

Environment and Regional Trade Agreements

Summary in French

L'environnement et les accords commerciaux régionaux

Résumé en français

Les règles commerciales multilatérales offrent la meilleure garantie de dégager des avantages concrets de la libéralisation des échanges à tous les membres de l'OMC. Néanmoins, les règles de l'OMC donnent également à ceux de ses membres qui souhaitent accélérer le rythme de la libéralisation la possibilité de conclure des accords d'intégration régionale et des accords bilatéraux. En ce sens, les accords commerciaux régionaux (ACR) doivent être vus comme un complément, et non une alternative, aux accords multilatéraux.

Les ACR ont permis à des groupes de pays de négocier des règles et des engagements qui allaient au-delà de ce qui était alors possible à l'échelon multilatéral. Ces règles ont à leur tour ouvert la voie à des accords au sein de l'OMC. Les politiques relatives aux services, à la propriété intellectuelle, aux normes environnementales, à l'investissement et à la concurrence sont toutes des questions qui ont été soulevées lors de négociations régionales et qui ont ultérieurement fait l'objet d'accords ou de discussions dans le cadre de l'OMC. D'aucuns craignent en revanche que la multiplication des ACR ne crée des problèmes de cohérence et d'homogénéité dans les relations commerciales, ne place les pays en développement en position désavantageuse lors des négociations relatives aux ACR et, de manière générale, ne détourne les ressources de négociation et les énergies des négociations multilatérales. Afin de limiter les problèmes et de maximiser les avantages du régionalisme, il convient de veiller à la transparence des ACR et à leur compatibilité avec les règles de l'OMC.

L'environnement dans les ACR

Ces dernières années, les ACR se sont multipliés. Ils sont devenus tellement courants que quasiment tous les membres de l'OMC sont désormais parties à l'un ou à plusieurs d'entre eux. Si les ACR annoncés ou déjà en négociation sont conclus, le nombre total d'ACR en vigueur pourrait prochainement atteindre les 400.

Si de nombreux ACR ont pour objectif de diminuer les droits de douane, un nombre grandissant d'accords portent également sur d'autres questions associées au commerce, comme la main d'œuvre et l'environnement. Aujourd'hui, les ACR négociés par la plupart des pays Membres de l'OCDE comportent des dispositions relatives à l'environnement.

La portée et la profondeur de ces dispositions varient sensiblement de l'un à l'autre. Parmi les Membres de l'OCDE, ce sont le Canada, l'Union européenne, la Nouvelle-

Zélande et les États-Unis qui ont intégré aux derniers ACR les dispositions les plus complètes à cet égard. Ceux conclus par les États-Unis ont ceci de particulier qu'ils placent les questions commerciales et environnementales sur un pied d'égalité. Parmi les pays non-membres de l'OCDE, on relèvera tout particulièrement les efforts déployés par le Chili pour intégrer des dispositions environnementales à ses accords commerciaux.

Malgré cette évolution, les ACR comportant des dispositions environnementales sérieuses demeurent peu nombreux et le traitement des questions d'environnement dans le cadre d'accords commerciaux continue de susciter un grand scepticisme, surtout parmi les pays en développement.

Principales dispositions environnementales des ACR

A ce stade, les accords les plus ambitieux en termes d'environnement consacrent un chapitre complet à ce sujet ou s'accompagnent d'un accord secondaire spécifique, ou bien les deux. A l'autre extrême se trouvent les accords qui n'abordent les questions d'environnement que sous la forme de clauses d'exception aux obligations générales du commerce dérivant des accords. Entre ces deux extrêmes, il existe toute une gamme de dispositifs plus ou moins détaillés concernant l'environnement.

Certains pays prennent compte des questions environnementales avant de conclure un ACR, en procédant à des évaluations des possibles impacts environnementaux de l'accord. Certains ACR intègrent des dispositions sur l'environnement dans le corps du texte, soit dans des paragraphes portant pour l'essentiel sur la coopération en matière environnementale, soit dans des chapitres approfondis traitant d'un large éventail de questions environnementales. D'autres encore sont assortis d'un accord secondaire portant sur l'environnement. Parfois, les questions d'ordre environnemental plus générales sont traitées dans le corps de l'accord, des aspects spécifiques – ayant principalement trait à la coopération – étant précisés dans un accord parallèle. Quelques ACR qui, à l'origine, ne comportaient pas de dispositions de cet ordre ont par la suite été complétés d'un accord environnemental.

De nombreux ACR prévoient de mécanismes de coopération environnementale, qui vont de modalités générales de coopération à une coopération dans un domaine précis présentant pour les parties un intérêt particulier. Les domaines de coopération varient sensiblement d'un ACR à l'autre, et dépendent de divers facteurs, par exemple du niveau de développement des partenaires, selon qu'il est comparable ou pas (auquel cas la coopération porte souvent sur le renforcement des capacités), ou de l'existence de frontières communes.

Les normes environnementales figurent également dans plusieurs accords, sous différentes formes. L'obligation d'appliquer les lois environnementales nationales est surtout inscrite dans les accords auxquels participent les États-Unis et le Canada. Ces obligations sont souvent accompagnées par des mécanismes de contrôle et de règlement des différends. Quelques ACR mentionnent d'une façon plus générale l'engagement des parties à assurer un niveau élevé de protection de l'environnement. D'autres, tels ceux récemment négociés par la Nouvelle-Zélande, font allusion à l'inopportunité de réduire les normes environnementales. Certains s'efforcent également d'harmoniser les politiques, comme l'Accord-cadre sur l'environnement du Mercosur, en vertu duquel les parties s'engagent à coopérer en vue d'uniformiser les normes environnementales.

La plupart des ACR réitèrent la compatibilité entre les obligations commerciales des parties et leur droit d'adopter ou de maintenir des règlements environnementaux. Plusieurs ACR récents font également mention de leur compatibilité avec les accords multilatéraux, régionaux ou internationaux relatifs à l'environnement.

Négociation des dispositions environnementales dans les ACR

Les raisons d'intégrer des dispositions relatives à l'environnement dans les ACR varient. Certains pays cherchent avant tout à favoriser l'objectif global de développement durable. L'instauration de conditions de concurrence équitables entre les parties à l'accord est une autre motivation essentielle. D'autres ont pour objectif d'affermir la coopération sur les questions environnementales d'intérêt commun. Enfin, certains pays estiment que l'incorporation des questions d'environnement dans un accord commercial leur offre la possibilité de réaliser leurs objectifs écologiques de manière plus rapide et efficace que, par exemple, dans le cadre d'accords multilatéraux sur l'environnement.

Lors des débats concernant le commerce et l'environnement, les négociateurs des pays en développement se sont généralement montrés réticents à intégrer des considérations d'environnement aux accords multilatéraux sur le commerce. Il en va de même dans le cas des ACR, ces pays craignant notamment que les dispositions environnementales ne créent des obstacles au commerce ou que leur application ne représente un fardeau excessif en termes de ressources humaines et financières. La position des pays quant à l'intégration des questions d'environnement aux ACR dépend bien entendu du type de dispositions et de leur champ.

Pour bon nombre de pays participant à la négociation de dispositions environnementales dans le cadre d'un accord commercial, les problèmes internes sont souvent le premier obstacle à surmonter, notamment l'absence de motivation ou l'opposition des échelons supérieurs de l'administration, le manque de compétences pour négocier les questions relatives à l'environnement et la coordination insuffisante entre les ministères du commerce et de l'environnement.

Les asymétries de pouvoir jouent également un rôle majeur. La taille et le poids économique du pays désireux d'intégrer des considérations d'environnement à l'accord influenceront l'issue des débats. Les négociateurs des pays exerçant un pouvoir substantiel sur le marché pourront peut-être résister à des pressions, mais les pays de petite taille et de taille intermédiaire risquent d'éprouver de plus grandes difficultés. En revanche, la volonté d'aborder les négociations dans un esprit de souplesse et d'innovation permet parfois de surmonter ces écueils.

Certains pays en développement se sont heurtés au problème capital de devoir négocier, dans le cadre d'ACR, des chapitres relatifs à l'environnement alors que leur système national de gestion environnementale était embryonnaire. D'autres difficultés tiennent à la distance géographique, aux différences linguistiques, au poids des questions environnementales dans le programme des administrations concernées, au degré d'expertise des négociateurs en matière d'environnement et aux ressources disponibles pour mettre correctement en œuvre les engagements découlant de l'accord. Les accords de coopération dans le domaine de l'environnement permettent dans certains cas de résoudre quelques-uns de ces problèmes.

Malgré les obstacles à l'intégration des questions relatives à l'environnement dans les accords commerciaux et les difficultés rencontrées par certains pays en développement

durant leur négociation, plusieurs de ces pays ont accepté d'incorporer aux accords commerciaux conclus avec les pays développés de solides engagements en la matière. A ce stade, toutefois, seuls quelques accords commerciaux entre pays en développement font référence à l'environnement.

Un petit nombre de facteurs fondamentaux facilitent la négociation de considérations d'environnement dans le cadre d'ACR, notamment une volonté politique exemplaire de faire en sorte que ces questions soient dûment intégrées à l'accord. Lorsque cette volonté revêt la forme d'un mandat politique fort, voire d'une loi, les négociateurs disposent d'une assise solide qui leur permet de défendre une position ferme pendant les discussions. Il importe également que les engagements en matière d'environnement intégrés aux accords soient équilibrés et réalistes, et tiennent compte des réalités économiques et politiques des pays parties à l'accord.

Avantages des dispositions environnementales dans les ACR

Sur le plan de l'environnement, il existe plusieurs avantages potentiels à intégrer des considérations spécifiques aux ACR. Cela permet par exemple de développer les synergies entre les politiques commerciales et environnementales, de renforcer l'application des lois et de relever le niveau des normes en la matière, d'instaurer ou de consolider la coopération et d'accroître la participation du public dans ce domaine.

Mais il existe plusieurs autres avantages. La négociation d'un ACR comportant des engagements en matière d'environnement a incité certains pays à effectuer des réformes, ou à accélérer les procédures internes en la matière (comme la codification de lois environnementales dispersées). Un autre résultat positif a été le développement des compétences des responsables des politiques commerciales et environnementales et une meilleure co-opération entre les deux, et le renforcement de la cohésion régionale dans ce domaine.

Participation du public en matière d'environnement

Jusqu'à une époque récente, les négociations commerciales se tenaient généralement à huis clos, sans que le public, ni même les agents d'autres ministères, y participent. Cette participation était en revanche plus forte, et plus répandue, dans le domaine de l'environnement. Aujourd'hui, les autorités font de plus en plus appel à des exercices de participation et de consultation publiques dans la négociation et l'exécution des ACR.

Cela dit, la négociation ou l'application des ACR ne font généralement pas appel à des consultations publiques. Certains des pays parties à des ACR ne sont pas des pays démocratiques et limitent dans toute la mesure du possible l'intervention du public dans l'élaboration des politiques. Même parmi ceux qui jouissent d'un régime démocratique stable, beaucoup ne sont pas habitués à faire effectivement participer le public à cet exercice. D'autres, en revanche, ont les moyens d'organiser des consultations afin de le mettre à contribution, mais estiment que cela constitue un obstacle au bon déroulement des négociations ou risque de retarder la conclusion d'un accord commercial.

La participation grandissante du public aux négociations et à la mise en œuvre des ACR exerce des contraintes sur les autorités qui ne font pas appel à lui, en général, dans le processus de prise de décision. Ces contraintes peuvent dériver de l'accord même comme de la société civile, qui milite en faveur de procédures de participation publique similaires

à celles utilisées au cours des négociations dans d'autres pays, dont les partenaires commerciaux.

Principales conclusions

De plus en plus, les pays intègrent les questions commerciales et environnementales dans les ACR. La plupart de ces accords sont très récents, et bon nombre de pays n'ont qu'une faible expérience pratique de l'application des dispositions environnementales qu'ils comportent. Il s'agit là d'un exercice d'apprentissage permanent, et les pays ont beaucoup à apprendre les uns des autres. La transparence et la confrontation des expériences s'imposent pour que le poids grandissant des questions d'environnement dans les ACR enrichisse le système commercial multilatéral.

L'intégration de questions d'environnement aux ACR n'est pas un exercice ponctuel. Elle réclame une préparation, une coordination entre les responsables des politiques commerciales et environnementales, l'établissement de priorités et le rapprochement de vues divergentes. En outre, une fois le texte adopté, des efforts permanents s'imposent pour assurer l'intégration effective des questions commerciales et environnementales pendant toute la durée de l'accord. Pour les pays en développement, cet exercice requiert souvent une aide financière et un renforcement des capacités, soit de la part du pays développé partie à l'accord, soit d'autres institutions, comme les organismes de coopération pour le développement.

Si les ACR ont favorisé l'intégration du commerce et de l'environnement aux niveaux bilatéral et régional, on n'observe pas encore de progrès en ce sens au plan multilatéral. De fait, il est frappant de constater que plusieurs pays se sont montrés disposés à intégrer des dispositions environnementales aux ACR mais ne sont pas prêts à accepter un processus analogue à l'échelon multilatéral.

Face à la multiplication actuelle des ACR et à la diversité des dispositions environnementales qu'ils contiennent, certains pays sont confrontés au problème de plus en plus complexe consistant à gérer les divers engagements en la matière et les différentes catégories de programmes de coopération environnementale relevant des multiples ACR auxquels ils sont parties. Il conviendra éventuellement de se pencher sur ce problème dans un avenir proche.

© OCDE 2007

La reproduction de ce résumé est autorisée à condition que la mention OCDE et le titre original de la publication soient mentionnés.

Les résumés multilingues sont des extraits traduits de publications de l'OCDE parues à l'origine en anglais et en français.

Ils sont disponibles gratuitement sur la librairie en ligne de l'OCDE www.oecd.org/bookshop/

Pour plus d'information, contactez le service des Droits et traductions de l'OCDE, Direction des Affaires publiques et de la communication à l'adresse : rights@oecd.org ou par fax : +33 (0)1 45 24 13 91

Service des Droits et traduction de l'OCDE
2, rue André-Pascal
75116 Paris
France

Consultez notre site Internet www.oecd.org/rights/

