans conventions au XIX^e siècle. Au XIX^e siècle, la faiblesse des Etats laissait le champ libre au règne du contrat. Aujourd'hui la mondialisation résulte de la volonté politique des Etats, qui l'ont fait advenir en adoptant de traités et en créant des organisations internationales. Les Etats-Unis jouent un rôle majeur dans ce processus, en exportant tant des produits, que des idées ou des concepts juridiques.

La mondialisation pose en termes nouveaux la question des relations entre réglementations internes d'intérêt général (droit fiscal, droit du travail, droit de l'environnement...), et règles du commerce international. Ces réglementations internes freinent les échanges de biens et de services, ainsi que les investissements directs étrangers (IDE).

La négociation d'un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) a représenté une tentative pour concilier les réglementations nationales et la liberté des investissements directs étrangers. Une affaire récente intervenue au sein de l'Aléna (Accord de libre-échange nord-américain) fournit un exemple de conciliation possible entre réglementation nationale et liberté des IDE. Il s'agit de l'affaire « Ethyl » : le Gouvernement canadien a introduit, pour protéger l'environnement, une réglementation des produits entrant dans la composition de l'essence. L'introduction de cette réglementation a conduit une firme américaine à fermer l'une de ses usines implantée au Canada. La firme a porté plainte devant les instances de l'Aléna, et a obtenu une compensation ; l'introduction de la réglementation environnementale a été considérée comme l'équivalent d'une mesure de nationalisation. Le droit administratif français permet ce type de réparations, *via* la notion d'inégalité devant les charges publiques.

Puis **M. Dominique Carreau** a abordé, plus précisément, la question de la conciliation entre environnement et commerce. L'article XX du GATT prévoit des exceptions aux règles commerciales afin de protéger l'environnement. Admettre trop largement des exceptions au titre de l'article

XX du GATT conduirait à une restriction des échanges commerciaux. Les réglementations nationales deviendraient des obstacles unilatéraux aux échanges, et les pays les plus faibles seraient pénalisés. Ce serait une manière pour les pays développés d'exporter leurs normes de protection, façonnant ainsi une nouvelle forme « d'impérialisme juridique ».

Le commerce international porte sur des produits finis. S'intéresser aux processus de fabrication conduit à s'immiscer très loin dans la souveraineté des Etats. La délocalisation de services (*outsourcing*) vers les pays du Sud se produit parce que les entreprises peuvent tirer parti des législations sociales peu exigeantes des pays d'accueil. Les pays du Sud pourraient appliquer des normes sociales plus élevées s'ils bénéficiaient de technologies modernes. Sans cela, leur imposer des normes sociales plus élevées entraverait leur développement.

M. Dominique Carreau en est ensuite venu au problème de la « cohabitation entre traités ». Il existe plusieurs centaines d'accords multilatéraux environnementaux (AME), d'une très grande diversité. Certains traités apportent des restrictions au commerce pour protéger des espèces animales et végétales, ce qui est admis par le GATT. Il n'en demeure pas moins des sources de conflit potentielles entre l'OMC et les AME.

Des conflits peuvent surgir autour des questions agricoles, comme l'ont montré des litiges relatifs aux pesticides ou au bœuf aux hormones. L'OMC admet des restrictions au commerce pour protéger l'environnement ou la santé des consommateurs si les interdictions sont fondées sur des preuves scientifiques.

Des conflits peuvent se nouer autour de l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle et le commerce (ADPIC), dans l'hypothèse où le dépôt d'un brevet menacerait l'environnement.

Des conflits peuvent apparaître dans le secteur des services. Les services gouvernementaux sont aujourd'hui hors commerce. Il a été suggéré de placer les services environnementaux dans la même catégorie que les services gouvernementaux.

Des conflits peuvent enfin surgir entre des décisions rendues par différentes instances de règlement des différends : arbitres internationaux, Cour internationale de Justice, Organe de règlement des différends de l'OMC, *etc.*

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors demandé s'il paraissait souhaitable de modifier l'article XX du GATT.

M. Dominique Carreau a rappelé que l'exception de l'article XX était très qualifiée. Les restrictions au commerce ne sont admises que si la mesure envisagée est nécessaire, si elle n'entraîne pas de discrimination

arbitraire, et si elle ne constitue pas une restriction déguisée au commerce. Ces conditions rigoureuses expliquent que, dans presque tous les conflits, l'OMC ait fait prévaloir la liberté du commerce.

Il a suggéré quelques pistes de réflexion : les normes (relatives, par exemple, au climat, ou à la protection de la couche d'ozone) qui visent à sauvegarder le patrimoine commun de l'humanité, pourraient se voir reconnaître une autorité supérieure à celle des règles commerciales. Il a cependant admis que les autorités américaines actuelles s'opposeraient à une telle évolution.

Une autre voie pourrait être explorée : la négociation, sous l'auspice des Nations-Unies, d'une convention internationale spécialisée sur l'environnement. Cette convention définirait les grands principes à respecter. On pourrait placer hors commerce international certains produits dangereux pour l'environnement, ou les soumettre à une réglementation particulière, en s'inspirant, par exemple, de la réglementation appliquée aux armes ou aux matières nucléaires. Les Etats seraient libres de définir leurs normes environnementales nationales, tant que celles-ci ne mettraient pas en péril l'environnement global. Un Tribunal international serait chargé d'arbitrer les conflits entre Etats.

On pourrait enfin s'inspirer de la notion de *jus cogens*, en l'appliquant aux questions d'environnement. La Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 définit le *jus cogens* comme un ensemble de règles objectives et impératives à respecter. La France a cependant toujours été réticente à reconnaître la notion de *jus cogens*.

Pour terminer, **M. Serge Lepeltier, sénateur**, a soulevé le problème du non-respect des conventions environnementales.

M. Dominique Carreau a d'abord rappelé que le droit ne se résumait pas à la seule question de sa sanction. Le droit dispose d'un dynamisme et d'une force persuasive propres, qui peuvent lui assurer une certaine effectivité, indépendamment de l'existence d'un mécanisme de sanction.

Il s'est ensuite interrogé sur l'éventualité d'une utilisation du Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies pour protéger l'environnement. Le Conseil de Sécurité a déjà autorisé, sur la base du Chapitre VII, le recours à la force à des fins humanitaires dans plusieurs instances. On ne peut donc totalement exclure une nouvelle extension de l'usage qui est fait du Chapitre VII, afin de protéger cette fois l'environnement. Pour **M. Dominique Carreau**, les relations internationales sont en train de changer : le droit international, qui a longtemps été jugé quantité négligeable, vient aujourd'hui limiter la souveraineté des Etats d'une manière inconnue dans le passé.

Audition de M. Jean Salmon, vice-président de la Commission économique, de M. Guillaume Baugin, chargé des affaires parlementaires, et de M. Guillaume Brulé, économiste, de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, le 2 juillet 2003

M. Jean Salmon, vice-président de la Commission économique, M. Guillaume Baugin, chargé des affaires parlementaires, et M. Guillaume Brulé, économiste, ont présenté la position de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) sur la mondialisation.

L'APCA est favorable à une mondialisation régulée des échanges agricoles. Elle estime qu'une totale libéralisation du commerce agricole serait dangereuse pour les pays développés comme pour les pays en développement. Les protections actuelles évitent une invasion du marché européen par des produits importés.

La production agricole n'est pas une production comme les autres. Des considérations politiques doivent être prises en compte : la production agricole locale assure la sécurité alimentaire du pays. De plus, une complète libéralisation du secteur entraînerait une baisse des prix, facteur d'exode rural et de désertification de régions entières ; à la production agricole sont donc associés des enjeux d'aménagement du territoire.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a demandé quelles seraient, en termes strictement économiques, les conséquences d'une libéralisation complète des échanges agricoles.

M. Jean Salmon a indiqué que, selon une étude du Fonds monétaire international, la suppression des protections douanières agricoles dans les pays développés ne conduirait qu'à une hausse de 0,3 % du PIB mondial (soit 91 milliards de dollars). Cette suppression ferait des gagnants et des perdants. Des pays comme la Suisse, la Norvège, le Japon, ou la Corée bénéficieraient d'un tel changement, dans la mesure où les coûts supportés par leurs consommateurs diminueraient. Les pays du groupe de Cairns exporteraient plus de denrées agricoles. En Afrique, seuls les pays jouissant d'une certaine stabilité politique et d'une bonne gouvernance bénéficieraient de cette suppression. Il est à noter que cette étude ne prend pas en compte les « bénéfiques multifonctionnels » de l'agriculture (contribution à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement...) qui disparaîtraient, en partie, du fait de la libéralisation totale des droits de douane.

M. Jean Salmon a également estimé qu'il n'y avait pas de risque de surproduction à l'échelle globale. Une étude de la FAO montre que l'on

s'achemine au contraire vers des tensions sur les marchés agricoles mondiaux. Dans les pays développés, la production tend à être réduite et contingentée. Les évolutions démographiques en cours rendent indispensable le maintien d'un secteur agricole très productif.

Puis **M. Jean Salmon** a abordé plus précisément les questions liées à l'environnement. Il a distingué des enjeux globaux (déforestation, effet de serre, *etc.*), et des enjeux plus locaux. Il a évoqué le problème posé par la difficile application de certains accords environnementaux, comme le Protocole de Kyoto. Il a souligné que la pression à la baisse des prix agricoles mondiaux favorise les atteintes à la biodiversité dans les pays en développement ; dans un pays comme le Mali par exemple, des écosystèmes fragiles sont surexploités par des paysans appauvris par la baisse des cours des produits agricoles.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors voulu connaître la position de l'APCA sur le cycle de négociations de Doha.

M. Guillaume Brulé a indiqué que l'APCA souhaitait le maintien d'une protection du secteur agricole dans l'espace communautaire.

Il a estimé, citant le cas de l'Australie, qu'une libéralisation complète des échanges agricoles pourrait avoir des effets négatifs sur l'environnement.

M. Jean Salmon a ajouté qu'il fallait que les agriculteurs aient des conditions de travail qui leur permettent de continuer à produire des denrées commercialisables, tout en entretenant les espaces naturels et le milieu agricole. L'idée que des agriculteurs soient subventionnés pour se consacrer exclusivement à l'entretien des espaces et des paysages lui paraît peu réaliste.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a demandé quelle était l'analyse de l'APCA concernant la récente réforme de la politique agricole commune (PAC).

M. Jean Salmon a répondu que la réforme de la PAC préservait la préférence communautaire, tout en organisant la baisse des prix. L'appréciation que l'on peut porter sur la réforme dépend du niveau auquel est fixé le prix des différents produits agricoles. La baisse des prix doit rester raisonnable pour ne pas menacer les producteurs.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a interrogé les représentants de l'APCA sur leur vision des évolutions souhaitables en matière de gouvernance mondiale.

M. Jean Salmon a rappelé que la gouvernance mondiale dans le domaine de l'environnement se caractérisait par la juxtaposition de nombreux accords internationaux assez disparates. Il serait utile de créer une instance mondiale dans le domaine de l'environnement, qui suivrait les questions de

traçabilité, ou d'OGM (organismes génétiquement modifiés), sans oublier les finalités non alimentaires de la production agricole : biomasse ou biocarburants, par exemple.

M. Guillaume Brulé a indiqué que le succès de l'OMC reposait sur l'élaboration d'un corpus de règles contraignantes, assorties d'un mécanisme de sanction. Les accords multilatéraux sur l'environnement sont généralement peu contraignants, et les Etats-Unis ne les ont pas tous ratifiés.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a souhaité connaître la position de l'APCA sur les écotaxes.

M. Jean Salmon a déclaré qu'il n'était pas hostile à l'idée d'une fiscalité écologique, à condition de savoir quelle était la finalité de la taxation, et de définir des bases fiscales équitables. L'APCA est favorable à une modulation de la fiscalité en fonction des pratiques écologiques des agriculteurs. Toutefois, la mise en place d'un dispositif satisfaisant risque de s'avérer complexe et très bureaucratique.

**Audition de M. Michel Mousel, ancien président de la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES),
le 2 octobre 2003**

M. Michel Mousel, ancien président de la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES), a expliqué que les rapports entre mondialisation et environnement soulevaient trois questions :

- * la première a trait aux stratégies des entreprises ;
- * la seconde est liée au développement du secteur des transports ;
- * la troisième est relative aux biens publics et aux services publics.

Concernant les stratégies d'entreprises, **M. Michel Mousel** a rappelé que les firmes multinationales avaient longtemps considéré qu'elles pouvaient s'autoriser dans les pays du Sud des comportements interdits au Nord. Cette situation évolue : les dirigeants d'entreprises ont compris qu'ils avaient intérêt à prendre des précautions pour protéger l'environnement, ou, à tout le moins, à faire croire, qu'ils en prenaient. Compte tenu de ces ambiguïtés, un processus contradictoire est nécessaire pour se faire une juste opinion du comportement des entreprises ; d'où l'importance du rôle des auditeurs extérieurs pour la bonne information du public et des actionnaires.

Le développement des échanges internationaux est rendu possible par la croissance des transports. La Commission européenne s'est peu préoccupée des infrastructures de transport dans les pays d'Europe centrale et orientale. On peut s'attendre, suite à l'élargissement de l'Union européenne, à une intensification des échanges à partir de réseaux de transport très polluants.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors rappelé que la croissance des transports était à peu près proportionnelle à la croissance économique.

M. Michel Mousel a ensuite abordé la question des biens publics, dont font partie la santé et l'environnement, et des services publics. Les altermondialistes sont très préoccupés par la question de la privatisation des services publics, et de l'appropriation privée des biens collectifs. A l'occasion de la préparation du Sommet de Johannesburg, M. Michel Mousel a eu l'occasion de travailler sur une Charte des grands services publics, qui réaffirme que la maîtrise des services publics et de leurs infrastructures doit rester aux pouvoirs publics, mais qui n'exclut pas des modes de gestion différenciés (public, mixte, ou privé). Des responsables d'associations caritatives ou des maires de grandes villes du Sud ont fait part, lors de ce

sommet, de cas de privatisations manquées, qui ont abouti, par exemple, à une hausse du prix de l'eau ou à une raréfaction des ressources en eau.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a demandé s'il était possible, à court terme, d'avancer réellement sur la voie d'une meilleure gouvernance mondiale, ou s'il fallait plutôt envisager une action au niveau régional.

M. Michel Mousel a répondu que le choix du niveau d'intervention adéquat dépendait de la nature du sujet traité. Les questions relatives à l'alimentation devraient par exemple être organisées au niveau régional, afin de combiner autonomie dans l'approvisionnement alimentaire et sécurité sanitaire, et négociées entre ces sous-ensembles régionaux.

Il faut également s'interroger sur la nécessité de créer, ou non, des organisations spécialisées. Il serait utile de dépasser l'opposition apparente entre l'Organisation mondiale du Commerce et les organisations spécialisées des Nations-Unies. On pourrait imaginer, par exemple, qu'un Etat lésé par le non-respect du Protocole de Kyoto par un autre Etat partie soit autorisé à saisir l'Organe de règlement des différends de l'OMC, et à prendre des mesures de rétorsion sur le terrain commercial. Cela permettrait d'assortir le non-respect des accords multilatéraux environnementaux d'une possibilité de sanction. Aujourd'hui, le point faible de ces accords réside dans la faiblesse des mécanismes de sanction. Il faudrait ainsi prévoir des possibilités de passage de juridiction à juridiction.

M. Serge Lepeltier, sénateur est ensuite revenu sur les causes de l'échec du Sommet de La Haye, en 1998.

M. Michel Mousel a indiqué qu'une cause importante de l'échec de ce Sommet réside dans l'absence des pays du Sud de la négociation. L'Union européenne et les Etats-Unis se sont concentrés sur une négociation bilatérale sans marges de compromis, faisant trop peu de cas des intérêts des pays en développement.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a rappelé qu'un phénomène similaire avait contribué à l'échec du Sommet de Cancun, en septembre 2003. La conclusion d'un accord Europe-Etats-Unis avant le sommet ne fut sans doute pas une bonne stratégie internationale.

M. Michel Mousel a ajouté que la culture, plutôt conservatrice, de notre appareil diplomatique le prédisposait peu à concevoir des dynamiques de réforme des institutions. Par ailleurs, les questions environnementales sont encore trop peu abordées lors des sommets internationaux.

Audition de M. Francis Stephan, sous-directeur du développement économique et de l'environnement au Ministère des Affaires étrangères, le 22 octobre 2003.

M. Francis Stephan, sous-directeur du développement économique et de l'environnement à la direction du Développement et de la Coopération technique du Ministère des Affaires étrangères, a d'abord présenté le champ d'activité de la direction qui l'emploie. La direction du Développement et de la Coopération technique a été créée au moment de la fusion du Ministère des Affaires étrangères et du Ministère de la Coopération. Elle gère de nombreux dossiers, ayant trait, notamment, à la bonne gouvernance et à l'Etat de droit, à la santé, à l'éducation, à l'agriculture, et à l'environnement. Elle travaille surtout avec les pays faisant partie de la « zone de solidarité prioritaire » de la France, c'est-à-dire les pays africains, des pays de la zone Caraïbe, et trois pays d'Asie du Sud-Est (Vietnam, Laos, Cambodge). La sous-direction du développement économique et de l'environnement traite plus particulièrement des questions liées à la gestion des ressources naturelles et de l'environnement, aux services publics, à l'agriculture et à la sécurité alimentaire, et au soutien aux petites et moyennes entreprises (PME). La stratégie suivie privilégie le développement durable plutôt que la protection des ressources ; l'objectif est de définir les conditions d'une gestion durable des ressources naturelles

Pour illustrer son propos, **M. Francis Stephan** s'est appuyé sur l'exemple de la protection des massifs forestiers. Il est nécessaire, pour protéger efficacement les forêts, d'obtenir l'adhésion à ce projet de ceux qui y vivent, et en vivent. Une approche fondée exclusivement sur les notions de protection et de répression ne fonctionne pas. C'est pourquoi l'Agence française de Développement passe avec les entreprises d'exploitation forestière des contrats qui prévoient des obligations de gestion durable des forêts, et une participation des populations locales aux bénéfices retirés de cette exploitation. La politique de la forêt mise en œuvre par le Ministère s'inspire de l'expérience française des parcs naturels régionaux : des contrats sont passés entre l'administration et les habitants de ces parcs pour les associer aux bénéfices de leur exploitation. Cette approche contractuelle est aussi suivie pour la préservation des espèces à usage pharmaceutique.

M. Francis Stephan a rappelé que l'approche de la biodiversité envisagée par la Convention de Rio fait du patrimoine naturel un patrimoine national : la biodiversité n'est pas considérée comme un élément du patrimoine mondial, chaque nation est propriétaire de ses ressources naturelles.

La direction du Développement et de la Coopération technique s'intéresse aussi à la gestion des ressources en eau. Elle défend un modèle de Gestion intégrée de la ressource en eau (GIRE). Il s'agit d'associer toutes les parties prenantes (compagnies d'électricité, collectivités locales, agriculteurs, habitants...) à la gestion durable de la ressource en eau.

La France a pris récemment une initiative relative au fleuve Niger. Le Mali et le Niger souhaitent depuis longtemps une aide financière pour la construction de barrages. La France a décidé de suspendre sa réponse à cette demande à la condition que la dimension régionale du projet soit prise en compte.

M. Francis Stephan a ensuite abordé la question de la production énergétique. Pour la Banque Mondiale, l'énergie est un secteur économique comme les autres, qui doit être géré par des entreprises privées. L'Union européenne a fait sienne cette idée, ce qui explique que les Accords de Cotonou ne prévoient pas de coopération dans le domaine énergétique. L'Allemagne et la France souhaitent une évolution en la matière ; elles considèrent que la notion de politique énergétique reste pertinente, notamment parce que les Etats doivent prendre en charge la construction des infrastructures, qui, peu rentables à court terme, n'intéressent pas le secteur privé. La France souhaite aussi que les politiques énergétiques fassent une place aux énergies renouvelables, et, en particulier, à l'énergie photovoltaïque. La promotion des énergies renouvelables doit être complétée par une politique d'économies d'énergie et d'amélioration de l'efficacité énergétique. La marge de progression en la matière est considérable : aux Etats-Unis, la production d'un kilowatt heure d'électricité requiert une consommation de mazout trois fois supérieure à celle observée en Europe ; en Russie, une consommation sept fois supérieure est nécessaire. A ce propos, le dernier accord de coopération franco-russe inclut, pour la première fois, un volet consacré à l'efficacité énergétique.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors demandé comment il convenait de gérer les biens publics mondiaux, dont fait partie la biodiversité. Il a aussi évoqué le thème de la coopération décentralisée.

M. Francis Stephan a indiqué que le Ministère était très intéressé par la notion de bien public mondial. Il veille de près à l'évolution des conventions sur le changement climatique, la désertification et la biodiversité. En principe, la gestion des biens publics devrait se faire au niveau local, tandis que la gouvernance et le financement devraient être mondiaux. Mais la pratique des organisations internationales n'est pas toujours conforme à ce modèle. M. Francis Stephan a cité le cas de l'initiative prise par la FAO pour la lutte contre les sauterelles en Afrique : l'action de cette organisation internationale ne peut produire de résultats satisfaisants sans la coopération des pays africains concernés. Or, au lieu de s'appuyer sur des ressources locales, la FAO tend à constituer une lourde structure logistique centralisée.

M. Francis Stephan a souligné que le Ministère des Affaires étrangères conduisait nombre d'actions en partenariat avec les collectivités locales des pays en voie de développement. Depuis dix ans, le Ministère soutient par exemple un programme de Gestion locale sécurisée des ressources foncières. Ce programme a pour objet de pallier l'absence de droits fonciers dans de nombreux pays du Sud. La question de l'accès à l'eau relève aussi clairement de la responsabilité des collectivités locales.

Les collectivités locales françaises mènent aussi des actions de coopération. Mais elles ont eu trop souvent, selon **M. Francis Stephan**, une approche «humanitaire» de la coopération. Cela signifie qu'elles ont mené des actions ponctuelles, alors que l'apport majeur de la coopération décentralisée pour le Ministère réside dans le transfert de savoir-faire, qui suppose une intervention de longue durée.

Les ONG sont un autre acteur significatif dans le domaine de la coopération internationale. Elles sont de plus en plus sensibles au thème, développé par le Ministère, de la gestion locale des ressources. La part de l'aide publique au développement qui passe par les ONG demeure encore modeste en France. Mais elle constitue souvent une part importante des ressources des ONG, de sorte que la situation budgétaire tendue que connaît actuellement l'Etat se répercute directement sur leur action.

Audition de MM. Jean-Pierre Bompard, secrétaire confédéral en charge des questions internationales, et Pierre Bobe, secrétaire confédéral en charge de l'énergie, de l'environnement, et du développement durable, à la Confédération française démocratique du Travail (CFDT), le 22 octobre 2003.

Pour ouvrir la discussion, **M. Serge Lepeltier, sénateur**, a fait part de son impression selon laquelle les syndicats seraient moins présents que les ONG dans les conférences internationales.

M. Jean-Pierre Bompard, secrétaire confédéral en charge des questions internationales à la CFDT, a indiqué que les syndicats étaient présents par l'intermédiaire de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), ou de la Confédération européenne des syndicats (CES). La CISL intervient dans les sommets mondiaux, la CES dans les sommets européens.

Il a ensuite distingué l'action des ONG de celle des syndicats. Le travail des ONG se situe dans une logique « de cause », souvent unique. Les syndicats s'inscrivent davantage dans une démarche d'intérêt général, et sont prêts à accepter des compromis. Leur image est de ce fait plus institutionnelle.

L'action syndicale à l'échelle internationale se manifeste par des actions de lobbying auprès des Gouvernements, mais aussi par la signature d'accords conclus entre les Fédérations internationales et des firmes multinationales. 23 accords de ce type ont été signés à ce jour.

Après ce préambule, **M. Jean-Pierre Bompard** a développé la position de la CFDT sur la mondialisation.

La CFDT ne rejette pas la mondialisation. L'accroissement des échanges est en effet un facteur de développement. Mais elle souhaite une mondialisation régulée, qui ne saurait être obtenue par la simple multiplication des accords bilatéraux. C'est pourquoi la CFDT ne s'est pas réjouie de l'échec du sommet de Cancun.

La CISL a proposé que les normes sociales fondamentales soient au cœur des négociations de Doha. Le mouvement syndical international apparaît moins déterminé sur les questions environnementales. Toutefois, les syndicats français sont plus avancés sur les questions environnementales que leurs homologues étrangers. Afin d'obtenir une meilleure prise en compte des

questions environnementales, la CFDT s'efforce de promouvoir la notion de développement durable.

M. Pierre Bobe, secrétaire confédéral en charge de l'énergie, de l'environnement, et du développement durable à la CFDT a souligné que le concept de développement durable permettait d'intégrer les trois dimensions de l'économie, du social, et de l'environnement. En effet, le développement durable vise à concilier efficacité économique, équité sociale, et protection de l'environnement. Ces trois dimensions doivent en permanence être associées : on ne peut, par exemple, comme le suggèrent les Verts, proposer d'abandonner l'énergie nucléaire en cinq ans, sans se préoccuper du reclassement des 140 000 salariés de la filière nucléaire.

M. Pierre Bobe a insisté sur la nécessité de convaincre les opinions publiques de l'importance du développement durable. Aujourd'hui, on observe que des mesures telles que la hausse du prix du carburant, ou l'instauration de péages pour les camions en Allemagne, rencontrent des résistances dans l'opinion publique.

M. Jean-Pierre Bompard a ensuite précisé que la CFDT travaillait principalement sur trois dossiers au sein de la CES :

- * l'agriculture et la sécurité sanitaire ;
- * les risques chimiques et industriels ;
- * l'énergie, le climat, les transports, et l'aménagement du territoire.

Concrètement, la CFDT a, par exemple, pris l'initiative de rassembler et de faire travailler ensemble les syndicats concernés par le naufrage du « Prestige ». La CES a, par ailleurs, décidé d'organiser une Conférence internationale sur le changement climatique à l'approche de la Neuvième Conférence des Parties au Protocole de Kyoto.

La CFDT est également présente au sein du TUAC (*Trade Union Advisory Committee*, ou Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE). Le TUAC est régulièrement auditionné par l'OCDE sur tous les dossiers que traite l'organisation.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a ensuite souhaité être informé de la place des syndicats à l'OMC.

M. Jean-Pierre Bompard a indiqué que des représentants syndicaux étaient présents à tous les sommets de l'OMC. Il a aussi souligné l'effort des autorités françaises pour associer les syndicats à la préparation de ces conférences internationales. Cette participation des syndicats aux travaux de

l'OMC se justifie pleinement, dans la mesure où le commerce international a un impact direct sur la situation des salariés.

Puis **M. Serge Lepeltier, sénateur**, a souhaité connaître la position de la CFDT sur le projet de création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement (OME).

M. Pierre Bobe a répondu que la création d'une OME serait inutile si l'OMC intégrait pleinement les préoccupations sociales et environnementales. Il existe un risque que l'OME soit une institution dont l'action ait peu d'effets concrets. Il n'est pas sûr, en outre, que les conditions politiques nécessaires à la création d'une OME soient actuellement réunies : les syndicats des pays du Sud voient dans la promotion des normes sociales et environnementales un frein au développement.

**Audition de M. Yannick Jadot,
directeur des campagnes de Greenpeace France,
le 17 décembre 2003**

M. Yannick Jadot, directeur des campagnes de Greenpeace France, a débuté l'audition en présentant Greenpeace, association présente dans de très nombreux pays, comme une organisation mondialiste. Son but est de promouvoir la protection de l'environnement à l'échelle mondiale, par l'élaboration d'un droit international de l'environnement.

Greenpeace a contribué à l'élaboration de conventions internationales sur l'environnement, telles que la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, la Convention de Bâle sur les exportations de déchets, le protocole sur la biodiversité, ou le protocole de Kyoto. Les Etats ont une responsabilité dans le domaine de l'environnement, et leur instrument d'action est le droit international.

Après la chute du mur de Berlin, la dimension économique et financière de la mondialisation a pris le pas sur ses autres dimensions (universalité des droits de l'homme, protection de l'environnement, etc.). Les Etats tendent à se désengager, et à étendre le champ des activités laissées au secteur privé. Le Sommet de Johannesburg en a offert l'illustration : peu d'initiatives intergouvernementales ont été adoptées ; en revanche, les partenariats publics-privés ont été fortement encouragés. Une initiative franco-britannique sur l'eau a conclu à l'importance d'accorder aux entreprises la possibilité de gérer la distribution d'eau. Une initiative française sur la protection des forêts dans le bassin du Congo envisage de donner aux entreprises la responsabilité d'assurer la gestion durable des forêts, contre une rétribution financée par l'aide publique au développement.

Cette tendance à confier aux entreprises des responsabilités de protection de l'environnement peut inquiéter, dans la mesure où c'est aux Etats qu'incombe normalement la responsabilité de défendre l'intérêt général. Pour les entreprises, l'environnement demeure une contrainte. De plus l'organisation des systèmes judiciaires sur une base nationale rend souvent difficile la mise en cause de la responsabilité des firmes multinationales pour les activités de leurs filiales à l'étranger, comme l'a montré en Inde l'affaire de Bhopal.

Puis **M. Yannick Jadot** a relevé les faiblesses de la gouvernance mondiale, que ce soit en matière de sécurité collective, de prévention des crises financières, ou de négociation commerciale internationale. Il a souligné que l'Organisation Mondiale du Commerce était devenue un lieu de

négociation de nombreux sujets politiques, et s'est demandé si cette enceinte était le lieu adéquat de définition de nos préférences collectives au niveau international.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a alors souhaité savoir quels étaient les liens entre Greenpeace et la mouvance altermondialiste.

M. Yannick Jadot a répondu que Greenpeace se battait depuis trente ans pour une mondialisation de la protection de l'environnement, et qu'il se rangeait, en ce sens, parmi les altermondialistes. Mais il a noté la grande hétérogénéité du mouvement altermondialiste, qui est encore très peu structuré. Greenpeace recherche ainsi des convergences avec les organisations qui partagent ses objectifs.

Puis **M. Serge Lepeltier, sénateur**, a demandé quelles sections de l'opinion publique étaient les plus sensibles aux questions environnementales.

M. Yannick Jadot a indiqué qu'il existait pour l'ensemble de la mouvance écologiste le risque de ne s'adresser qu'à la catégorie des « consommateurs globaux ». Il désigne par là les personnes appartenant aux classes moyennes et aisées, qui ont accès à une information globale et qui bénéficient de la mondialisation. Ces catégories sociales sont sensibilisées à la protection de l'environnement, mais n'entendent pas de discours critique sur leurs modes de consommation, qui sont pourtant une cause centrale des atteintes portées à l'environnement. A l'opposé, 80 % des habitants de la planète sont des personnes pauvres, largement déconnectées du marché mondial. Il faut éviter que les populations des pays en voie de développement, qui ont un droit légitime au développement, ne reproduisent les modes de production et de consommation propres aux pays occidentaux, sans quoi les pressions subies par notre environnement naturel excéderont largement sa capacité d'absorption.

L'opinion publique sera davantage incitée à protéger l'environnement si elle a le sentiment de pouvoir agir concrètement en ce sens. C'est pourquoi il est important de faire connaître les produits écologiques aux consommateurs.

Dans la mesure où les lobbies économiques sont généralement plus puissants que les lobbies écologiques, il est indispensable de gagner les opinions publiques à la cause de la protection de l'environnement pour infléchir les politiques publiques. Convaincre les citoyens de l'enjeu que représente la protection de l'environnement leur permet également de mieux s'approprier les politiques environnementales.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a ensuite demandé quel était pour Greenpeace le principal problème environnemental aujourd'hui.

M. Yannick Jadot a répondu que le réchauffement climatique était le problème environnemental le plus préoccupant actuellement. Il a souhaité que l'Union européenne applique le protocole même si celui-ci ne devient pas juridiquement contraignant. Un effort devrait être fait pour promouvoir les énergies renouvelables, y compris dans les pays du Sud par le biais de l'aide au développement et des agences de crédit à l'exportation.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a souhaité savoir si le « dumping environnemental », c'est-à-dire la délocalisation d'industries pour bénéficier de normes environnementales moins strictes, représentait, selon Greenpeace, une menace sérieuse pour l'environnement.

M. Yannick Jadot a estimé que les situations étaient contrastées. Beaucoup de firmes multinationales tendent à s'implanter dans les pays du Sud en reproduisant les modes de production développés dans leur pays d'origine, où les normes environnementales sont strictes.

Toutefois, des phénomènes de « dumping environnemental » sont bien observés dans certains secteurs, tels le transport maritime. Les coûts du transport maritime demeurent réduits, au prix d'un très faible niveau d'exigence dans le domaine social, environnemental, et en matière de sécurité.

Des délocalisations sont également observées dans le secteur de l'industrie chimique. Le secteur de la tannerie est très largement délocalisé dans les pays du Sud, en raison des importants rejets polluants qu'il émet.

M. Yannick Jadot a conclu sur ce point en indiquant qu'il pouvait exister une contradiction entre l'évolution des préférences collectives dans les pays du Nord, où les populations sont plus sensibles à la protection de l'environnement, et le choix de l'ouverture aux échanges commerciaux.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a ensuite évoqué la question de la création d'une Organisation Mondiale de l'Environnement.

M. Yannick Jadot a indiqué que Greenpeace était favorable à la création d'une telle organisation et que celle-ci constitue un objectif à moyen long terme. Il existe toutefois un risque que cette organisation ait peu de pouvoirs, et se contente d'émettre des rapports et des recommandations non suivis d'effets. Il ne faudrait pas non plus que le débat sur l'OME détourne les Etats de leurs obligations les plus immédiates, à savoir l'application des conventions environnementales existantes. Il faut noter, enfin, que peu d'Etats sont actuellement désireux de créer une telle organisation.

Greenpeace est également favorable à la création d'une écotaxe internationale.

M. Serge Lepeltier, sénateur, a précisé, sur ce point, que le Groupe d'étude sur la fiscalité mondiale, mis en place il y a quelques mois, réfléchissait à l'hypothèse d'une taxation internationale du CO₂.

ANNEXE 3 :

**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
LORS DES MISSIONS DU RAPPORTEUR**

**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES AU COURS DE LA
MISSION À GENÈVE
DE M. SERGE LEPELTIER DU 4 JUIN 2003**

- **M. Roderick Abbott**, Directeur général adjoint OMC ;
- **M. Jorge Vigano**, Directeur Division Commerce et Environnement OMC ;
- **S.E. Mme Yolande Biké**, Ambassadeur, Représentante permanente du Gabon auprès de l'OMC ;
- **S.E. M. Alejandro Jara**, Ambassadeur, Représentant permanent du Chili auprès de l'OMC ;
- **S.E. M. Pierre-Louis Girard**, Ambassadeur, Représentant permanent de la Suisse auprès de l'OMC ;
- **M. Philippe Gros**, Délégué permanent de la France auprès de l'OMC ;
- **M. Cédric Pène**, Conseiller agricole Délégation de la France auprès de l'OMC ;
- **Dr Jansen**, Service des Etudes économiques OMC ;
- **S.E. M. Tim Groser**, Ambassadeur, Représentant permanent de Nouvelle-Zélande auprès de l'OMC ;
- **S.E. M. Luiz Felipe de Seixas Correa**, Ambassadeur, Représentant permanent du Brésil auprès de l'OMC.

**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES AU COURS DE LA
MISSION À BRUXELLES
DE M. SERGE LEPELTIER DU 8 OCTOBRE 2003**

- **MM. Robin Miege, François Wakenhut et Mme Laurence Graff**, Direction générale de l'environnement, Commission européenne ;
- **Mme Catherine Day**, Directeur général de l'Environnement, Commission européenne ;
- **M. François Lamoureux**, Directeur général de l'Energie et des Transports, Commission européenne ;
- **M. Raphaël Bello**, Conseiller pour les questions OMC, Représentation permanente de la France près de l'Union européenne ;
- **Mme Lilas Bernheim**, Conseiller pour les questions environnement, Représentation permanente de la France près de l'Union européenne ;
- **M. Nicolas Théry**, Chef de Cabinet du Commissaire Pascal Lamy (DG Commerce), Commission européenne ;
- **M. Robert Madelin**, Directeur à la DG Commerce, Commission européenne.

Ce rapport d'information analyse les relations entre mondialisation et protection de l'environnement. Il définit la mondialisation comme un double processus : un accroissement des échanges, qui conduit à une plus grande intégration de l'économie mondiale, mais aussi une prise de conscience grandissante de l'existence de « biens publics mondiaux », dont la préservation appelle un effort de coopération internationale de la part des Etats.

Le rapport montre que la mondialisation a des effets négatifs sur l'environnement, non pas tant parce qu'elle entraînerait des délocalisations causées par un « dumping écologique », mais plutôt parce qu'elle stimule la croissance de nombreux pays, dans le monde industrialisé comme dans le monde en développement. Or, un surcroît de croissance entraîne, toutes choses égales par ailleurs, davantage de pollution et de dégradation du milieu naturel.

Les pays développés, principaux responsables de la détérioration de l'environnement, doivent renforcer en priorité leurs politiques environnementales nationales. Ces mesures devraient être complétées par une réforme de la gouvernance internationale de l'environnement, qui passe, en premier lieu, par la création d'une Organisation mondiale de l'environnement, et par la négociation de nouveaux traités internationaux, mais aussi par une réforme de l'Organisation mondiale du commerce. Une « écotaxe internationale », assise sur les émissions de carbone, permettrait de lutter contre l'effet de serre et de prélever des ressources qui pourraient financer des projets dans les pays en développement. Le rapport envisage aussi les mesures qui pourraient être prises au niveau français ou européen pour maîtriser les effets de la mondialisation, notamment dans le domaine des transports ou pour améliorer la transparence sur les pratiques environnementales des grands groupes.