

COMMUNIQUE DE PRESSE

PRESS/97
17 mars 1998

"Le prochain défi: un développement mondial durable pour le XXI^e siècle"

On trouvera ci-après le texte de l'allocution prononcée ce jour (17 mars 1998) à Genève par le Directeur général de l'OMC, M. Renato Ruggiero, au symposium de l'OMC intitulé: "Renforcer les complémentarités: Commerce, environnement et développement durable".

I

"Permettez-moi tout d'abord de remercier M. Rubens Ricupero, Secrétaire général de la CNUCED, M. Klaus Topfer, le nouveau Directeur exécutif du PNUE, et Mme Eimi Watanabe, Administratrice assistante du PNUD, de leur présence à ce symposium. L'une des leçons du débat sur le commerce et l'environnement est que, comme il touche à de nombreuses disciplines, il doit aussi englober les activités d'autres institutions - et votre présence ici aujourd'hui est un signe concret de cet engagement commun.

Je suis également redevable aux Pays-Bas, à l'Union européenne, à la Norvège, au Danemark, au Japon, au Canada et à l'Australie de leur contribution financière à ce symposium. Et je remercie le Centre international du commerce et du développement durable de son soutien financier et administratif. Nous avons eu la très grande chance de pouvoir faire venir des experts d'organisations qui agissent dans les domaines du développement, de l'environnement et des affaires, et je suis heureux qu'un aussi grand nombre de personnalités éminentes venues de pays en développement aussi bien que de pays développés aient fait le déplacement jusqu'à Genève pour échanger leurs points de vue sur cette question.

Il est juste que nous nous réunissions dans cette salle, la nouvelle salle du Conseil général de l'OMC, car c'est ici que commencera à prendre forme le futur programme de travail relatif au commerce. La relation entre le commerce et l'environnement en sera l'une des importantes toiles de fond - c'est pourquoi je compte sur un dialogue ouvert et constructif au cours de ces deux prochains jours. Je sais qu'il y aura des divergences d'opinion. Mais je sais aussi que nous sommes rassemblés ici aujourd'hui parce que nous partageons une même conviction: celle que, grâce à notre collaboration, nous sommes mieux en mesure d'atteindre notre but commun relatif au développement durable.

II

Mesdames et Messieurs. Alors que la fin de ce siècle approche, l'un des grands défis du siècle prochain apparaît déjà clairement: comment trouver les moyens d'équilibrer les besoins de la planète avec la nécessité d'intégrer des milliards d'individus à l'économie mondiale. Il y a seulement une décennie, beaucoup auraient jugé ces deux objectifs incompatibles. Le débat sur l'environnement était lourdement influencé par les théories sur les "limites de la croissance", et beaucoup considéraient la mondialisation des échanges et de l'investissement comme l'une des grandes menaces pesant sur la planète. Parallèlement, beaucoup, au sein des entreprises et des gouvernements, considéraient les questions d'environnement comme un frein à la croissance économique et un obstacle à l'élargissement du développement dans le monde. Mais, depuis quelques années, des signes montrent heureusement que cette fracture idéologique se réduit. Un nouveau consensus est effectivement en train d'apparaître sur le fait que la libéralisation des échanges et la protection de l'environnement non seulement sont des objectifs compatibles mais doivent constituer les deux faces d'une même stratégie visant à mettre en œuvre le développement durable à l'échelle mondiale.

Je voudrais aujourd'hui faire trois grandes remarques sur le chemin à parcourir. Premièrement, la libéralisation des échanges est un puissant allié du développement durable - et nous avons intérêt à renouveler et à dynamiser notre collaboration au Comité du commerce et du développement. Deuxièmement, un environnement durable est tout aussi indispensable à l'avenir de l'économie mondiale - et la solution des problèmes écologiques mondiaux passe par la conclusion d'accords mondiaux sur l'environnement. Rien à l'OMC ne fait obstacle à de tels accords. Au contraire, l'OMC a tout intérêt à établir un pont avec le programme en matière d'environnement,

A SUIVRE

surtout parce que, sans une stratégie cohérente, ce sont à la fois le système commercial mondial et l'environnement de la planète qui en pâtiront. Ce qui me conduit à la troisième remarque: la mondialisation nous pousse tous à mettre en place une architecture internationale afin de gérer les liens non seulement entre le commerce et l'environnement mais aussi entre toutes les autres politiques dont les effets débordent à présent les frontières et les juridictions. La forme que nous donnerons à cette architecture déterminera en grande partie la manière dont nous affronterons les défis et exploiterons les possibilités de cette nouvelle ère mondiale.

La relation entre le commerce ouvert et le développement durable a été reconnue pour la première fois dans le rapport d'avant-garde établi par la Commission Brundtland, et ensuite dans la Déclaration de Rio de 1992. Dans ces deux textes, on trouve l'argument fondamental que la libéralisation des échanges est un puissant moteur de la croissance économique et que cette croissance est indispensable pour instaurer les conditions propices à la protection de l'environnement et au développement durable. On a estimé par exemple que les Accords du Cycle d'Uruguay apportaient chaque année 500 milliards de dollars à l'économie mondiale - ressources indispensables pour faire reculer la pauvreté et le sous-développement, reconnus depuis longtemps comme la principale source de dégradation de l'environnement.

La libéralisation des échanges a aussi un rôle important à jouer dans l'ajustement des mécanismes de prix mondiaux, ce qui est un préalable à l'ajustement des politiques mondiales. Les dysfonctionnements en matière de fixation des prix sont parmi les causes principales de la dégradation de l'environnement. De multiples études ont montré comment les restrictions à l'accès aux marchés, les politiques de soutien interne et les subventions à l'exportation étouffaient le potentiel de développement de nombreux pays. En outre, elles ont déformé les prix et eu de graves retombées sur l'environnement - au point que des ressources peu abondantes ne sont pas seulement surexploitées mais, parfois, littéralement épuisées.

Nous avons accompli des progrès grâce au Cycle d'Uruguay. Mais nous pouvons faire beaucoup plus. Nous devons veiller à ce que les engagements que nous avons pris lors de ce cycle soient intégralement mis en œuvre. Nous devons continuer à nous pencher sur la progressivité des droits et les nombreuses crêtes tarifaires qui subsistent - surtout si nous voulons alléger les pressions qui conduisent les pays en développement à se spécialiser uniquement dans l'exploitation des ressources naturelles ou les activités écologiquement sensibles. Et nous devons envisager de négocier des disciplines plus strictes en matière de subventions. Agriculture, pêche, énergie - dans tous ces secteurs, le renforcement des disciplines de marché peut avoir un effet bénéfique sur l'environnement. Toutes ces questions ont fait l'objet de débats et de travaux approfondis au Comité du commerce et de l'environnement - mais il est évident qu'il reste encore beaucoup à faire.

Le développement durable a encore une autre dimension tout aussi importante: l'idée que la croissance économique et le développement continu dans notre monde interconnecté dépendent plus que jamais de la santé et de la pérennité de l'écosystème mondial. Aucun d'entre nous ne peut échapper aux réalités du changement climatique, de la déforestation, des trous dans la couche d'ozone ou de l'eau douce contaminée. Aucun d'entre nous ne peut plus s'offrir le luxe d'ignorer la menace économique - et écologique - qu'un écosystème en détérioration rapide fait peser sur notre fragile planète. Pour les entreprises comme pour les gouvernements, l'idée que nous n'avons pas les moyens de payer le coût de la protection de l'environnement est en train de céder la place à l'idée que nous n'avons pas les moyens de ne pas le protéger.

A SUIVRE

III

La libéralisation des échanges peut - et doit - être un allié essentiel du développement durable. Mais des marchés plus libres ne suffiront pas à résoudre l'ensemble des problèmes écologiques et sociaux complexes auxquels nous sommes confrontés dans le monde interdépendant d'aujourd'hui. Rendre l'investissement plus libre n'est pas une recette pour restaurer l'ozone stratosphérique. Abaisser les droits de douane n'arrêtera pas en soi la destruction des ressources marines. Pour résoudre de façon plus large les problèmes écologiques et autres, il faut réunir un consensus mondial dans chacun de ces domaines. Conclure des accords et fixer des normes obligatoires au niveau mondial. Et créer le type d'institutions mondiales nécessaires pour les gérer. Il faut, autrement dit, élaborer des règles mondiales qui permettent de répondre aux besoins mondiaux - comme nous l'avons fait au cours des 50 dernières années pour le système commercial.

Il faudrait utiliser chaque fois que c'est possible l'influence de l'OMC pour soutenir les activités des autres instances multilatérales. Permettez-moi de prendre deux exemples. Dans son rapport à la Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Singapour, le Comité du commerce et de l'environnement a noté que le moyen le plus judicieux de s'attaquer aux problèmes écologiques communs était de trouver des solutions communes. Les quelque 185 accords environnementaux multilatéraux (AEM) constituent le meilleur moyen de s'attaquer aux problèmes écologiques mondiaux. Les faits sont là pour le prouver. Au cours des dernières années, des signes encourageants sont apparus quant à la possibilité de remédier à l'appauvrissement de la couche d'ozone, grâce aux remarquables réalisations issues du Protocole de Montréal. Cet accord et plusieurs autres tels que la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et la Convention de Bâle fonctionnent car les gouvernements ont constaté que la collaboration donnait de meilleurs résultats que l'action isolée. Plusieurs de ces accords incluent des mesures commerciales et, malgré l'inquiétude de certains écologistes, aucun différend juridique n'a jamais surgi pour cette raison entre les règles de l'OMC et un AEM.

Le deuxième exemple est le consensus réuni lors de la Conférence ministérielle de Singapour sur la question controversée des normes du travail. Partisans et défenseurs campaient solidement sur leurs positions. Mais, après des mois de préparation soignée à Genève et cinq jours d'intenses débats à Singapour, un consensus clair et solide s'est dégagé de la Conférence sur les points suivants: premièrement, les Membres sont déterminés à observer les normes fondamentales du travail convenues au plan international; deuxièmement, l'OIT est l'organe compétent pour traiter de la question des normes du travail; troisièmement, le respect de ces normes est favorisé par la croissance et le développement, encouragés par la libéralisation des échanges; et quatrièmement, les normes du travail ne doivent en aucun cas servir à des fins protectionnistes ni remettre en cause les avantages comparatifs des pays. Le fait que l'OIT avance actuellement à grandes enjambées dans ces domaines montre non seulement que le consensus sur les sujets les plus difficiles est possible mais aussi qu'il est absolument indispensable pour progresser de façon réelle et durable.

J'ai cité ces exemples pour souligner deux points: dans les domaines écologique et social, les approches multilatérales donnent des résultats, et rien à l'OMC n'empêche la communauté internationale de poursuivre des objectifs communs au moyen d'autres accords. Pourvu que la condition fondamentale de la non-discrimination soit respectée, les règles de l'OMC n'imposent aucune contrainte à un pays dans le choix des politiques qu'il appliquera pour protéger ses normes environnementales ou sanitaires contre les dommages causés par la production nationale ou la consommation de produits nationaux ou importés. Les gouvernements peuvent appliquer toutes sortes de restrictions, y compris des contingents et des prohibitions à l'importation et à l'exportation ou des taxes et autres prélèvements à la frontière, pour protéger leur environnement ou conserver les ressources qui relèvent de leur juridiction. On en a un exemple concret avec le fait que 10 pour cent

A SUIVRE

au moins des normes de produit notifiées au cours des cinq dernières années au titre de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce sont liées à l'environnement. Cela montre l'importance des normes et réglementations intérieures en matière d'environnement. Aucune de ces mesures n'a jamais été contestée par l'OMC elle-même.

Il y a, bien entendu, des questions plus difficiles dans le débat sur le commerce et l'environnement - des questions qui ont à voir avec le droit souverain d'un pays de déterminer ses propres normes ou méthodes de production. Mais ce débat souligne lui aussi la nécessité urgente de trouver des solutions multilatérales ciblées à ces questions spécifiques. Les règles de l'OMC ne constituent pas là non plus un obstacle. Ces solutions peuvent par exemple comporter des transferts financiers ou des incitations au partage de la charge, comme cela s'est fait avec succès grâce au Fonds multilatéral du Protocole de Montréal ou au budget triennal du Fonds pour l'environnement mondial. Et elles peuvent inclure des dispositions de surveillance du respect des accords et d'autres mesures de suivi. Tant que les accords en question sont véritablement multilatéraux au sens où ils reposent sur le consensus d'un large groupe de pays, l'OMC n'a pas grand-chose à dire sur le recours à de telles mesures.

Je le répète, aucun conflit n'a surgi jusqu'à présent entre un AEM et les règles de l'OMC. Mais il faut néanmoins être vigilant et prévoir l'avenir - non seulement pour éviter d'éventuels conflits mais aussi pour réfuter les arguments de ceux qui prétendent, sans fondement jusqu'à présent, que les actions à mener au niveau mondial dans les domaines du commerce et de l'environnement finiront inévitablement par se heurter. Le point essentiel est que les AEM et l'OMC constituent des ensembles juridiques différents. Il faut mettre en place un cadre afin de définir la relation entre les AEM et l'OMC - et de s'assurer en permanence que les actions à mener dans les domaines du commerce et de l'environnement se soutiennent mutuellement. La coordination des politiques au niveau national - ainsi qu'au niveau international - entre les responsables du commerce extérieur et les responsables de la protection de l'environnement aidera beaucoup les Membres de l'OMC à respecter les engagements qu'ils ont pris à l'OMC et au titre des AEM, ainsi qu'à atténuer les risques d'incompatibilité juridique. Lorsqu'on envisage d'inclure dans les AEM des dispositions commerciales expressément convenues, il faut un respect mutuel de la compétence technique et de la compétence en matière de politique dans le domaine du commerce et dans celui de l'environnement.

IV

Mais cet argument a un autre corollaire important. Si le problème concerne l'environnement, notre objectif doit être d'élaborer des politiques mondiales axées sur l'environnement - et non sur le commerce. En demandant à l'OMC de résoudre des questions qui ne sont pas essentielles à ses activités - surtout lorsqu'il s'agit de questions auxquelles les gouvernements n'ont pas réussi à trouver de réponse satisfaisante dans d'autres contextes -, on ne court pas seulement à l'échec, on risque aussi de causer des dommages irréparables au système commercial lui-même, avec les effets secondaires que cela aurait sur la pérennité de l'économie mondiale.

Il y a une faille fondamentale dans l'hypothèse selon laquelle des pays qui ne parviennent pas à s'entendre sur des objectifs écologiques dans les instances qui s'occupent de l'environnement auront moins de mal à y parvenir à l'OMC. L'OMC fonctionne sur la base du consensus - et toutes les décisions importantes y sont prises à l'issue d'un accord mutuel. On ne peut guère attendre d'un pays qu'on n'a pas réussi à convaincre de s'associer à un consensus pour résoudre un problème écologique grâce à un AEM qu'il s'associe à un consensus au sein de l'OMC pour modifier des règles commerciales dans un sens qui permettrait de le sanctionner. La réalité est sans doute exactement inverse.

A SUIVRE

Il y a une autre considération importante. L'OMC n'est pas - et n'a pas l'intention de devenir - un organe supranational doté de pouvoirs extraterritoriaux. Ce n'est pas un gendarme du monde, capable d'obliger des gouvernements réticents à respecter des accords. Les règles de l'OMC sont librement négociées par des gouvernements souverains à l'intérieur d'un système fondé sur le consensus. Point tout aussi important, elles sont non discriminatoires, c'est-à-dire que tous les pays ont des droits égaux dans le système, indépendamment de leur dimension et de leur puissance. Soyons bien clairs là-dessus. Aucun pays ne peut être contraint d'accepter des règles et des disciplines auxquelles il n'a pas expressément souscrit. Aucun pays ne peut être contraint d'accepter les décisions de l'OMC relatives à un différend - encore que, s'il n'applique pas une telle décision, il peut être tenu d'accorder des avantages à ses partenaires commerciaux dans d'autres domaines.

Le paradoxe est que certains voudraient à présent remettre en cause ces principes fondamentaux de la coopération internationale au nom d'objectifs mondiaux plus larges. En effet, l'un des résultats paradoxaux de l'actuelle recherche de solutions mondiales aux problèmes écologiques, sociaux et autres est la pression qui s'accroît dans certains milieux en faveur de mesures commerciales unilatérales. Mais qui a des normes environnementales, des traditions culturelles ou un système politique qui représentent une norme universelle? Quelles sont parmi ces valeurs et ces normes celles qui devraient être imposées aux autres pays? Et voulons-nous vraiment que l'OMC serve de juge, de jury et de gendarme pour nos valeurs environnementales, sociales et morales? Non seulement nous demandons au système commercial de jouer un rôle pour lequel il n'a jamais été conçu, mais le pire, c'est que c'est le plus sûr moyen d'empoisonner l'esprit de consensus international et de coopération dont nous avons désespérément besoin pour commencer à relever les défis plus larges du siècle prochain.

En soulignant qu'il faut conclure des accords multilatéraux sur les questions d'environnement ou sur d'autres sujets, je ne veux pas dire que c'est à quelqu'un d'autre de résoudre le problème - que ces questions ne concernent pas l'OMC. Ce que je veux dire, c'est que le meilleur moyen de s'attaquer aux problèmes écologiques mondiaux est de mettre en place des politiques et des institutions mondiales dans le domaine de l'environnement. Que des initiatives importantes telles que le Protocole de Kyoto ou l'accord de Singapour sur les normes du travail montrent que le multilatéralisme donne des résultats. Et que des AEM visant à réformer des activités économiques fondamentales telles que celles qui produisent des gaz à effet de serre peuvent être - et sont effectivement - conclus.

Je veux dire aussi que nous commettrions une grave erreur en feignant de croire que l'OMC offre une sorte de raccourci vers une politique mondiale en matière d'environnement ou en matière sociale. L'unilatéralisme ne convaincra aucun pays du bien-fondé des valeurs invoquées par un autre. Pas plus que les sanctions commerciales ne servent à réveiller l'opinion publique mondiale. Cette façon de procéder risque en fait d'être considérée comme un signe de faiblesse et non de force. Elle pourrait révéler un manque de confiance élémentaire dans le fait que les droits ou les valeurs d'un pays peuvent être librement partagés par les autres.

V

Alors que nous célébrons cette année le cinquantième anniversaire du système multilatéral, il faut tourner notre regard vers l'avenir autant que vers le passé. La guerre froide est terminée. Les divisions entre le Nord et le Sud se sont estompées. Nous avons aujourd'hui la possibilité d'achever l'édification d'un système commercial universel, de rassembler sous les mêmes règles et disciplines convenues les pays industrialisés, les pays en développement et les pays en transition. En saisissant cette possibilité, nous contribuerons de façon vitale à un avenir non seulement prospère mais encore durable et sûr. Mais nous ne pouvons nous permettre de croire un instant que les réalisations passées

sont une garantie suffisante pour les réussites futures. Les millions d'habitants de notre village mondial qui vivent toujours dans la misère, l'amenuisement de la stratosphère qui entoure notre planète, le rétrécissement des forêts et la pollution de l'eau qui mutilent nos paysages - ces problèmes font beaucoup d'ombre à nos succès en cette fin de siècle et projettent une image où se côtoient l'obscurité et la lumière.

Le temps ne travaille pas non plus pour nous. Si la mondialisation de l'économie avance littéralement à la vitesse de l'Internet, les problèmes écologiques mondiaux connaissent une expansion tout aussi rapide et auront une incidence au moins aussi profonde sur notre avenir collectif. Il faut trouver des solutions maintenant - et non dans un avenir hypothétique. Et pour cela, il faut commencer par reconnaître que les problèmes communs - qu'il s'agisse de l'instabilité monétaire ou de la perspective d'un changement climatique - sont trop vastes pour être résolus par des méthodes uniques ou des pays agissant pour leur propre compte. En cette époque d'interdépendance, la prochaine étape non seulement logique mais aussi nécessaire est une plus grande cohérence des politiques au niveau mondial. Le fait que les politiques, comme les frontières, s'estompent, montre bien qu'il faut progresser sur un front aussi large que possible, et non de manière fragmentée ou partielle, en d'autres termes qu'il faut une architecture mondiale pour superviser un nouveau type de système mondial.

A Washington, récemment, j'ai entendu Bob Strauss, l'ancien Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales, expliquer que le programme en matière commerciale s'était élargi au-delà de ce qui semblait possible lors du Tokyo Round. De la même manière, je vous demande instamment de ne pas considérer comme impossible la mise en place de règles et d'institutions mondiales dans le domaine de l'environnement. Les réalités de l'économie mondiale et de l'interdépendance économique actuelles sont telles que nous devons élargir, et non rétrécir, l'horizon de la coopération internationale en employant les moyens adaptés à chaque sujet - non seulement dans le domaine de l'environnement mais aussi dans beaucoup d'autres. Les progrès accomplis par l'OMC au cours du demi-siècle passé attestent de ce qui a été réalisé au niveau international durant les 50 dernières années grâce à la coopération et au consensus et de ce qui peut l'être dans l'avenir. C'est pourquoi le dialogue actuel est si important. C'est pourquoi aussi j'attache de la valeur à votre contribution et à vos conseils. Et c'est pourquoi nous avons besoin d'une action collective et d'une coopération, non seulement de la part des gouvernements nationaux mais aussi de celle des nombreuses organisations internationales et organisations non gouvernementales représentées dans cette salle aujourd'hui. Pour cette raison, je vous souhaite un symposium très fructueux et productif."

FIN