

Commerce et environnement: amis ou ennemis?

7 juin 2002

1. Introduction

Au cours des 50 dernières années, les échanges internationaux de biens et services ont connu une croissance très prononcée. Il en a été de même en ce qui concerne les investissements directs à l'étranger reflétant l'activité des firmes multinationales. Cette intensification du "commerce international" au sens large du terme a coïncidé avec une dégradation accélérée des conditions environnementales sur le plan mondial, et dont les conséquences à long terme mettent en péril les sociétés humaines. S'agit-il d'un phénomène de cause à effet? Faut-il à tout prix freiner le développement du commerce pour avoir une chance de sauver la planète? Commerce et environnement sont-ils des ennemis irréductibles?

Je ne le pense pas. Comme je vais tenter de le montrer, le lien entre commerce international et environnement est complexe et indirect, et ce serait se tromper de cible que d'affirmer que la solution des dilemmes environnementaux sur le plan mondial passe nécessairement par un retour au protectionnisme. Ma perspective est celle d'un économiste, et mon objectif celui de clarifier l'apport de cette discipline à l'analyse des problèmes environnementaux. Non pas que je considère que, dans ce domaine, l'opinion des économistes soit la seule qui mérite d'être prise en compte, loin s'en faut. Mais cette perspective économique est souvent mal comprise, et mon objectif dans le cadre de cette leçon inaugurale est d'essayer d'illustrer son importance, sans renier pour autant celle des autres approches.

Plutôt que de brosser un panorama général (pour des survols récents, voir Copeland et Taylor, 2002, ou Nordström et Vaughan, 1999), j'ai choisi de discuter, dans ce qui suit, trois arguments très fréquents, qui insistent tous sur la responsabilité du commerce (au sens large défini plus haut) en matière de

détérioration de la qualité environnementale. Ces arguments sont les suivants:

- 1) Le commerce conduit à un nivellement par le bas des normes environnementales.
- 2) Le commerce conduit à une migration des activités polluantes vers les pays en développement.
- 3) Le commerce conduit à une hausse des émissions polluantes.

Ces propositions sont de nature positive, et nous conduiront à effectuer un survol des connaissances actuelles en la matière. De façon générale, on se rendra compte que chaque argument ne détient qu'une part de vérité, et peut conduire à de profonds malentendus dès l'instant où il est érigé en dogme. Ces nuances établies, je conclurai par quelques réflexions plus normatives, sur l'utilisation de la politique commerciale à des fins de protection de l'environnement.

2. Nivellement par le bas des normes environnementales

Dans un monde où les délocalisations d'entreprises sont de plus en plus fréquentes, les gouvernements peuvent être tentés de sacrifier la sévérité de la réglementation environnementale pour préserver les emplois. De telles craintes sont en partie fondées sur l'expérience vécue par les Etats-Unis dans les années septante lors de l'introduction des premières lois environnementales. C'est précisément pour éviter une concurrence de ce type entre Etats que la réglementation a finalement été confiée à l'Etat fédéral. Il est vrai également que la marge de manoeuvre des gouvernements est réduite par les accords de l'OMC, dans la mesure où la réglementation environnementale interfère avec les flux commerciaux. Et même si les normes environnementales ne sont pas nécessairement édulcorées, les gouvernements risquent de se montrer frileux face à l'introduction de réglementations plus strictes.

Mais dans la tendance, a-t-on assisté à ce nivellement par le bas des normes environnementales sur le plan mondial? La réponse est non, et sans équivoque possible. Certes, la réglementation demeure moins stricte dans les pays en développement, mais la tendance est bien plus clairement à un nivellement par le haut que par le bas. Une étude récente (Wheeler, 2001) suggère même une corrélation positive et forte entre investissement direct et qualité de l'air dans les trois pays en développement qui attirent le plus de capitaux étrangers (Brésil, Chine, Mexique). Plusieurs facteurs contribuent à expliquer ce constat global plutôt optimiste.

Du côté de la gestation et de la mise en oeuvre de la politique environnementale, il faut tenir compte des pressions politiques. Or l'intérêt pour la protection de l'environnement croît avec le revenu par habitant, et la corrélation entre sévérité des normes environnementales et revenu par tête est désormais clairement établie. Certes l'aboutissement de ces demandes dépend des institutions en place, du degré de corruption et du contrôle démocratique. A cet égard les Organisations Non Gouvernementales et les collectivités locales peuvent jouer un rôle clé, en exerçant des pressions non négligeables sur les firmes polluantes pour les obliger à se mettre en conformité avec les normes environnementales. Mentionnons aussi le rôle des accords environnementaux internationaux. Il en existe actuellement plus de 200 sur le plan mondial. Bien que leur mise en application puisse être problématique, ils permettent aux gouvernements nationaux de diluer les pressions politiques qu'ils subissent lorsque la législation environnementale est suspectée d'affecter la position compétitive du pays.

Du côté de entreprises polluantes, et des multinationales en particulier, les coûts de mise en conformité face aux standards environnementaux ne sont de loin pas les seuls paramètres de choix. Afin d'uniformiser la gestion de leurs filiales sur différentes juridictions, les multinationales auront tendance à adopter un standard unique, correspondant en général à la norme plus exigeante. Pour si puissante qu'elle soit sur le plan financier, une multinationale ne doit jamais oublier que le consommateur est roi. Or ces consommateurs deviennent de plus en plus préoccupés par les questions

environnementales, ainsi que l'illustre le succès des organisations de labels écologiques. Les firmes ont donc tout intérêt à respecter les normes environnementales pour préserver leurs parts de marché voire leurs cours en bourse.

Notons que le fait que les normes environnementales aient été poussées à la hausse peut aussi se révéler problématique. C'est le cas notamment de l'entreposage des déchets dangereux et radioactifs, dont personne ne veut (le "not in my back yard" ou "NIMBY" effect selon les anglo-saxons), et qui finissent par aboutir là où la réglementation est la plus laxiste et donc le risque mondial le plus élevé.

3. Migration des activités polluantes vers les pays en développement

Comme les pays en développement appliquent une réglementation environnementale plus laxiste, ils devraient attirer les activités polluantes, à la façon dont les paradis fiscaux attirent les capitaux évadant le fisc national (on parle d'effet de "refuge du pollueur"). Cette prévision est tout à fait standard en termes de théorie du commerce international. La différence de réglementation confère au pays laxiste, toutes choses égales par ailleurs, un avantage comparatif dans la production de produits polluants. La réduction des obstacles au commerce se traduit par l'expression de cet avantage, à savoir la spécialisation du pays en développement dans les activités polluantes.

Le problème est que, comme très souvent, les choses "ne sont pas égales par ailleurs". Une des caractéristiques notoires des pays en développement est leur manque en capital. Or il se trouve que, quel que soit le critère de degré de pollution utilisé (coûts de mise en conformité, émission de produits polluants), la plupart des classifications révèlent que les industries les plus polluantes, au sein desquelles on retrouve systématiquement le papier, l'industrie chimique, la pétrochimie et les métaux, sont en réalité des biens dont la production est intense en capital. Par conséquent, les pays développés, même s'ils sont désavantagés par des normes

environnementales plus strictes, ont un avantage comparatif (très standard lui aussi) dans la production de produits polluants dû à leur forte dotation en capital. En théorie, il n'est donc pas possible de savoir lequel des deux effets (différences de réglementation ou différences de dotations factorielles) prendra le dessus.

Il n'est dès lors pas surprenant que la plupart des vérifications empiriques conduisent à des résultats ambigus et/ou peu robustes. Il est vrai que, sur le plan agrégé, la part des pays à revenu intermédiaire dans les exportations mondiales de produits polluants a légèrement augmenté au cours des années septante et quatre-vingt. Mais elle a à nouveau baissé dans la période récente, et les évolutions par secteur sont très hétérogènes. Cela semble à nouveau prouver que les différences de réglementations environnementales jouent un rôle relativement mineur dans les choix d'investissement des firmes, et que d'autres dimensions doivent être prises en compte (notamment la distance séparant les pays) pour expliquer le commerce international de produits polluants.

4. Hausse des émissions polluantes

La crainte que l'ouverture au commerce se traduise par une hausse des émissions polluantes sur le plan mondial est en partie fondée sur les deux arguments précédents, et donc sujette aux mêmes limites. Deux raisons supplémentaires peuvent être invoquées. D'une part, les activités de transport liées au commerce sont polluantes, et certaines d'entre elles très fortement. D'autre part, le commerce est un des poumons de la croissance, et celle-ci, en augmentant le volume d'activité économique, accroît les émissions polluantes pour des techniques de production inchangées (effet "d'échelle"). Ces deux sources additionnelles de pollution générée par le commerce sont en principe indéniables. Le problème est que les techniques de production se modifient, notamment sous l'impulsion de réglementations environnementales plus strictes, et que cet "effet technique" milite lui en faveur d'une diminution des émissions polluantes.

Disons-le d'emblée, il est très difficile d'isoler l'impact net du commerce sur les émissions de polluants. S'agissant de l'impact de la croissance sur les émissions polluantes, il est a priori ambigu, puisqu'effet d'échelle et effet technique oeuvrent dans des directions opposées. Cette ambiguïté est une des explications donnée au phénomène dit de "courbe de Kuznets environnementale" selon lequel les émissions polluantes augmenteraient durant une première phase de croissance puis diminueraient une fois un niveau critique de revenu par habitant dépassé.

Mais la stabilité voire l'existence même de la courbe de Kuznets est controversée. Elle semble s'appliquer avant tout aux polluants "locaux", de peu d'intérêt dans une perspective internationale. Elle peut conduire à l'impression erronée que l'amélioration des conditions environnementales est un résultat automatique de la croissance. Or une fois encore les conditions politiques et les incitations économiques sont des déterminants essentiels des politiques gouvernementales. Enfin elle n'est qu'indirectement reliée au problème qui nous concerne, à savoir le lien entre développement du commerce et émissions polluantes.

S'agissant de l'impact du commerce sur les émissions polluantes, en plus des deux effets précédemment définis, il faut encore tenir compte d'un effet de composition. En effet, les pays se spécialisent au travers du commerce, ce qui affecte la part des produits polluants dans la production de chaque pays. Celle-ci augmentera ou diminuera selon l'avantage comparatif du pays, mais il serait faux de penser que l'effet net est neutre sur le plan mondial. En effet, puisque des différences de réglementations subsistent, on en revient à la problématique mentionnée au point 2. Si ce sont ces différences de réglementations qui l'emportent, les activités polluantes tendront à se concentrer là où la réglementation est la plus laxiste et les émissions globales augmenteront, alors que ce sera l'inverse si ce sont les différences de dotations factorielles qui l'emportent. Or comme on l'a vu, l'évidence empirique en la matière est peu robuste et l'impact net de l'effet de composition sur les émissions polluantes est donc lui aussi ambigu.

A ce jour et à ma connaissance, la seule étude ayant estimé empiriquement l'impact du commerce sur les émissions polluantes en décomposant les trois effets sur la base d'un large échantillon de pays et d'un modèle théorique rigoureux est celle de Antweiler et al (2001). Ces auteurs parviennent à la conclusion que, pour le pays moyen dans l'échantillon, l'effet d'échelle est certes négatif, mais qu'il est plus que compensé par les effets de composition et technique. Il s'agit cependant d'un résultat obtenu pour un seul type de polluant, le dioxyde de soufre, et seules des recherches plus approfondies pourront nous dire s'il s'étend à d'autres types de polluants.

5. Conclusions

La discussion ci-dessus a montré que la relation entre commerce et environnement est beaucoup plus complexe que ne le suggéraient les propositions initiales. Ce constat nuancé est une invitation à la prudence. Le développement du commerce peut certes être suspecté d'aggraver les problèmes environnementaux. Mais dans la grande majorité des cas, le lien entre activités commerciales et dégradation de l'environnement n'est qu'indirect. La source du problème est ailleurs: dans l'imperfection des marchés (non prise en compte des dommages infligés à l'environnement), la mauvaise définition des droits de propriété (exploitation des ressources maritimes) voire les interventions des gouvernements eux-mêmes (subventions d'inputs ou d'activités polluantes).

Un seul cas à titre d'exemple: l'agriculture intensive utilise des engrais et des pesticides qui contaminent les nappes phréatiques et réduisent la biodiversité. L'intervention la plus appropriée en la matière est de taxer ces inputs polluants, afin de contraindre les exploitants à internaliser les dommages causés à l'environnement. Une alternative serait de taxer la production, mais en générant un effet secondaire indésirable, car l'utilisation de tous les autres inputs non polluants serait découragée sans raison. Une troisième option serait de taxer les exportations, mais elle serait encore moins efficace que les deux premières, puisqu'elle conduirait en plus les producteurs à privilégier le marché local, conduisant à une surconsommation locale.

De façon générale, c'est en luttant directement contre les sources de pollution que la politique environnementale (réglementation, taxes écologiques, permis de polluer etc) a le plus de chance d'être efficace. Le recours à la politique commerciale (droits de douane, embargos, etc) n'est en principe pas à recommander car il crée des effets secondaires indésirables. Le seul cas de figure où le commerce est la source même de la pollution est représenté par les activités de transport; et là encore, c'est le transport en lui-même qui constitue le problème, pas le fait qu'il soit international plutôt que national.

Cela dit, lorsque les problèmes environnementaux se posent en termes mondiaux, comme dans le cas de la dégradation de la couche d'ozone ou des gaz à effets de serre, les sanctions commerciales peuvent constituer le seul moyen efficace de mise en oeuvre des accords. Mais encore faut-il que les gouvernements soient clairement disposés à en être signataires, afin de minimiser les risques de conflits avec la réglementation de l'OMC. Or, selon le type de problème environnemental et la structure des incitations, le succès n'est pas garanti, ainsi que l'illustrent les difficultés de ratification du protocole de Kyoto.

En résumé, les propositions initiales mériteraient d'être amendées de la façon suivante:

1) La peur de perdre des emplois peut conduire les gouvernements à se livrer à une sous-enchère en matière de protection environnementale, et ce d'autant plus que la délocalisation des firmes est aisée. Mais dans les faits cette incitation est contrebalancée par les désirs croissants du public en matière de protection de l'environnement, l'activité des ONGs et le rôle des traités environnementaux internationaux.

2) Une réglementation environnementale plus laxiste confère aux pays en développement un avantage comparatif dans la production de produits polluants. Mais celui-ci doit être mis en balance avec leur désavantage comparatif résultant de leur manque en capital. Dans les faits, mis à part

certains épisodes ou secteurs particuliers, on n'a pas assisté à une migration massive des activités polluantes vers le Sud.

3) L'impact du commerce sur les émissions polluantes au niveau mondial s'exerce au travers de trois effets: d'échelle (positif), technique (négatif) et de composition (ambigu). L'évidence empirique quant à l'importance relative des trois effets est encore très lacunaire, même s'il semble que dans le cas du dioxyde de soufre, le commerce ait contribué à une réduction nette des émissions.

En ce qui concerne le recours à la politique commerciale pour régler des problèmes environnementaux, il convient d'ajouter la proposition suivante:

4) Dans la plupart des cas, le commerce ne se trouve pas à l'origine de la dégradation des conditions environnementales au niveau mondial. Ce sont bien plus les difficultés de mise en oeuvre de politiques environnementales appropriées qui constituent le noeud du problème. Dans certains cas, les sanctions commerciales peuvent s'avérer indispensables pour assurer la mise en oeuvre d'accords environnementaux internationaux. Mais le recours à l'arme commerciale devrait être utilisé avec le plus de parcimonie possible, afin de minimiser le risque d'un retour au protectionnisme dommageable pour tous.

Voilà qui nous éloigne passablement de la limpidité des propositions initiales, et qui pour certains, écologistes en principe, fera la part trop belle au commerce. Pour d'autres, économistes à n'en pas douter, il s'agira au contraire de concessions trop importantes, mettant en péril le libre échange et son efficacité. Je prends donc le risque de conclure en ne satisfaisant personne. Mais en matière de commerce et d'environnement, comme dans la vie en général, oser se salir les mains, c'est aussi faire preuve d'ouverture d'esprit.

Bibliographie

Antweiler, W., B. Copeland et S. Taylor (2001), "Is Free Trade Good for the Environment?", American Economic Review, Vol.91, No 4, 877-908.

Copeland, B. et S. Taylor (2002), "Trade, Growth and the Environment", mimeo, University of British Columbia (forthcoming in Journal of Economic Literature).

Dasgupta, S., B. Laplante, H. Wang et D. Wheeler (2002), "Confronting the Environmental Kuznets Curve", Journal of Economic Perspectives, Vol. 16, No 1, 147-168.

Nordström, H, et S. Vaughan (1999), Trade, Growth and The Environment", WTO, Special Studies No 4.

Wheeler, D. (2001), "Racing to the Bottom? Foreign Investment and Air Pollution in Developing Countries", World Bank, PRWP 2524.