

Distr.
GENERALE

TD/B/39(1)/7
25 août 1992

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT
Trente-neuvième session
Première partie
Genève, 28 septembre 1992
Point 5 de l'ordre du jour provisoire

LE DEVELOPPEMENT DURABLE, Y COMPRIS LA CONTRIBUTION DE LA CNUCED
A LA MISE EN OEUVRE DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA CNUCED

Le développement durable : étude des relations sectorielles

Rapport du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
Introduction	1 - 5
<u>Chapitre</u>	
I. Les questions intersectorielles	6 - 9
Les principes d'action	6 - 7
Les permis négociables	8
La pauvreté	9
II. Liaisons sectorielles	10 - 71
A. Les produits de base	11 - 35
L'extraction minière	13 - 15
La pêche	16 - 20
La sylviculture : l'exploitation des bois tropicaux	21 - 25
L'agriculture	26 - 32
La suite des travaux	33 - 35

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>
B. Industrie et autres secteurs	36 - 59
Protection de l'environnement et compétitivité ..	42 - 45
Evolution de la politique concernant les produits	46 - 53
Travaux futurs dans le domaine du commerce et de l'environnement	54 - 59
C. Politique énergétique et droits d'émission négociables	60 - 69
Une question épineuse	60 - 62
Arguments en faveur des droits d'émission négociables	63 - 65
Autres instruments économiques	66 - 67
Travaux futurs	68 - 69
D. Promotion du transfert, de l'adaptation et de la mise au point de techniques écologiques	70 - 71

INTRODUCTION

1. Au paragraphe 5 de sa décision 384(XXXVII), le Conseil a prié :

"Le Secrétaire général de la CNUCED, en tenant compte des études en cours dans d'autres organismes compétents, d'établir, si possible, pour la première partie de la trente-huitième session du Conseil du commerce et du développement, une analyse de la question d'un développement durable, en particulier de la réduction de la pauvreté et de ses liens avec les politiques et les mécanismes dans des secteurs écologiquement sensibles tels que l'agriculture, l'énergie, l'industrie et les transports, ainsi qu'avec les politiques structurelles pertinentes, telles que celles qui concernent le secteur des entreprises."

Comme suite à cette demande, le Conseil a été saisi, lors de la première partie de sa trente-huitième session, d'un rapport du secrétariat intitulé Politiques et mécanismes propres à favoriser un développement durable (TD/B/1304). Les éléments énumérés dans la décision ci-dessus sont multiples et complexes et le rapport ne visait pas à les aborder tous ni même à traiter de manière exhaustive ceux qu'il examinait. Il contenait essentiellement une analyse des politiques et des mécanismes et indiquait que le secrétariat poursuivait ses travaux sur les questions évoquées dans la décision citée.

2. Aux paragraphes 3 et 4 de sa résolution 393(XXXVIII), le Conseil, après avoir constaté que le rapport en question (TD/B/1304) constituait une analyse utile, a prié le Secrétaire général de la CNUCED d'achever l'analyse demandée au paragraphe 5 de la décision 384(XXXVII) et de mettre le rapport complet à sa disposition lors de la première partie de sa trente-neuvième session. Tant à la CNUCED que dans d'autres organismes, les travaux se sont intensifiés depuis la première partie de la trente-huitième session du Conseil, essentiellement en vue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), et il serait impossible d'en faire la synthèse dans les limites du présent rapport, ni même d'en établir un catalogue. On ne trouvera donc ci-après qu'un rapport d'activité décrivant les travaux réalisés en 1991 par le secrétariat de la CNUCED dans le cadre de son mandat, qui était de contribuer à l'élaboration d'idées novatrices et à une plus grande prise de conscience dans le domaine d'une économie écologique du développement (décision 384(XXXVII), par. 3). Ce rapport ne revient pas non plus sur les éléments déjà présentés sous la cote TD/B/1304.

3. Depuis que le Conseil du commerce et du développement a tenu la première partie de sa trente-huitième session, deux réunions qui ont l'une et l'autre d'importantes incidences sur les travaux de la CNUCED concernant un développement durable se sont déroulées : la huitième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Il est donc non seulement possible, mais particulièrement opportun, d'axer les indications fournies dans le présent rapport sur les questions évoquées au paragraphe 5 de la décision 384(XXXVII), lesquelles relèvent du nouveau rôle imparti à la CNUCED par l'Engagement de Carthagène et par le programme Action 21, et ont déjà été prises en compte dans la restructuration du mécanisme intergouvernemental de la CNUCED.

4. Le secrétariat de la CNUCED a établi, à l'intention de la réunion directive du Conseil du commerce et du développement prévue pour le 21 septembre 1992, une note de synthèse sur le suivi des conclusions de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qu'il incombe à la CNUCED d'assurer. Cette note (TD/B/EX(1)/2) traite des orientations des travaux futurs de la CNUCED et du dispositif institutionnel qu'il pourrait être envisagé d'adopter au sein de la CNUCED pour donner effet au paragraphe 63(5) de l'Engagement de Carthagène.

5. On trouvera ci-après des indications sur les travaux de la CNUCED quant à ceux de leurs aspects qui intéressent le plus expressément un développement durable. Le chapitre premier évoque rapidement certaines questions intersectorielles revêtant une importance particulière pour les travaux actuels et futurs de la CNUCED sur le sujet. Le chapitre II s'arrête assez longuement sur un certain nombre de liaisons sectorielles relevant des dispositions du paragraphe 5 de la décision 384(XXXVII), que les travaux de la CNUCED au cours des quelques derniers mois ont particulièrement bien mises en évidence. Les activités décrites dans ce chapitre laissent toute liberté d'aborder de nouvelles questions dans le cadre du mandat fort large imparti à la CNUCED qui est, comme on l'a rappelé, de contribuer à l'élaboration d'idées novatrices et à une plus grande prise de conscience dans le domaine d'une économie écologique du développement. Ce bref rapport montre comment les questions écologiques et celles qui sont liées à un développement durable créent de nouveaux défis à relever et de nouvelles occasions de rencontres à l'échelle internationale s'inscrivant dans le champ traditionnel des préoccupations de la CNUCED, le commerce et le développement.

I. LES QUESTIONS INTERSECTORIELLES

Les principes d'action

6. Le chapitre premier du rapport sur les Politiques et mécanismes propres à favoriser un développement durable (TD/B/1304) exposait sur un plan général les différents types de politiques et de mécanismes qu'il est possible de retenir et les cas de figure auxquels ils sont le mieux adaptés. Le secrétariat a poursuivi ses recherches sur l'un des aspects majeurs de cette question, c'est-à-dire sur les incidences pour le développement de trois principes fondamentaux d'une politique écologique : le principe pollueur-payeur, le principe utilisateur-payeur et le principe de précaution 1/. Ces principes intéressent tous les secteurs dont il est fait état au paragraphe 5 de la décision 384(XXXVIII) du Conseil et au paragraphe 42 de l'Engagement de Carthagène. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement fait quant à elle mention des trois principes. Dès lors qu'ils figurent dans cet exposé de principes fondamentaux, ce seront certainement des éléments de toute négociation internationale sur l'environnement organisée dans les années à venir.

7. L'étude de la CNUCED alimente la réflexion, la suscite même, sur les incidences de ces principes pour les pays en développement et pour leur commerce international mais, par ailleurs, elle est déjà fort utile pour l'assistance technique qu'il faut fournir, pour donner suite au paragraphe 8 de la résolution 393(XXXVIII) du Conseil, touchant les aspects relatifs au développement dans les délibérations en cours sur les problèmes d'environnement.

Les permis négociables

8. On trouvera au chapitre II l'esquisse d'une proposition de la CNUCED en vue de l'adoption d'un système de droits négociables d'émission de carbone. Mais il n'y a pas lieu de limiter les permis négociables à l'émission de carbone, et la formule pourrait être appliquée à d'autres activités, comme la pêche ou l'émission de polluants dans l'eau. Le mécanisme pourrait être intéressant pour plusieurs secteurs, et la CNUCED pourrait être appelée à chercher comment son application pourrait être étendue à certains autres secteurs.

La pauvreté

9. L'Engagement de Carthagène énonce que "la pauvreté persistante, particulièrement grave dans de nombreux pays en développement, est inacceptable" 2/; l'Engagement constate aussi qu'"un consensus est apparu sur un certain nombre d'aspects prioritaires du développement, dont l'élimination de la pauvreté" 3/. La CNUCED, pour sa part, dans ses travaux sur un développement durable, a toujours considéré que l'objectif primordial était de réduire la pauvreté. L'Engagement de Carthagène donne à la réduction et à l'atténuation de la pauvreté un relief qui est indépendant de la recherche d'un développement durable et souligne de cette façon qu'il importe de l'intégrer à tous les aspects des travaux de la CNUCED. Le Conseil a créé une Commission permanente de l'atténuation de la pauvreté, qui a pour mandat de "contribuer aux efforts nationaux et internationaux visant à prévenir,

à atténuer et à réduire la pauvreté" et en particulier de "détermine[r] les liens entre l'atténuation de la pauvreté et la réalisation d'un développement durable" 4/. La Commission orientera davantage les travaux de la CNUCED dans cette voie et suscitera chez elle plus d'intérêt encore pour la question.

II. LIAISONS SECTORIELLES

10. Dans l'étude portant la cote TD/B/1304, le secrétariat s'intéressait en particulier à l'un des secteurs énumérés au paragraphe 5 de la décision 384(XXXVII) du Conseil - les transports - pour faire apparaître l'interface entre les politiques et les mécanismes sectoriels d'une part et, de l'autre, un développement durable, y compris notamment la réduction de la pauvreté. L'étude permettait de dégager une conclusion générale qui est que, dans la perspective d'un développement durable et d'une réduction de la pauvreté, la solution des problèmes d'environnement qui se posent dans des secteurs déterminés doit être recherchée au-delà des limites sectorielles. Ce point fondamental étant par hypothèse acquis, le chapitre qui suit traite d'autres aspects des interfaces sectorielles que le secrétariat a eu l'occasion d'étudier dans le cadre de ses travaux toujours en cours sur la recherche d'un développement durable dans certains secteurs.

A. Les produits de base

11. La production de produits de base fait appel à l'exploitation de ressources agricoles, forestières, de ressources de la pêche et de ressources minières, y compris l'énergie. Dans les pays en développement, la question fondamentale est de savoir comment éliminer la pauvreté et faire progresser l'emploi et les exportations tout en préservant et en protégeant l'environnement. Dans les pays développés, qui sont responsables de la plus grande partie des pollutions à l'échelle mondiale, le problème à résoudre consiste à remettre l'environnement en état tout en maintenant à leur niveau actuel, dans la mesure du possible, les modes de vie et les activités de production. Le secteur des produits de base est inextricablement lié à la réalisation de ces objectifs parce que les ressources minières comme celles de la pêche et de la forêt sont des ressources naturelles en soi et que l'agriculture, la plus vaste source de produits de base, est fondamentalement tributaire de l'utilisation de ressources naturelles, notamment la terre, l'eau, l'air, le climat et les engrais.

12. Le secrétariat de la CNUCED a réalisé un ensemble de quatre études sur les relations qui rattachent le secteur des produits de base et l'environnement en ce qui concerne l'extraction minière, les pêches, les forêts et l'agriculture 5/. Les résultats font apparaître la complexité et le caractère pluridimensionnel de ces liaisons. Ces études seront publiées au début de 1993. Le Secrétaire général de la CNUCED traite également la question de la gestion des ressources naturelles dans le contexte d'un développement durable dans un rapport qui doit être présenté à l'Assemblée générale à sa quarante-septième session 6/.

L'extraction minière

13. Les principaux effets que l'extraction minière produit sur l'environnement sont la pollution et la nécessité de remettre la terre en état. Dans la plupart des cas, la superficie endommagée est relativement faible mais les effets sont importants du fait de leur intensité et de leur gravité. Ils peuvent en outre être véhiculés par les fleuves, les mers, le vent et s'étendre à d'autres régions. En outre, de mauvaises pratiques en matière écologique peuvent être nocives pour la santé des mineurs et de leur famille.

14. L'adoption de certaines mesures telles que le versement de redevances, la taxation et autres réglementations imposant aux sociétés minières certaines conduites à tenir, consistant par exemple à remettre la terre en état, peut alourdir les coûts. D'après les estimations, les réglementations d'inspiration écologique qui sont de plus en plus strictes auront d'ici 1995 ajouté jusqu'à 15 % en valeur réelle au coût de la production de cuivre et 12 % à celle d'aluminium. Ces réglementations plus sévères peuvent aussi faire obstacle à l'entrée dans la branche d'activité considérée, car les sociétés transnationales qui sont déjà implantées dans des pays où la réglementation est stricte auront vraisemblablement acquis la technologie voulue pour respecter ce type de réglementation, tandis que les nouveaux venus éventuels et les petites entreprises n'ont pas nécessairement accès à cette technologie.

15. D'un autre côté, la protection de l'environnement n'alourdit pas toujours les dépenses. L'efficacité sur le plan de la production s'accompagne souvent de l'efficacité sur le plan de l'environnement en même temps qu'elle en est un préalable. Par exemple, la lixiviation bactérienne pratiquée depuis peu au Chili empêche la pollution par les eaux acides et en même temps autorise l'extraction de minerai à faible teneur. De même, on a pu réaliser des économies dans l'industrie de l'aluminium grâce à des dispositifs destinés à réduire les émissions de fluorure.

La pêche

16. Au cours des 20 dernières années, les prises annuelles mondiales de ressources aquatiques sont passées de moins de 70 millions de tonnes à 100 millions de tonnes environ. Allant de pair avec cette progression, l'utilisation abusive des ressources marines et une connaissance imparfaite des relations complexes d'interdépendance qui existent entre elles expliquent que la conservation et la gestion des ressources se soient révélées insuffisantes, d'où une baisse des stocks. La dégradation biologique et les perturbations des délicates chaînes alimentaires ont également été très préjudiciables aux stocks de poisson. A l'échelle mondiale, les prises annuelles moyennes de poisson se situent juste en dessous du niveau estimatif d'un rendement durable. Toutefois, dans plusieurs des grandes zones de pêche du monde (le nord-ouest du Pacifique, la Méditerranée et la mer Noire, l'océan Indien dans sa partie orientale et le sud-est du Pacifique), le volume des prises a déjà été supérieur à celui des rendements durables.

17. L'utilisation de filets dérivants, qui fait l'objet de restrictions de plus en plus fréquentes, est l'un des éléments importants du danger qui pèse sur le milieu aquatique et sur sa diversité biologique. A cet égard, la législation sur la pêche est actuellement modifiée en de nombreux endroits, par exemple à Oman et dans les pays membres de la Communauté européenne, et elle n'autorise plus que l'utilisation de filets à mailles plus larges qu'auparavant.

18. Ces dernières années, l'aquiculture assure une part croissante de l'offre mondiale de poissons, et 80 % des produits déclarés de l'aquiculture sont originaires d'Asie. Cette progression de l'aquiculture facilite la préservation des pêcheries marines mais s'accompagne de problèmes écologiques qui lui sont particuliers. L'élevage de crevettes, par exemple, oblige à sacrifier des mangroves, à recueillir en abondance des larves sauvages et à utiliser des antibiotiques sans discrimination.

19. A la fin des années 1970, l'extension de la juridiction nationale sur les ressources de la pêche à une zone économique exclusive de 200 milles a donné aux Etats riverains la possibilité d'installer et de gérer des pêches pour leur propre compte au lieu d'avoir à entrer en concurrence avec d'autres pays pour s'assurer une part des ressources existant au large de leurs côtes. La mesure aurait dû renforcer sensiblement la viabilité des ressources, mais le résultat escompté ne s'est pas matérialisé, en particulier pas dans les pays en développement parce que la recherche y est insuffisante de même que le recensement des ressources, que les moyens de contrôle et de surveillance font défaut de même que le personnel dûment qualifié, et que ces pays ont de surcroît constamment besoin de tirer des devises fortes de leurs ressources naturelles.

20. La conclusion d'accords internationaux de coopération et la création de coentreprises en matière de pêche sont susceptibles d'améliorer la gestion des ressources halieutiques mondiales. Mais les uns et les autres s'intéressent rarement aux questions de conservation et de gestion des ressources et ne prévoient généralement pas suffisamment d'incitations à cet égard. Les uns et les autres s'intéressent souvent en revanche aux droits de pêche accordés aux étrangers et aux barèmes d'une indemnisation monétaire rapide au lieu de veiller à la conservation et à la gestion des ressources des pays riverains. Parmi les initiatives récentes destinées à améliorer les résultats des pays en développement en la matière, il faut citer le projet qu'a formé la CEDEAO d'harmoniser, en ce qui concerne la coopération internationale en matière de pêche, les politiques des 13 Etats membres et d'adopter à l'échelle sous-régionale des mesures concertées de conservation des ressources aquatiques.

La sylviculture : l'exploitation des bois tropicaux

21. Les forêts tropicales sont pour la plupart situées dans les pays en développement. Il s'agit presque entièrement de forêts naturelles et le taux annuel du déboisement qui a progressé de 50 % entre 1980 et 1990 s'établirait actuellement autour de 17 millions d'hectares.

22. Les forêts tropicales représentent une ressource naturelle précieuse et renouvelable qui peut servir de base à l'action de développement d'un bon nombre de pays en développement. En outre, le monde entier s'y intéresse parce qu'elles constituent un puits de carbone de même qu'un réservoir de diversité biologique et de patrimoine génétique.

23. A l'échelle mondiale, le recul de la forêt tropicale résultant de l'exploitation du bois d'oeuvre représente une fraction relativement faible du déboisement total, qui, pour près de ses deux tiers, est imputable à la transformation de terres forestières en terres agricoles. Plus l'exploitation du bois d'oeuvre est rentable et plus le risque de conversion à d'autres utilisations s'atténue, plus il devient important pour les propriétaires de ces forêts d'assurer la durabilité et la préservation de leurs ressources. L'accroissement de la productivité agricole favorisera aussi parfois la conservation des forêts parce qu'il affaiblit le besoin de défricher de nouvelles terres.

24. Toutefois, s'ils sont relativement limités à l'échelle mondiale, les dommages causés aux ressources forestières tropicales par l'exploitation commerciale des forêts naturelles sont très importants à l'échelle locale et à l'échelle nationale. En effet, ces dommages et les pertes forestières réelles sont en volume très largement supérieurs au volume du bois extrait de la forêt. Par exemple, on a calculé que ce sont près de six fois plus d'arbres qui sont endommagés que l'on n'en abat pour exploiter des essences commercialement très prisées. Il a bien été adopté des directives à appliquer pour réduire ces dommages, mais, dans beaucoup de pays en développement, leur mise en oeuvre se heurte aux carences institutionnelles des départements ou ministères intéressés.

25. Le mode d'organisation institutionnel de l'exploitation des forêts naturelles repose sur le système de la concession. Parfois, la durée des concessions est très inférieure à celle du repeuplement. En pareil cas, les entreprises ne se préoccupent guère de la durabilité des ressources forestières et moins encore de préserver la diversité biologique et l'équilibre des écosystèmes. D'ailleurs, même si la concession impose expressément aux exploitants certaines pratiques d'exploitation ainsi que l'obligation de traiter la forêt après abattage, l'application de ces dispositions laisse souvent à désirer. Il peut être préférable d'accorder des concessions longues ou de les prolonger en fonction des résultats. Il est aussi d'importance cruciale d'améliorer les moyens de contrôle et de coercition des départements ou ministères compétents en matière de sylviculture.

L'agriculture

26. La production agricole au cours des quelques dernières années a évolué surtout dans le sens d'une systématisation plus marquée encore qu'auparavant du remplacement du travail de l'homme et des processus biologiques naturels par des apports d'origine non agricole. La mécanisation, les engrais artificiels et l'utilisation d'agents de protection des végétaux et d'herbicides exercent aujourd'hui une influence de plus en plus déterminante sur le volume de la production. La production agricole participe donc aux dommages causés à l'environnement qui résultent, par exemple, de la pollution provoquée par une utilisation excessive ou inadaptée d'intrants extérieurs comme les engrais chimiques et les pesticides et de l'épuisement des ressources naturelles provoqué par l'érosion ou la dégradation des sols.

27. Les politiques à adopter, pour aboutir, devront s'attacher à gérer les sols. En Afrique subsaharienne les rendements céréaliers représentent en moyenne un tiers de ceux de l'Asie de l'Est : cet état de choses est dû en partie à des différences de qualité des sols, mais cela tient aussi au fait que le taux d'utilisation des engrais - moins d'un cinquième de la moyenne de l'Asie de l'Est - est faible. Dans le monde en développement, la faiblesse de ces taux d'utilisation d'engrais et, par suite, l'épuisement des éléments nutritifs des sols constituent des problèmes beaucoup plus graves que ceux qui résultent d'un épandage excessif et mal réalisé d'engrais 7/.

Par ailleurs, étant donné qu'une utilisation trop intensive d'engrais risque de produire des effets nocifs pour l'environnement, il importe de chercher s'il est possible, et, le cas échéant, jusqu'à quel point, d'adopter d'autres systèmes d'exploitation avec lesquels le niveau de la production serait préservé ou pourrait même progresser. Il serait possible en tout cas de recourir beaucoup plus qu'on ne le fait actuellement, à la place d'engrais, aux processus biologiques : plantes vertes fixatrices d'azote, rotation des cultures, utilisation des arbres comme "pompes à nutriments", et recyclage des déchets organiques.

28. Les pesticides ont un niveau de toxicité variable et demeurent actifs pendant une durée également variable. Douze pesticides, qui figurent parmi les plus dangereux du monde - et qui méritent bien d'être signalés par une tête de mort - sont interdits ou soumis à une réglementation très stricte dans les pays industrialisés, mais sont toujours utilisés dans beaucoup de pays en développement. Actuellement, pour lutter contre les effets de l'abus de pesticides, les formules de fabrication sont désormais, dans la mesure du possible, établies pour des parasites donnés. Leur toxicité est de plus courte durée, ce qui limite leur accumulation dans l'environnement. Certains gouvernements ont entrepris de supprimer les subventions aux pesticides, voire de les taxer, signalant par là aux exploitants que leur utilisation a des coûts écologiques autant que financiers 8/.

29. Après plusieurs décennies de révolution verte, passées à "chimicaliser" et "industrialiser" l'agriculture, les questions d'écologie revêtent de plus en plus d'importance dans les programmes de recherche agronomique. Parmi les technologies agricoles de pointe, on trouve désormais beaucoup de techniques traditionnelles favorisant une agriculture durable qui sont repensées et complétées par des éléments novateurs. L'idée est de remplacer les technologies chimiques par de bonnes techniques de gestion. On s'intéresse aussi de plus en plus à la biogénétique pour créer de nouvelles variétés et on cherche à mettre au point des moyens non chimiques de lutte antiparasitaire, des pesticides biodégradables, des systèmes de phytotrophie intégrée faisant appel à des engrais "verts" destinés à remplacer partiellement les engrais chimiques, à adopter des variétés peu exigeantes, à utiliser du paillis, à intégrer culture, pâturage et sylviculture (agroforesterie), à perfectionner les techniques d'irrigation pour exploiter à meilleur escient les ressources en eau disponibles. L'expérience d'éco-agriculture que tente la Chine depuis 1985 donne des résultats extrêmement encourageants 9/. En l'occurrence, les connaissances d'agronomie et d'agrobiologie se développent rapidement et ouvrent de larges perspectives de coopération entre pays en développement.

30. Depuis toujours, le débat sur le commerce et l'environnement porte, s'agissant du secteur agricole, sur ce que serait l'effet sur l'environnement d'une libéralisation du commerce agissant par le truchement des conséquences qu'elle aurait sur la production et sur la fixation de normes 10/. On admet désormais qu'il faut aussi prendre garde aux effets sur l'environnement des pratiques qui faussent les courants commerciaux. Comme le fait observer un rapport récent de l'OCDE 11/, la libéralisation du commerce peut avoir des effets positifs pour l'environnement car elle conduit à supprimer des éléments de la politique suivie qui faussent les échanges et provoquent de ce fait une dégradation de l'environnement, et parce qu'elle contribue à renforcer l'efficacité de l'allocation des ressources mondiales. Cela se vérifierait tout particulièrement bien dans le secteur agricole. A cet égard, le programme Action 21 évoque la nécessité de mettre "au point, dans la perspective d'un développement durable et dans le cadre des principes commerciaux et écologiques pertinents internationalement admis, ... un système commercial plus ouvert et non discriminatoire, et [de supprimer les] obstacles au commerce injustifiables, ce qui, joint à d'autres mesures de principe, facilitera une intégration plus poussée des politiques menées à l'égard de l'agriculture et de l'environnement, en vue de les rendre complémentaires" (par. 14.11).

31. Parfois, des plans ou des politiques visant à réduire la surproduction agricole dans les pays développés sont liés à des questions d'environnement. Il a été formulé au sein de la Communauté européenne des propositions en vue de réduire des subventions qui favorisent la surproduction, mais ces propositions veillent en même temps à préserver l'effectif des populations rurales qui est nécessaire à la gestion des terres dans des régions écologiquement sensibles. Un système de soutien reposant sur la superficie cultivée pourrait être doté d'une dimension écologique s'il lui était incorporé des incitations à limiter les apports chimiques, les rendements ou la densité du cheptel, lesquels varieraient d'une région à l'autre en fonction de la capacité de charge 12/.

32. En Suède, l'un des objectifs de la réforme entreprise au titre de la politique agricole adoptée au printemps de 1990, laquelle vise notamment à supprimer le contrôle des prix et les subventions à l'exportation, est d'améliorer l'environnement 13/.

La suite des travaux

33. Il faudrait, semble-t-il, pour assurer une exploitation optimale des ressources naturelles, se doter de nouveaux instruments proposant des incitations à retenir les pratiques les plus favorables à l'environnement et des mesures de dissuasion à l'égard d'autres comportements, sous forme soit de dispositions réglementaires, soit de mécanismes liés au marché. Comme l'information nécessaire pour apprécier les dommages causés à l'environnement par la production de produits de base est rare, il est indispensable avant d'adopter les dispositifs nécessaires, qu'ils soient réglementaires ou liés au marché, de réunir des données et de procéder à des analyses qu'il faut réaliser à l'échelle locale et jusqu'à l'échelle mondiale.

34. A sa huitième session, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a isolé certaines questions qui pourraient faire l'objet de recherches intéressant la gestion des ressources naturelles et le développement durable (Engagement de Carthagène, par. 208). Il s'agit de chercher :

- a) Comment faire pour que les prix des produits de base naturels et ceux des produits synthétiques concurrents reflètent le coût de la protection de l'environnement et la valeur des ressources;
- b) [Les] moyens d'accroître la compétitivité des produits naturels présentant des avantages du point de vue de l'environnement;
- c) Comment rendre complémentaires le développement du secteur des produits de base, notamment grâce à la diversification, et la protection de l'environnement;
- d) [Le moyen d'assurer] aux pays en développement ... une assistance internationale supplémentaire, financière et technique, pour la mise au point et le transfert de techniques permettant de résoudre des problèmes écologiques propres à la production et à la transformation des produits de base.

35. Ces différentes questions se trouvent également évoquées dans le programme Action 21 adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, à l'exécution duquel la CNUCED doit être associée, "conformément au mandat ... [qui lui a été] confié dans le domaine du développement durable, compte tenu de l'importance des liens réciproques entre le développement, le commerce international et l'environnement" 14/. Il ne faut pas oublier à ce propos que le Conseil, lorsqu'il a établi en mai 1992 le mandat de la Commission permanente des produits de base, a demandé à cette dernière d'étudier "les relations entre les politiques relatives aux produits de base, une bonne gestion des ressources naturelles et un développement durable" 15/.

B. Industrie et autres secteurs

36. Qui dit développement industriel durable, dit réduction de la pollution et moindre utilisation de ressources pour la production. Si des progrès ont été faits dans les pays développés en matière de lutte contre la pollution 16/, celle-ci s'est en revanche aggravée dans les pays en développement 17/ où les industries polluantes exploitant des ressources naturelles connaissent une expansion plus rapide 18/. Des études empiriques montrent qu'avec l'augmentation de la production industrielle, la part des industries polluantes tend à croître dans les pays à faible revenu, mais à diminuer dans ceux où le revenu par habitant est plus élevé.

37. Les stratégies de développement durable comprennent, entre autres, l'établissement de règles et normes écologiques et la bonne utilisation d'instruments économiques. La CNUCED peut y contribuer par ses travaux sur les mécanismes et les orientations souhaitables.

38. Dans le domaine commercial, deux questions revêtent une importance particulière : l'influence du commerce sur l'activité économique et le mode d'industrialisation, et les effets des politiques de développement durable sur la concurrence et les échanges internationaux. Les études ont été axées sur la pollution et la consommation de ressources qu'impliquent les courants d'échanges industriels, ainsi que sur les liens entre l'ouverture (libéralisation des régimes commerciaux et de l'investissement), la compétitivité et la durabilité. Dans ce domaine, la CNUCED fera surtout des études de cas sur certains pays. Elle étudiera également les conséquences, pour les pays en développement, des préoccupations écologiques des autres pays et des mesures de protection de l'environnement prises par ces derniers, ainsi que la façon dont la politique d'investissement et la politique technique peuvent contribuer au respect des normes écologiques en vigueur sur les principaux marchés et permettre d'anticiper l'évolution des goûts des consommateurs et de la réglementation en matière d'environnement sur ces marchés 19/.

39. Les analystes de la politique commerciale, en particulier dans les pays en développement, craignent que la protection de l'environnement serve de prétexte pour imposer aux échanges des restrictions visant en fait à protéger l'industrie nationale de la concurrence des importations. Les études faites à ce jour n'autorisent pas à conclure que la politique de protection de l'environnement fausse sensiblement le commerce international, mais les risques de distorsion vont croissant, en particulier pour les pays en développement. Il importe donc d'étudier comment la réglementation dans ce domaine se répercute sur les échanges, et quelles sont les mesures à prendre pour empêcher qu'elle les entrave.

40. Par ailleurs, il est probable que la demande de produits plus écologiques augmentera sur les principaux marchés, ce qui stimulera l'innovation dans de nombreux domaines en vue de réduire l'utilisation de substances dangereuses, d'économiser l'énergie, de mettre au point des produits (en particulier des matériaux d'emballage) recyclables ou réutilisables, de limiter les déchets, etc. On agit de plus en plus sur le front des produits pour protéger l'environnement. Le programme Action 21 mentionne plusieurs formes d'intervention dans ce domaine (voir l'encadré 1 ci-après).

41. De toute façon, l'efficacité de la production et le souci de respecter l'environnement influenceront de plus en plus sur la compétitivité internationale et deviendront indispensables pour conserver ou accroître des parts de marché. Dans cette section, nous analyserons brièvement les liens entre la protection de l'environnement et la compétitivité, ainsi que l'évolution des mesures axées sur les produits.

Protection de l'environnement et compétitivité

42. L'effet de la protection de l'environnement sur la compétitivité industrielle est une question qui revêt une grande importance dans l'optique du commerce. La politique écologique risque d'amoinrir la compétitivité si le respect de la réglementation entraîne un net alourdissement des coûts de production. Par ailleurs, elle stimule l'innovation technique et peut donc aussi renforcer la compétitivité 20/.

Encadré 1

LES MESURES VISANT LES PRODUITS DANS LE CADRE
DU PROGRAMME ACTION 21

Le programme Action 21 mentionne plusieurs mesures ou instruments de protection de l'environnement axés sur les produits, dont voici quelques exemples.

- Réduction des déchets "Les gouvernements devraient conjuguer leurs efforts avec les milieux industriels, les ménages et le public, afin de réduire la production des déchets et produits résiduels en prenant les mesures suivantes :
- a) encourager le recyclage dans les processus industriels et au niveau des consommateurs;
 - b) réduire les emballages superflus de produits;
 - c) encourager la fabrication de produits plus respectueux de l'environnement" (par. 4.19).
- Instruments économiques "Certains progrès ont déjà été enregistrés dans l'utilisation des instruments économiques appropriés pour influencer le comportement du consommateur. On mentionnera notamment les régimes de taxes et redevances au profit de l'environnement, les systèmes de consigne, etc. Cette tendance devrait être encouragée compte tenu des conditions particulières de chaque pays" (par. 4.25).
- Les pays devraient tous ... "promouvoir l'utilisation d'instruments économiques tels que la taxation de produits déterminés pour décourager l'utilisation des matériaux et des produits de construction qui sont cause de pollution durant leur cycle de vie" (par. 7.71 c)).
- Rendement énergétique Les gouvernements ... devraient "lancer ou renforcer, le cas échéant, en coopération avec le secteur privé, des programmes d'étiquetage des produits afin de donner aux décideurs et aux consommateurs des renseignements sur les possibilités d'accroître le rendement énergétique" (par. 9.9 k)).
-

43. Il convient de faire une distinction entre les normes de production et les normes applicables aux produits. Les premières (apparentées aux effets externes sur la production) favorisent les importations dans la mesure où elles augmentent les coûts de production 21/. Les entrepreneurs des pays où ces normes sont très strictes peuvent s'estimer désavantagés sur le plan des coûts et demander qu'on les aide à "lutter à armes égales". Ils peuvent réclamer des subventions qui, à leur tour, risquent de fausser les échanges et de créer des tensions commerciales, en motivant notamment le recours à des droits compensateurs.

44. Une certaine modulation des normes en fonction des conditions nationales ou locales régnant dans les pays en développement, et en particulier de la capacité d'assimilation et des valeurs sociales, apparaît justifiée et devrait faciliter la protection de l'environnement. Dans cette optique, les économistes considéreraient comme protectionnistes les demandes d'harmonisation des normes de production, en particulier quand il s'agit de résoudre des problèmes écologiques internes. Si l'on admet que les normes puissent varier d'un pays à l'autre, les différences ne pourront plus être invoquées pour justifier des restrictions commerciales. En tout état de cause, il sera difficile dans la pratique de prouver l'existence d'un préjudice, car le coût effectif de l'investissement nécessaire pour pouvoir se conformer aux normes écologiques, qui peut être amorti sur plusieurs années, sera normalement très faible par unité de production pour une année donnée et, dans la plupart des cas, sera inférieur au montant prévu dans les clauses "de minimis" des lois sur les pratiques commerciales déloyales.

45. Dans le cas des normes applicables aux produits (effets externes sur la consommation), un pays peut imposer des règles plus strictes qui lui confèrent un avantage concurrentiel du fait que ses rivaux étrangers devront faire de plus grands frais pour s'y adapter 22/. Le GATT, en particulier au moyen de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, cherche à empêcher que les normes entravent les échanges.

Evolution de la politique concernant les produits

46. Il est particulièrement important que les pays en développement conçoivent leur politique d'exportation en tenant compte des normes et règles de protection de l'environnement en vigueur sur leurs principaux marchés. De nouvelles orientations se dessinent dans le domaine de la politique écologique, en particulier dans les pays développés, l'objectif étant de tirer un meilleur parti des ressources et de l'énergie. Les mesures axées sur les produits prennent une importance croissante. La base de données de la CNUCED sur les mesures de réglementation commerciale fournira des renseignements sur certaines d'entre elles - instruments économiques, normes et règles, éco-étiquetage, etc. Les tendances dans ce secteur ont été examinées à des réunions d'experts convoquées par la CNUCED 23/.

47. Il faudra réduire la pollution dans l'industrie chimique et le secteur des métaux lourds en recourant à des solutions moins dangereuses, actuellement à l'étude. Les choses seront facilitées par le recyclage. On s'efforce de diminuer sensiblement le volume des déchets et d'améliorer la composition des produits de façon qu'ils donnent soit moins de résidus, soit des résidus plus faciles à désagréger.

48. L'accent mis sur les qualités écologiques des produits pourrait amener à délaissier les produits chimiques au profit de produits plus naturels, ainsi qu'à mettre au point des matériaux moins nocifs pour l'environnement. Les producteurs qui ne sont pas en mesure de satisfaire à des normes écologiques strictes ni de prouver que leurs produits ménagent l'environnement perdront du terrain sur le marché. Les exigences dans le domaine de l'information soulèveront d'importantes difficultés. Les exportateurs, en particulier ceux des pays en développement, devront prendre des dispositions en matière d'homologation s'ils veulent rester compétitifs.

49. L'"audit écologique" pour contrôler le respect des normes de fabrication jouera un rôle croissant au sein des entreprises et des industries. L'industrie assumera de plus grandes responsabilités en ce qui concerne non seulement les déchets de production, mais encore les produits résiduaux comme les emballages. Il faudra faire ressortir les caractéristiques écologiques des produits, pour que les consommateurs sachent s'ils sont ou non conformes aux normes en matière d'environnement.

50. On accordera une attention croissante à l'"analyse du cycle de vie", en examinant l'effet cumulatif d'un produit sur l'environnement, depuis l'extraction des matières premières jusqu'à son élimination. Autrement dit, il s'agit d'étudier le produit à tous les stades - production, transport, utilisation et élimination - pour calculer la quantité totale de matières, d'énergie et de polluants. Le but est de comparer divers produits à partir d'une évaluation globale de leurs effets sur l'environnement, ce qui permet d'attribuer des éco-étiquettes ou labels à ceux qui sont relativement inoffensifs pour l'environnement.

51. L'analyse du cycle de vie pourrait être utilisée pour informer les consommateurs, par le biais de l'éco-étiquetage. En raison de son caractère volontaire, cette information ne soulèverait pas de difficultés majeures du point de vue des règles du commerce international, bien que, dans la pratique, l'éco-étiquetage puisse constituer un obstacle aux échanges ^{24/}. Si des normes cumulatives étaient appliquées aux produits, il y aurait de grands risques que certains groupements d'intérêts exploitent la situation à des fins protectionnistes (voir également le paragraphe 44 ci-dessus).

52. L'analyse du cycle de vie exige de très nombreuses données. Elle oblige les importateurs à fournir des renseignements sur les matières, l'énergie et les techniques de production utilisées dans le pays d'origine. Il risque d'être difficile de rassembler pareils renseignements dans les pays en développement, où, bien souvent, il y a une myriade de petites entreprises qui utilisent des méthodes de fabrication différentes (ayant des effets très variables sur l'environnement).

53. Le paragraphe 63.5) de l'Engagement de Carthagène souligne la nécessité d'accorder une attention particulière aux répercussions de la production et de la consommation sur le développement durable. En ce qui concerne les modes de consommation, le programme Action 21 met tout particulièrement l'accent sur les mesures visant les produits ainsi que sur le rôle de l'information dans la prise de décisions d'achat écologiquement judicieuses. Ce programme souligne que "l'apparition récente, dans de nombreux pays, d'un public de consommateurs plus sensibilisés à l'environnement, alliée au souci croissant

de la part de certaines industries de fournir des produits de consommation écologiquement rationnels, est un phénomène important qu'il convient d'encourager. Les gouvernements et les organisations internationales devraient, en collaboration avec le secteur privé, mettre au point des critères et méthodes permettant d'évaluer l'impact sur l'environnement et les besoins en matière de ressources pendant toute la durée de vie des produits et procédés. Les résultats de ces évaluations devraient permettre d'établir des indicateurs précis afin d'informer les consommateurs et les responsables" (par. 4.20). Il faudra analyser les conséquences de ces tendances pour les exportations des pays en développement, et veiller à ce que la situation particulière de ces pays soit prise en considération. Il faudra aussi assurer la transparence et la compatibilité avec les règles du commerce international. La CNUCED, notamment grâce à l'adaptation de sa base de données sur les mesures de réglementation commerciale, pourrait contribuer à ces efforts.

Travaux futurs dans le domaine du commerce et de l'environnement

54. Le paragraphe 63.5) de l'Engagement de Carthagène, qui traite du développement durable, mentionne l'"interaction des questions commerciales et des politiques relatives à l'environnement". Les deuxième et quatrième parties de ce même document, intitulées respectivement "Les grandes orientations" et "Politiques et mesures", soulignent également que la CNUCED doit se pencher sur la question des liens entre le commerce et l'environnement, à l'échelon du secrétariat et à l'échelle intergouvernementale. Dans la deuxième partie, la Conférence a fixé, entre autres, l'objectif suivant : "i) contribuer, dans les limites du mandat imparti, à une réflexion novatrice sur l'établissement d'un cadre permettant de concilier les mesures écologiques et les règles du commerce international, et visant ainsi à empêcher le recours à des mesures écologiques à des fins protectionnistes" (paragraphe 42).

55. Dans la quatrième partie, la Conférence a indiqué que la CNUCED "devrait analyser de façon approfondie, au niveau intergouvernemental et à l'échelon du secrétariat, compte tenu des travaux d'autres instances compétentes, la corrélation entre commerce et environnement et la nécessité de concilier la protection de l'environnement avec des politiques commerciales libérales et le libre accès aux marchés, et contribuer à la recherche d'un consensus sur des principes et des règles appropriés" (par. 154).

56. Du point de vue du commerce et de l'environnement, le chapitre 2 du programme Action 21, intitulé "Coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes" constitue un résultat important de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. En ce qui concerne le suivi de cette Conférence, la CNUCED est appelée en particulier à contribuer aux efforts visant à : a) promouvoir un développement durable par le biais du commerce; b) assurer la complémentarité du commerce et de la protection de l'environnement.

57. Conformément à l'Engagement de Carthagène et au programme Action 21, le secrétariat de la CNUCED a mis au point un vaste programme de travail concernant les liens entre le commerce, l'environnement et le développement, qui prévoit l'analyse des grandes orientations, la réalisation d'études détaillées par pays et l'organisation de réunions d'experts, avec en particulier la participation d'instituts de recherche et de responsables des pays en développement. Des ressources extrabudgétaires ont déjà été obtenues pour financer une bonne partie des activités. Par exemple, le PNUD a décidé de collaborer avec la CNUCED à l'établissement d'études thématiques présentant un intérêt général, et d'une série d'études de cas sur l'interaction des politiques commerciales et écologiques dans certains pays 25/. Il sera tenu compte des travaux déjà accomplis par le GATT, l'OCDE et d'autres organisations 26/.

58. A sa huitième session, la Conférence a également jugé que la CNUCED "devrait continuer à rassembler, analyser et diffuser des renseignements sur les règles et les mesures en matière d'environnement qui peuvent avoir des incidences sur les échanges, et en particulier sur le commerce des pays en développement" (Engagement de Carthagène, par. 155) 27/. Dans le programme Action 21, et plus précisément dans la partie intitulée "Promouvoir un développement durable par le commerce", la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a préconisé un renforcement du système d'information de la CNUCED sur les mesures de réglementation commerciale. La collecte de données et la recherche peuvent beaucoup aider à atteindre les objectifs du programme Action 21 dans ce domaine.

59. La base de données devrait aider à se faire une idée claire des lois et règlements nationaux en matière d'environnement. Les travaux dans ce domaine sont menés sous la direction du secrétariat de la CNUCED, et les recherches effectuées par les fonctionnaires sont très utiles pour le rassemblement et l'analyse des données. En mai 1992, le Secrétaire général de la CNUCED a envoyé à tous les Etats membres un questionnaire sur les lois et règlements nationaux en matière d'environnement qui pouvaient avoir des répercussions sur le commerce. Dans une annexe de ce questionnaire, le secrétariat a expliqué comment il entendait adapter la base de données sur les mesures de réglementation commerciale. Il a l'intention de mettre au point un système d'information (GREENTRADE) pour faciliter la diffusion des données de cette base 28/. GREENTRADE deviendra par la suite partie intégrante du système TRAINS de la CNUCED 29/.

C. Politique énergétique et droits d'émission négociables 30/

Une question épineuse

60. Un heurt semble inévitable entre la dynamique du réchauffement de la planète, d'une part, et les impératifs de la croissance économique mondiale et du développement, de l'autre. Même dans le meilleur des cas (mise au point et diffusion accélérées de techniques écologiques), l'activité industrielle mondiale entre 1990 et 2050 entraînera sans doute des émissions de gaz à effet de serre, en particulier de dioxyde de carbone, bien supérieures à la capacité d'absorption de la planète : a) dans les pays développés, les objectifs en matière d'emploi et le niveau de la consommation feront obstacle à une réduction rapide de ces émissions; b) les pays en développement, quant à eux,

doivent continuer à s'industrialiser rapidement quand le processus s'est enclenché, comme dans certaines parties de l'Asie du Sud-Est; relancer l'industrialisation lorsqu'elle a été interrompue, comme dans certaines parties de l'Amérique latine; ou stimuler une industrialisation naissante mais encore lente, comme dans la plus grande partie de l'Afrique et dans certaines régions d'Asie. Tout cela implique de nouvelles augmentations - de plus en plus importantes au fil des ans - des émissions de dioxyde de carbone si l'on ne modifie pas la politique et les procédés industriels. Les impératifs de la lutte contre le réchauffement de la planète et ceux de la croissance et du développement apparaissent donc diamétralement opposés.

61. La solution ne saurait consister à dispenser tout bonnement les pays en développement de participer aux efforts internationaux déployés pour réduire les émissions, même si cela peut se défendre au début. Ces pays sont à l'origine d'une proportion croissante des émissions mondiales de dioxyde de carbone, et un accord international qui ne prévoirait pas de mesures de limitation de la part de ces pays serait inefficace.

62. Il faut plutôt s'employer à suivre une politique conforme à trois grands critères, à savoir une politique :

- qui permette la réduction globale des émissions que la communauté internationale juge souhaitable en se fondant sur des données scientifiques;
- qui permette la continuation du développement économique dans tous les pays, et la poursuite de l'industrialisation dans ceux où elle n'est pas terminée;
- qui encourage l'adoption de techniques et méthodes peu polluantes par les pays du tiers monde qui s'industrialisent, et par les pays développés ou en développement qui remplacent, modernisent ou agrandissent leurs installations.

Arguments en faveur des droits d'émission négociables

63. En étudiant les mécanismes de contrôle qui pourraient être utilisés dans le cadre d'un vaste accord international sur la limitation des émissions de gaz à effet de serre, priorité doit être donnée à la nécessité de réduire au minimum le coût économique de cette limitation. Les droits d'émission négociables offrent à cet égard une bonne solution. Selon ce système, des droits permettant des émissions d'un certain niveau sont créés et attribués aux agents économiques concernés, qui peuvent les négocier entre eux. Un agent dont les émissions sont supérieures au quota qui lui a été attribué a deux possibilités. Il peut soit les restreindre jusqu'à ce qu'elles correspondent à ce quota, en supportant toutes les dépenses que cela entraîne, soit acheter (ou "louer") des droits d'émission supplémentaires à d'autres participants, en payant le prix du marché. Bien évidemment, il achètera (ou louera) des droits supplémentaires uniquement si cela lui revient moins cher que de limiter ses émissions. Les agents mettant en vente ces droits, quant à eux, demanderont un prix supérieur au coût de la réduction de leurs propres émissions. Ainsi, on pourra globalement obtenir les réductions voulues au moindre coût, même si les participants ne connaissent pas toutes les possibilités de réduction ou ne peuvent pas en évaluer le prix.

64. L'expérience de l'utilisation de droits d'émission négociables à l'échelon national a montré que ce mécanisme pouvait être beaucoup plus économique que les méthodes de réglementation traditionnelles.

Aux Etats-Unis, les économies ainsi réalisées, dans le cadre de la loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique (Clean Air Act), sont évaluées à plus de 10 milliards de dollars. Mais surtout, si le marché des droits d'émission est compétitif, le système procure tous les avantages décrits plus haut quelle que soit la répartition initiale de ces droits. On dispose donc d'un outil rentable et efficace qui permet de tenir compte des impératifs du développement.

65. L'allocation initiale de droits d'émission aux gouvernements, sur la base de critères convenus, pourrait se faire de façon que les pays en développement disposent de droits supérieurs aux émissions effectives ou prévues, et les pays développés des droits inférieurs aux émissions actuelles. Cette répartition non seulement permettrait un contrôle d'un bon rapport coût-efficacité, mais encore :

- Donnerait aux pays en développement la possibilité d'accroître leurs émissions de gaz à effet de serre si leur industrialisation l'exige;
- Permettrait aux pays en développement de vendre ou louer des droits dont ils n'ont pas besoin pour le moment, et de se procurer ainsi des devises pour des investissements "écologiques";
- Encouragerait les pays développés comme les pays en développement à utiliser des techniques industrielles propres à réduire au minimum les émissions. Les pays développés auraient ainsi moins besoin d'acheter des droits d'émission à des tiers. Les pays en développement, de leur côté, pourraient épargner une partie de leurs droits d'émission et les revendre, ce qui leur offrirait une source supplémentaire de fonds, notamment pour l'achat d'autres techniques écologiques.

Autres instruments économiques

66. Les deux autres grands instruments de lutte contre la pollution sont les taxes internationales et les "contreparties extérieures", qui visent à décourager la pollution en la rendant plus coûteuse.

67. Les taxes internationales de pollution seraient proportionnelles aux émissions, et les recettes seraient redistribuées de façon à assurer un transfert net des pays riches aux pays pauvres. Quant aux contreparties, il s'agit d'autoriser un agent (entreprise, industrie, région ou pays) qui doit respecter un niveau d'émission donné à dépasser ce niveau, à condition d'investir, en contrepartie, dans une réduction proportionnelle de la pollution ailleurs. A l'échelle internationale, les pays pourraient donc soit ramener leurs émissions au niveau convenu, soit investir pour limiter la pollution ailleurs de façon que les émissions nationales totales, moins les réductions opérées à l'extérieur, soient conformes à l'objectif fixé. Cette formule vise à accroître l'efficacité et la souplesse en permettant aux pays de financer la dépollution dans des endroits où cela coûte moins cher que sur leur propre territoire. Son principal intérêt est qu'elle permettrait d'étendre à la planète entière la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, sans qu'il soit nécessaire de prendre des engagements à l'échelle mondiale.

Travaux futurs

68. Aux termes du paragraphe 119 de l'Engagement de Carthagène, "La Conférence souligne qu'en intervenant pour protéger l'environnement et favoriser un développement durable, les gouvernements devraient prêter attention, notamment, aux mécanismes de contrôle qui font appel aux signaux du marché et engendrent des apports financiers additionnels. Elle note que le secrétariat de la CNUCED a entrepris des études sur la possibilité de créer un système mondial prévoyant des droits d'émission négociables pour les matières carbonées". Le mandat du Groupe de travail spécial sur les investissements et les apports financiers, le financement du développement non générateur de dettes et les nouveaux mécanismes visant à accroître les investissements et les apports financiers, établi par le Conseil du commerce et du développement à la deuxième partie de sa trente-huitième session, prévoit que le Groupe doit, entre autres "envisager de nouveaux mécanismes visant à accroître les investissements et les apports financiers comportant un financement fondé ou non sur des prises de participation et d'autres instruments émis sur le marché".

69. Pendant le prochain exercice biennal, les travaux de la CNUCED sur les droits d'émission négociables viseront à : 1) étayer la mise en oeuvre et le développement de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, signée à Rio de Janeiro en juin 1992; et 2) contribuer à la mise au point de mécanismes novateurs pour financer la protection de l'environnement et le développement durable à l'échelle mondiale.

Le secrétariat se fondera sur l'étude qui a déjà été faite dans ce domaine (UNCTAD/RDP/DFP/1) et examinera les questions suivantes : appui à la mise en place d'un système de contrepartie pour les émissions de CO₂ nouveaux

mécanismes pour atteindre collectivement les objectifs fixés en utilisant des droits d'émission négociables; coûts et avantages de la réduction des émissions; éléments essentiels d'un système mondial de droits d'émission négociables; règles types pour un marché mondial des droits d'émission.

D. Promotion du transfert, de l'adaptation et de la mise au point de techniques écologiques

70. Les orientations actuelles de la CNUCED dans le domaine des techniques écologiques sont exposées dans l'Engagement de Carthagène. Le paragraphe 42 souligne, entre autres, que le mécanisme intergouvernemental et le secrétariat de la CNUCED doivent "étudier et promouvoir des politiques de mise au point, d'adaptation et de diffusion d'écotechniques". L'importance des questions liées au transfert et à la mise au point de ces techniques a été également soulignée dans le programme Action 21 adopté par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (chap. 34), ainsi que dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (Principe 9). Conformément à la résolution 393 (XXXVIII) du Conseil du commerce et du développement, le Groupe de travail spécial sur l'interaction des investissements et du transfert de technologie a notamment pour mandat d'"examiner et encourager de nouvelles initiatives et des échanges de données d'expérience sur les politiques en matière d'investissement et de technologie qui permettent de surmonter les obstacles et facilitent le transfert de technologies par le biais de l'investissement ainsi que la mise au point, le transfert et la diffusion de technologies, y compris de technologies ne portant pas atteinte à l'environnement qui ont des incidences sur la compétitivité et le développement".

71. Dans ce contexte, le secrétariat de la CNUCED s'emploiera à faire mieux comprendre les répercussions des techniques écologiques sur le commerce et le développement, et examinera les aspects économiques et commerciaux de certaines d'entre elles ainsi que les effets qu'elles pourraient avoir sur la compétitivité et le développement des pays du tiers monde.

NOTES

1/ Cette recherche a bénéficié d'un soutien financier du Gouvernement néerlandais. Il en est résulté une étude qui sera publiée au début de 1993.

2/ Par. 3.

3/ Par. 23.

4/ Mandat de la Commission permanente de l'atténuation de la pauvreté (TD/B/1323 (vol.II), par. 1 et 2 f)).

5/ Ces travaux ont bénéficié d'un soutien financier du Gouvernement néerlandais.

6/ Development and international economic co-operation: trade and development.

7/ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1992, p. 143-144.

8/ Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1977, (p. 140 de la version anglaise).

9/ Qu Geping, "The review and prospects of eco-farming construction in China", China Environmental Science Press, 1991.

10/ Dans le secteur de l'agriculture, la libéralisation du commerce mondial devrait, dans la plupart des cas, favoriser une augmentation des prix sur le marché mondial et, dans les pays en développement, un accroissement de la production agricole dû par les exportations. Les écologistes craignent que cette libéralisation renforce la concurrence; incite à utiliser plus d'engrais et plus de pesticides; favorise une extension des superficies consacrées à la production agricole (qui s'accompagnerait parfois de déboisement); et oriente la production agricole vers les produits d'exportation. Mais, par ailleurs, les profits que les producteurs agricoles des pays en développement tireraient d'un élargissement de leurs débouchés à l'exportation et d'une augmentation du prix de leurs produits leur donneraient accès à de meilleures formules de gestion durable des terres.

11/ OCDE, Rapport des Comités de la politique des échanges et de la politique de l'environnement à la réunion du Conseil au niveau des ministres (COM/TD/ENV(92)31/Rev.2).

12/ Voir le rapport de la Commission des Communautés européennes à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.

13/ Voir : Pour un environnement vivant, principales propositions. Projet de loi 1990/91:90 du Gouvernement suédois, p. 77.

14/ Action 21, par. 38.26.

15/ TD/B/1323 (Vol. II).

16/ A l'heure actuelle, ce sont les pays industrialisés qui polluent le plus l'environnement mondial et qui sont les plus gros consommateurs de ressources naturelles (Engagement de Cartagène, par. 40). Les pays en développement ne peuvent pas se permettre de s'industrialiser sans se soucier de la pollution, quitte à réparer les dégâts plus tard. Ils peuvent mettre à profit les améliorations apportées aux méthodes de gestion des ressources et de l'environnement dans les pays industrialisés, et s'épargner ainsi de coûteuses opérations de "nettoyage". Cela peut également les aider à réduire les coûts et à économiser des ressources peu abondantes, sans compter qu'ils peuvent tirer des enseignements des erreurs commises par les pays développés. Voir Commission mondiale pour l'environnement et le développement, Notre avenir à tous, p. 265.

17/ Voir Robert E.B. Lucas, David Wheeler et Hemamala Hettige, "Economic Development, Environmental Regulation and the International Migration of Toxic Industrial Pollution: 1960-1988", International trade and the environment, ed. Patrick Low (Washington, Banque mondiale, 1992).

18/ Commission mondiale pour l'environnement et le développement, Notre avenir à tous, p. 283.

19/ Dans le cadre d'un projet exécuté conjointement avec le PNUD (voir le chapitre III).

20/ Certaines entreprises qui, il y a une dizaine d'années, ont créé des équipes de recherche pour mettre au point des techniques conformes aux nouvelles normes écologiques comptent aujourd'hui parmi les plus compétitives de leur branche, à l'échelle nationale et internationale. Voir Commission mondiale pour l'environnement et le développement, Notre avenir à tous, p. 262.

21/ D'aucuns craignent que les industries polluantes migrent vers les pays en développement où les normes écologiques sont moins strictes. Les coûts de la protection de l'environnement ne semblent toutefois pas jouer un grand rôle dans les décisions concernant l'emplacement des installations de production, car ils ne représentent qu'une petite partie des frais de production totaux. Des études ont montré que peu d'entreprises déménageaient pour des raisons écologiques. Quand elles s'implantent ailleurs, c'est surtout pour profiter des avantages comparatifs offerts par le moindre coût de la main-d'oeuvre et des ressources naturelles. Toutefois, les transferts d'industries dus à ce que la "facture écologique" est moins lourde dans certains pays pourraient devenir un problème important si les externalités sont pleinement internalisées.

22/ Le coût des transactions entre également en ligne de compte. Quand les normes ne sont pas les mêmes, le coût des opérations tend à augmenter car les producteurs doivent s'adapter aux diverses prescriptions en vigueur sur les différents marchés. Les producteurs peuvent également encourir des coûts économiques s'il leur faut moduler leurs produits au point qu'ils perdent le bénéfice d'économies d'échelle. Cela donne à penser que l'harmonisation peut être utile dans certains cas. Voir Système économique latino-américain, Trade, Environment and the Developing Countries (SP/LC/XVIII.O/Di No 2).

23/ Voir UNCTAD/UNDP workshop on sustainable development and trade (New York, 4-5 mai 1992), Report of the meeting, Genève, mai 1992. La présente section est en grande partie fondée sur ce rapport.

24/ L'éco-étiquetage attire l'attention sur la relative innocuité de certains produits pour l'environnement. Il a un caractère volontaire et les fournisseurs aussi bien nationaux qu'étrangers peuvent y participer. L'éco-étiquetage peut cependant faire obstacle au commerce de produits comparables qui ne bénéficient pas du label. Et même si les critères d'octroi du label sont les mêmes pour les fournisseurs nationaux et étrangers, certaines prescriptions (par exemple, en ce qui concerne l'inspection des usines) peuvent en fait entraîner une différence de traitement. L'analyse "de bout en bout", qui implique notamment la prise en compte des procédés de production et des matières premières utilisées, peut dans la pratique se traduire par une discrimination à l'égard des pays en développement. Voir OCDE, L'étiquetage écologique dans les produits de l'OCDE, Paris, 1991.

25/ Des études seront faites sur plus de 15 pays, sous réserve notamment de la participation du gouvernement et de la collaboration de consultants nationaux ou, de préférence, d'instituts de recherche. Des fonds seront disponibles pour recruter des experts internationaux et nationaux (projet INT/92/207). Le Gouvernement néerlandais et l'Institut international pour le développement durable (Canada) parraineront des réunions d'experts. Un groupe directeur a été créé pour donner des conseils, qui compte parmi ses membres un haut fonctionnaire du GATT.

26/ Un document récent de l'OCDE, le rapport des Comités de la politique des échanges et de la politique de l'environnement à la réunion du Conseil au niveau des ministres (COM/TD/ENV(92)31/REV.2), montre que la question est tout à fait d'actualité. Les deux comités soulignent que l'importance et la complexité de ces liens sont devenus manifestes, et se félicitent des travaux du GATT, de la CNUCED et de la CNUED, qui aident à mieux comprendre les problèmes rencontrés dans ce domaine. Ils préconisent aussi une coopération plus étroite, pour l'étude des orientations commerciales et écologiques, avec d'autres organisations internationales comme le GATT, la CNUCED et la Banque mondiale.

27/ Dans sa décision 384 (XXXVII) du 12 octobre 1990, le Conseil du commerce et du développement a prié "le Secrétaire général de la CNUCED, en liaison avec les efforts visant à favoriser le dialogue à la CNUCED sur la corrélation entre les politiques écologiques et commerciales, d'adapter le système d'information sur les mesures de réglementation commerciale de la CNUCED afin de surveiller des réglementations relatives à l'environnement éventuellement protectionnistes ainsi que les mesures non tarifaires qui ont un rapport avec l'environnement". Cette décision du Conseil a été réaffirmée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/210 du 21 décembre 1990.

28/ La mise au point d'une version pilote a été rendue possible par une contribution du Gouvernement néerlandais.

29/ Voir le manuel de la CNUCED à l'usage des utilisateurs de TRAINS (UNCTAD/DDM/3).

30/ Cette section est fondée sur l'étude du secrétariat de la CNUCED intitulée Combating Global Warming: Study on a Global System of Tradeable Carbon Emission Entitlements (UNCTAD/RDP/DFP/1). Pour plus de détails, le lecteur est prié de se reporter à cette étude, qui a été faite avec le concours financier des Gouvernements néerlandais et norvégien.
