

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

WT/CTE/W/35

23 juillet 1996

(96-2880)

Comité du commerce et de l'environnement

LIBERALISATION DU COMMERCE ET ENVIRONNEMENT

Contribution des Etats-Unis

1. Dans le cadre de l'Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay signé à Marrakech, les Ministres étaient convenus d'établir un Comité du commerce et de l'environnement chargé d'étudier un programme de travail et de présenter un rapport à la première réunion biennale de la Conférence ministérielle de l'OMC, qui se tiendra à Singapour en décembre. A cette occasion, le Comité devra rendre compte de ses débats et faire des recommandations. La présente note traite de l'une des questions-clés relatives à l'accès aux marchés, à savoir les avantages environnementaux de la libéralisation du commerce.
2. Les Etats-Unis ont noté avec intérêt les importantes communications de l'Argentine et de l'Australie au sujet de l'accès aux marchés dans le secteur agricole, qui fournissent au CCE les bases sur lesquelles élaborer un consensus. La présente note ne prétend pas les supplanter dans l'examen de cette question essentielle; elle vise plutôt à alimenter et élargir la discussion pour aider à trouver un terrain d'entente. L'analyse porte sur la question de la libéralisation du commerce et de l'environnement. Elle concerne surtout l'agriculture, mais la théorie économique qui la sous-tend s'applique à presque tous les secteurs de l'économie dans n'importe quel pays.
3. L'effet de la libéralisation des échanges sur la qualité de l'environnement dépend de l'évolution de l'activité économique et de la pollution qui lui est associée, des changements intersectoriels et de la modification des modes de production. Il dépend aussi de l'existence de mesures de protection de l'environnement appropriées (optimales). Avec des politiques environnementales bien conçues et bien appliquées, la libéralisation du commerce a davantage de chances de contribuer à la croissance économique et à l'amélioration de l'environnement. A long terme, la croissance et la hausse des revenus qui en résulteront pourraient se traduire par une aspiration sociale plus marquée à l'amélioration de l'environnement et par l'augmentation des ressources disponibles pour y répondre.
4. La suppression des distorsions dans le secteur agricole qui influent sur le prix relatif des produits alimentaires et des intrants, conjuguée à l'application de politiques environnementales appropriées qui internalisent les coûts écologiques, modifierait les incitations économiques actuelles et profiterait à l'environnement. Le CCE devrait s'efforcer d'identifier dans d'autres secteurs les cas où des réformes pourraient favoriser à la fois le commerce et la protection de l'environnement.

Proposition 1: La libéralisation du commerce peut stimuler la croissance économique.

5. La libéralisation du commerce favorise l'ajustement des prix du marché pour qu'ils reflètent la rareté des ressources et elle permet à une économie d'enregistrer des gains dynamiques.¹ En régime de libre-échange, les prix indiquent aux participants au système économique mondial les conditions "réelles" du marché, ce qui permet la répartition plus efficace des ressources.

6. L'amélioration de l'accès aux marchés s'accompagne d'une expansion du commerce des biens intermédiaires et des biens d'équipement, pierres angulaires de la croissance économique. L'importation de biens d'équipement favorise l'accroissement de la capacité de production, et une fois les nouveaux équipements mis en place, l'accroissement global du capital dans l'ensemble de l'économie permet l'augmentation de la production de biens et de services.

7. L'amélioration de l'accès aux marchés favorise aussi le transfert de technologie entre les partenaires commerciaux. Les innovations destinées à accroître la productivité peuvent être transférées d'un pays à un autre, ce qui est particulièrement important compte tenu des progrès rapides de la spécialisation technologique des facteurs de production, les pays pouvant importer des biens intermédiaires sans avoir à développer eux-mêmes les produits. Ce faisant, ils peuvent trouver des créneaux commerciaux pour leurs propres produits et réaliser des économies d'échelle plus importantes en participant à un système commercial mondial ouvert. L'importation de biens intermédiaires peut accroître la productivité dans la fabrication des produits finis. Cela peut aussi encourager l'innovation en tant que retombée de l'acquisition de nouveaux équipements et stimuler le développement de compétences et de connaissances professionnelles nouvelles. En revanche, des politiques commerciales restrictives peuvent avoir pour effet de réduire les avantages découlant de la recherche-développement, les ressources étant affectées à des activités moins efficaces et moins productives, ce qui se traduit par une croissance économique plus faible.

8. Enfin, l'amélioration de l'accès aux marchés facilite le transfert des ressources financières nécessaires pour réaliser des investissements productifs. Les ressources économisées dans les pays plus riches peuvent être investies dans des pays moins prospères qui possèdent un avantage comparatif pour la production de certains produits agricoles ou la fabrication de certains biens intermédiaires.

Proposition 2: La croissance économique, associée à une politique environnementale appropriée, peut contribuer à l'amélioration de l'environnement.

9. L'effet de la libéralisation du commerce sur la qualité de l'environnement dépend de plusieurs facteurs, tels que le niveau de la production, la gamme des biens produits après les réformes, l'utilisation variable des moyens de production, l'utilisation du sol, les changements techniques, la capacité d'assimilation de la base de ressources naturelles et le niveau des revenus.

10. La libéralisation du commerce peut stimuler la croissance, ce qui peut avoir des effets négatifs sur l'environnement, si la croissance s'accompagne d'une recrudescence des activités polluantes, ou des effets positifs, si les coûts écologiques sont internalisés et les ressources réaffectées à des activités moins polluantes. La croissance économique donne une impulsion à la recherche-développement, ce qui stimule l'innovation et peut conduire à l'adoption de technologies plus respectueuses de l'environnement.

¹Cette proposition s'appuie en grande partie sur une analyse détaillée des liens entre le commerce et la croissance, présentée dans *The Economist*, "Economic Growth: The Poor and the Rich", 25 mai 1996, pages 23 à 25; Paul M. Romer, "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy* 98:5, partie 2, octobre 1990; et Steven Husted et Michael Melvin, *International Economics*, Harper and Row, New York, 1990.

11. Il est admis que la croissance contribue de façon essentielle au renforcement des exigences en matière de protection de l'environnement. Les faits montrent qu'il existe une corrélation positive entre l'augmentation du revenu par habitant et l'accroissement des exigences écologiques. D'après plusieurs études, il y a un rapport en forme de U inversé entre le revenu par habitant et les émissions de polluants: les émissions sont plus importantes lorsque le niveau de revenu est faible, mais une fois que celui-ci a atteint un certain seuil, elles diminuent.

Proposition 3: La suppression des distorsions du marché conduit à l'utilisation plus rationnelle et plus efficace des ressources, contribuant ainsi au développement durable.

12. Dans le Préambule de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, il est dit que l'un des principaux objectifs de l'OMC est "l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable". Il est ainsi admis que, outre les avantages pouvant découler des effets du commerce sur la croissance et la création de richesses, la libéralisation des échanges peut aussi avoir des effets positifs plus directs sur l'environnement en encourageant l'utilisation plus efficace et plus rationnelle des ressources.

13. La contribution de ces gains d'efficacité à l'amélioration de l'environnement dépend de nombreux facteurs complexes. Néanmoins, la possibilité de gains environnementaux semble particulièrement évidente dans le cas des produits provenant de ressources naturelles. En effet, la suppression des distorsions du marché qui entraînent la sous-évaluation des ressources naturelles par rapport à leur valeur marchande ou sociale permet leur utilisation plus efficace, ce qui contribue directement à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Le Comité a déjà désigné l'agriculture comme un secteur particulièrement prometteur à cet égard. Il serait bon que dans le cadre de ses travaux ultérieurs, le Comité identifie d'autres domaines où il serait possible de favoriser à la fois le commerce et la protection de l'environnement.

14. En outre, pour tirer pleinement profit des gains d'efficacité, il faut remédier, à l'évidence, aux défaillances du marché et des interventions publiques qui ont un effet préjudiciable sur l'environnement en adoptant des politiques environnementales appropriées.

Proposition 4: L'ouverture des marchés agricoles contribue à l'affectation plus efficace des ressources et peut aider à améliorer la qualité de l'environnement.

15. Comme l'agriculture a une incidence directe sur l'utilisation des sols et des autres ressources naturelles, il y a tout lieu de penser que la suppression des distorsions du marché dans ce secteur procurerait des avantages environnementaux.

16. Dans l'optique de la réforme du commerce agricole, le degré de distorsion des échanges induit par les politiques est l'élément le plus important. Dans le secteur agricole, les distorsions sont dues à la fois aux politiques internes et aux politiques commerciales. Il est souvent difficile de les dissocier car les objectifs commerciaux sont souvent atteints au moyen d'instruments de politique interne et vice versa. Afin de comprendre l'impact des distorsions sur l'environnement et d'évaluer l'incidence de la réforme de la politique commerciale sur la qualité de l'environnement, il faut examiner les effets des différentes politiques sur le choix des cultures et l'utilisation d'intrants sur les progrès techniques et sur l'investissement dans le secteur.

17. Les politiques commerciales et agricoles pouvant faire l'objet d'une réforme se répartissent en plusieurs grandes catégories: politiques des prix, politiques des revenus, subventions à la commercialisation et politiques structurelles. Les politiques des prix, utilisées pour accroître ou réduire la rémunération des agriculteurs, influent aussi sur le choix des cultures, le lieu de production et l'utilisation d'intrants, ce qui se répercute directement ou indirectement sur la qualité de l'environnement.

Par exemple, la politique des prix appliquée généralement dans les pays à revenu élevé vise à maintenir les prix intérieurs à un niveau supérieur aux prix mondiaux. Cela peut encourager l'utilisation abusive de produits chimiques, la mécanisation et la reconversion des terres, le tout au détriment de l'environnement. Au contraire, certains pays à faible revenu protègent leurs consommateurs en plafonnant les prix des produits alimentaires, ce qui pénalise les agriculteurs et décourage la production. Des prix agricoles artificiellement bas peuvent dissuader les producteurs de recourir à des pratiques culturales viables et encourager l'exode rural, contribuant à la dégradation de l'environnement dans les zones densément peuplées.

18. La politique des prix et le soutien des revenus ont d'autres effets moins évidents. Par exemple, le soutien des prix des produits de base augmente la valeur des terres agricoles, ce qui, en modifiant les prix relatifs de la terre et des autres intrants, comme les engrais et les pesticides, entraîne l'intensification de l'utilisation de ces intrants. La substitution à la terre de produits chimiques meilleur marché peut contribuer à la dégradation des eaux et des sols et peut nuire à la salubrité des produits alimentaires et à la sécurité des travailleurs agricoles; en revanche, elle peut limiter la dégradation due à l'extension des cultures. Les programmes de mise en jachère entraînent aussi l'intensification de l'utilisation d'intrants. La pénurie de terre qui en résulte provoque le renchérissement de celle-ci par rapport aux autres facteurs, ce qui a aussi pour effet de freiner la désertion naturelle du secteur. L'intervention des pouvoirs publics entraîne donc l'augmentation de l'utilisation d'intrants et de ressources naturelles.

19. Les subventions à l'achat d'intrants, qui réduisent le coût des produits chimiques, de l'irrigation et du crédit, peuvent aussi avoir des effets négatifs sur l'environnement. Elles peuvent encourager l'utilisation excessive de produits chimiques, entraînant la pollution des eaux de surface et des eaux souterraines, la contamination et l'appauvrissement des sols, l'eutrophisation, la contamination des produits alimentaires et l'exposition de l'homme à des substances chimiques. L'irrigation abusive ou mal conduite peut provoquer la salinisation des eaux et des terres, accroître la pollution des eaux souterraines par les nitrates et épuiser les réserves d'eau; elle peut aussi contribuer à l'engorgement ou à l'érosion des sols et à la dégradation des paysages.

20. D'autres politiques, comme l'application de droits de douane excessivement élevés, la progressivité des droits et le commerce d'Etat, peuvent avoir des effets de distorsion, à l'instar des subventions.

21. Les droits de douane sont considérés comme "excessifs" lorsqu'ils augmentent le prix final d'un produit au point d'en entraver l'importation. Les taux appliqués par certains pays pourraient être jugés excessifs. Ces droits modifient les prix relatifs au point de constituer un obstacle au commerce. Or, l'augmentation de la production intérieure pour satisfaire la demande peut être dommageable pour l'environnement. Les méthodes les plus employées pour accroître la production agricole consistent notamment à utiliser davantage d'engrais et de pesticides chimiques sur les terres déjà exploitées et à accroître les superficies cultivées en labourant des terres peu productives ou vierges, en défrichant et en asséchant les marécages.

22. La progressivité des droits signifie que les biens intermédiaires et les produits finis bénéficient d'une protection tarifaire plus importante que les produits primaires. Ces derniers peuvent être assujettis à des droits nuls ou faibles, tandis que le taux de droit nominal augmente avec le degré de transformation. Dans certains cas, les droits appliqués aux produits agricoles sont dégressifs, c'est-à-dire qu'ils sont plus élevés sur les produits non transformés que sur les produits transformés. Cette forme de protection entrave l'accès aux marchés des exportateurs de produits primaires et influe sur l'utilisation des ressources dans le pays importateur - qui doit accroître la production agricole et l'exploitation des ressources

naturelles pour satisfaire la demande intérieure - et compenser la diminution des importations de produits primaires. Inversement, la progressivité des droits stimule les exportations de produits primaires des autres pays, ce qui peut entraîner la surexploitation de leurs ressources.

23. Dans la plupart des grands pays exportateurs de produits agricoles, il existe des entreprises commerciales d'Etat. Dans certains cas, elles détiennent le monopole légal de l'achat et de la vente des produits sur le marché intérieur ou à l'exportation, ce qui leur assure une rente de situation dont ne bénéficient pas les entreprises commerciales concurrentes.

24. Le fonctionnement des entreprises commerciales d'Etat peut avoir une influence sur les structures de la production agricole. Les subventions directes ou indirectes qui leur sont accordées, notamment sous forme de prêts bonifiés garantis, de prise en charge par l'Etat des déficits dus à la garantie des prix à la production, d'avantages fiscaux et d'aides au transport, peuvent influencer sur les prix relatifs et fausser la production. En outre, les entreprises commerciales d'Etat qui jouissent d'un droit d'importation exclusif peuvent limiter l'accès au marché des concurrents étrangers, ce qui se répercute sur les prix intérieurs et fausse l'affectation des ressources. Comme dans le cas des subventions et des droits de douane, ces distorsions peuvent se traduire par une structure de prix qui ne reflète pas les conditions du marché privé et donc par un déplacement des ressources productives, au détriment de l'environnement.

Proposition 5: Les politiques agro-environnementales qui internalisent les coûts écologiques contribuent à la répartition plus efficace des ressources et à l'amélioration de l'environnement.

25. Les externalités représentent les coûts ou les avantages liés à la production, à la consommation ou à la distribution d'un produit. L'activité agricole peut avoir un coût écologique lorsqu'elle produit des déchets. Mais elle peut aussi avoir un effet induit positif si elle permet des aménagements utiles. Ces effets induits sont des externalités environnementales s'ils affectent le bien-être d'autrui et si le producteur ne supporte pas le coût de l'évacuation des déchets ou n'obtient pas de contrepartie pour les aménagements réalisés.

26. Bien souvent, des externalités se produisent lorsque les droits de propriété sont mal définis ou peu respectés, par exemple, lorsque des ressources comme les eaux souterraines et les eaux de surface ou l'espace aérien au-dessus d'une ville appartiennent à la collectivité ou n'appartiennent à personne. Une activité peut aussi avoir des effets externes lorsqu'elle touche une population très dispersée et difficile à identifier (Pearce and Turner, 1990).² Parfois, les mécanismes du marché ne reflètent pas leur coût pour la collectivité.

27. Les pratiques agricoles peuvent avoir des effets induits négatifs ou positifs. Les agriculteurs ne supportent pas intégralement les coûts associés à la production, comme l'érosion des sols, l'épuisement des ressources en eau, la pollution des eaux de surface et des eaux souterraines, le déboisement, la disparition des habitats naturels, l'usage inapproprié de produits chimiques et la contamination qui en résulte. A l'inverse, ils ne tirent aucun profit des aménagements récréatifs et autres auxquels ils peuvent contribuer.

28. Il y a défaillance du marché, dans un environnement concurrentiel, lorsque les prix du marché ne reflètent pas les coûts sociaux (coûts de production privés et coûts ou avantages écologiques ou externes). Dans ce cas, les producteurs, ou les consommateurs, sont peu incités à renoncer à leurs activités polluantes ou à adopter des techniques écologiques car ces coûts externes n'entrent pas dans

²Pearce, D., et R. Turner, *Economics of Natural Resources and the Environment*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1990.

leurs coûts de production privés. Des mesures correctives peuvent être prises sous la forme de réglementations (normes, interdictions et restrictions à l'utilisation d'intrants) et de mécanismes incitatifs (taxes, subventions et autorisations négociables).

29. Les réglementations environnementales peuvent limiter la dégradation de l'environnement, mais elles peuvent aussi accroître les coûts de production et réduire la compétitivité à court terme. Néanmoins, à long terme, elles ont des effets positifs, car elles incitent les entreprises à s'adapter et à innover. D'après une étude de l'Office of Technology Assessment des Etats-Unis (1992), certaines entreprises ont su s'adapter en compensant tout désavantage initial sur le plan des coûts et, à long terme, elles en ont même tiré avantage des règlements.³ Runge, Houck et Halbach (1988) citent un exemple d'innovation induite dans le domaine de l'irrigation.⁴ La détérioration de la qualité des eaux souterraines liée à la surconsommation d'eau pour l'irrigation à pivot central dans les grandes plaines des Etats-Unis a amené les autorités à prendre des mesures pour y remédier (taxes, subventions et réglementation). Cela a eu pour effet de modifier la valeur relative des facteurs en imposant des coûts aux producteurs, ce qui a modifié l'utilisation des facteurs et encouragé l'adoption de techniques de remplacement.

30. On voit donc que la modification des prix relatifs des facteurs encourage aussi bien les producteurs privés que les instituts de recherche publics à innover pour remédier aux contraintes imposées par la pénurie de facteurs induite par l'action des pouvoirs publics. Runge et al. (1988) font valoir que la réglementation environnementale peut agir comme un mécanisme régulateur, encourageant la recherche de techniques respectueuses de l'environnement. Dans l'exemple précité, les règlements limitant la consommation d'eau ont augmenté sa valeur de rareté et stimulé la recherche de techniques plus efficaces, comme l'irrigation au goutte à goutte.

31. L'adoption de technologies écologiquement rationnelles permet de produire davantage de façon moins dommageable pour l'environnement. Cela peut se traduire par une amélioration de l'environnement sans diminution de la production agricole. La libéralisation du commerce des produits agricoles favorise le transfert de technologies entre les pays.

32. Lorsque les mécanismes du marché n'internalisent pas les coûts écologiques, des subventions non liées à la production peuvent aussi être un instrument de politique environnementale. Ces subventions accordées aux agriculteurs qui produisent de façon moins polluante ou emploient des techniques respectueuses de l'environnement, par exemple pour conserver les sols, en particulier dans les régions sujettes à une forte érosion, et améliorer la qualité de l'eau, sont utilisées dans certains pays développés comme "prime de conservation des ressources". Elles permettent d'indemniser les producteurs qui adoptent des pratiques plus écologiques, mais parfois plus coûteuses.

Conclusion: Les politiques de libre-échange et les politiques environnementales peuvent contribuer ensemble au bien-être social, à la croissance économique et à l'amélioration de la qualité de l'environnement.

33. De toute évidence, la libéralisation du commerce conjuguée à des politiques environnementales efficaces et complémentaires peut être bénéfique à la société en contribuant à la croissance économique et à la protection de l'environnement. Il est évident aussi que, pour répondre aux préoccupations

³Office of Technology Assessment, U.S. Congress, *Trade and Environment: Conflicts and Opportunities*, document de travail du Congrès des Etats-Unis, Washington, D.C., 1992.

⁴Runge, C., J. Houck et D. Halbach, "Implications of Environmental Regulations for Competitiveness in Agricultural Trade," *Agricultural Trade and Natural Resources: Discovering the Critical Linkages*, J. Sutton, ed. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1988.

écologiques, il est toujours préférable d'adopter des politiques environnementales appropriées, axées sur les problèmes spécifiques de chaque pays, plutôt que d'imposer des restrictions au commerce.

34. Des politiques de libre-échange et des politiques environnementales appropriées peuvent contribuer ensemble à la réalisation des objectifs utiles à la société. Le message à transmettre aux Ministres est le suivant:

- dans l'intérêt de la croissance économique et de la sécurité, il faut réduire les distorsions du marché;
- l'élargissement de l'accès aux marchés par la libéralisation du commerce peut contribuer à la répartition plus efficace des ressources nationales et à l'adoption de modes de production viables;
- les effets induits sur l'environnement, qu'ils soient positifs ou négatifs, doivent être internalisés pour permettre la répartition efficace des ressources;
- la libéralisation du commerce associée à des politiques environnementales efficaces et complémentaires profite à la fois au commerce et à l'environnement et peut contribuer à l'amélioration du bien-être social;
- dans la suite de ses travaux, le CCE devrait s'efforcer d'identifier les domaines où l'on pourrait envisager des réformes favorables à la fois au commerce et à l'environnement, et où la libéralisation des échanges contribuerait à la protection de l'environnement.

35. Le CCE a pour mandat de présenter à la Conférence ministérielle de Singapour un rapport sur le programme de travail qu'il a examiné. Ce rapport ne devrait pas seulement rendre compte des recherches et des débats qui ont eu lieu; il devrait aussi proposer une solution au problème. Le CCE doit présenter aux Ministres un rapport très constructif, en recommandant qu'ils entérinent les principes énoncés pour que tous les pays puissent avancer ensemble vers leurs objectifs communs que sont la croissance et le développement durables, tout en préservant et en améliorant la qualité de l'environnement.