
Comité du commerce et de l'environnement

**PRESCRIPTIONS ENVIRONNEMENTALES ET ACCÈS AUX MARCHÉS
TRAVAUX RÉCENTS DE L'OCDE ET DE LA CNUCED**

Note du Secrétariat

Le présent document a été établi par le Secrétariat sous sa propre responsabilité et sans préjudice des positions des Membres ni de leurs droits et obligations dans le cadre de l'OMC.

I. INTRODUCTION

1. Conformément au paragraphe 32 i) de la Déclaration ministérielle de Doha, le Comité du commerce et de l'environnement (CCE) a reçu pour instruction, "dans la poursuite de ses travaux sur tous les points de son programme de travail dans le cadre de son mandat actuel, d'accorder une attention particulière aux éléments suivants: effet des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, spécialement en ce qui concerne les pays en développement, en particulier les moins avancés d'entre eux, et situations dans lesquelles l'élimination ou la réduction des restrictions et des distorsions des échanges serait bénéfique pour le commerce, l'environnement et le développement".

2. À sa réunion du 5 juillet 2006, pour faciliter les débats du Comité au titre du paragraphe 32 i) sur les prescriptions environnementales et l'accès aux marchés, le CCE a demandé au Secrétariat de rédiger une note factuelle résumant les travaux sur les prescriptions environnementales et l'accès aux marchés réalisés récemment au sein d'autres organisations internationales et des organes compétents de l'OMC.¹

3. La présente note a été élaborée en réponse à la première partie de cette demande. Elle fait le point des conclusions d'études récentes de l'OCDE et de la CNUCED concernant les prescriptions environnementales et l'accès aux marchés, à savoir les Études de l'OCDE sur la politique commerciale (2005) et la Revue du commerce et de l'environnement (2006) de la CNUCED.² Elle souligne certains points essentiels de ces deux initiatives, qui pourraient donner lieu à de nouveaux débats au CCE sur les prescriptions environnementales et l'accès aux marchés. Il s'agit des tendances récentes des prescriptions environnementales; des difficultés d'accès aux marchés auxquelles sont confrontés les exportateurs des pays en développement; des réponses des pays en développement aux

¹ WT/CTE/M/42, paragraphe 21.

² On peut rappeler que les Études de l'OCDE sur la politique commerciale (2005) et la Revue du commerce et de l'environnement (2006) de la CNUCED ont été présentées par des représentants de ces deux organisations ayant le statut d'observateur à la réunion ordinaire du CCE qui s'est tenue le 5 juillet 2006 (WT/CTE/M/42).

prescriptions environnementales; et des approches visant à tenir compte des difficultés d'accès aux marchés rencontrées par les pays en développement aux niveaux national et multilatéral.

4. Sur la base des travaux antérieurs dans ce domaine, il convient de rappeler qu'en 1996, une note intitulée "Incidences des mesures relatives à l'environnement sur l'accès aux marchés, notamment du point de vue des pays en développement et surtout des moins avancés d'entre eux"³ a été établie à la demande des délégations participant aux travaux du CCE qui souhaitaient avoir des renseignements de base. La première section de cette note présentait l'état des travaux consacrés par l'OMC et d'autres instances, telles que l'OCDE⁴ et la CNUCED⁵, aux incidences des mesures environnementales sur le commerce international et passait en revue les effets et les problèmes qui, selon les observateurs, pouvaient en découler pour le commerce, notamment en ce qui concernait l'emballage, l'éco-étiquetage et les normes de produits. La deuxième section traitait de la situation spécifique des pays en développement et des pays les moins avancés et illustre les effets que les mesures de protection de l'environnement pouvaient avoir sur l'accès aux marchés, en se basant sur des monographies de pays sur le commerce, la compétitivité et l'environnement effectuées en 1994 et 1995 par la CNUCED/le PNUD.

5. En 1999, une note intitulée "Obstacles techniques à l'accès des pays en développement aux marchés"⁶ a été établie à la demande du Comité des obstacles techniques au commerce (COTC) qui souhaitait que le Secrétariat fasse le bilan des connaissances sur les obstacles techniques à l'accès aux marchés pour les fournisseurs des pays en développement, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME), qui découlaient des normes, règlements techniques et procédures d'évaluation de la conformité. La note comprenait une partie relative aux prescriptions environnementales, en réponse à une demande du Comité du commerce et de l'environnement (CCE) qui souhaitait être régulièrement tenu au courant des effets des prescriptions en matière d'éco-étiquetage sur l'accès des pays en développement aux marchés. La note étudiait notamment des analyses pertinentes, dont celle de la CNUCED⁷, concernant l'impact des politiques environnementales sur l'accès aux marchés et la compétitivité des pays en développement sur la base de onze monographies de pays.

6. La présente note a été établie par le Secrétariat sous sa propre responsabilité. Elle n'est pas censée couvrir de façon exhaustive toutes les questions concernant les prescriptions environnementales et l'accès aux marchés qui figurent dans les initiatives de l'OCDE et de la CNUCED. Il ne s'agit pas davantage d'essayer d'établir un ordre de priorité pour les questions, thèmes ou préoccupations évoqués par certains Membres dans ce domaine. Enfin, cette note ne préjuge pas du droit qu'ont les Membres d'exprimer d'autres vues se rapportant au paragraphe 32 i) de la Déclaration ministérielle de Doha.

³ WT/CTE/W/26.

⁴ OCDE, Rapport sur les échanges et l'environnement au Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres, mai 1995.

⁵ CNUCED, Incidences des politiques et des normes en matière d'environnement sur l'accès aux marchés et la compétitivité, plus particulièrement dans le cas des pays en développement, et études empiriques de la CNUCED, "Politiques de l'environnement, commerce et compétitivité: questions conceptuelles et questions empiriques", Rapport du Secrétariat de la CNUCED, mars 1995.

⁶ WT/CTE/W/101.

⁷ Jha, Markandya et Vossenaar, "Reconciling Trade and Environment: Lessons from Core Studies in Developing Countries", publication conjointe avec la CNUCED, 1999.

II. CONTEXTE

A. ÉTUDES DE L'OCDE SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE (2005): RÉGLEMENTATIONS ENVIRONNEMENTALES ET ACCÈS AUX MARCHÉS⁸

7. En 2001, le Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement (GTCEE) de l'OCDE a arrêté un programme de travail visant à améliorer la compréhension des impacts commerciaux, réels ou supposés, des réglementations environnementales et autres mesures techniques adoptées par les gouvernements des pays membres de l'OCDE et des organismes privés sur les exportations des pays en développement. Il s'agissait tout particulièrement d'établir à quel point ces mesures avaient pu affecter l'accès aux marchés pour les pays en développement.⁹ La première phase de ces travaux comprenait la réalisation de 21 études de cas couvrant un grand nombre de pays importateurs et exportateurs, de secteurs et de types de mesures environnementales.¹⁰

8. Les études de cas ont servi de point de départ à un Forum mondial de l'OCDE sur les échanges (Atelier sur les mesures environnementales et l'accès aux marchés: répondre aux préoccupations des pays en développement, 27 et 28 novembre 2002, New Delhi, Inde), qui a étudié les préoccupations communes aux pays en développement relatives à plusieurs questions soulevées par les études de cas de l'OCDE, ainsi que par les travaux de la CNUCED. Au nombre de ces questions figuraient l'élaboration des mesures environnementales et de certaines mesures SPS, leurs enjeux commerciaux et les dispositions prises par les pays en développement pour y faire face, ainsi que les réponses apportées aux préoccupations de ces derniers. Les participants se sont notamment penchés sur les moyens de renforcer et d'améliorer la transparence et la communication avec les pays en développement concernant les réglementations techniques nouvelles et révisées, ainsi que les régimes volontaires; sur les réponses institutionnelles à la prolifération des normes et des réglementations techniques volontaires influant sur les exportations des pays en développement; et sur le renforcement adéquat des capacités et l'assistance technique adaptée aux besoins des pays en développement.

9. En décembre 2002, le GTCEE a commencé à faire le point des enseignements tirés des études et discussions engagées. Ces enseignements portaient sur les problèmes d'accès aux marchés spécifiquement liés aux exigences en matière d'environnement, de santé et de sécurité et aux solutions

⁸ Ci-après dénommées "Études de l'OCDE".

⁹ Études de l'OCDE, page 3.

¹⁰ Les 21 études de cas sont les suivantes: 1) réglementations d'origine gouvernementale: produits manufacturés: limites sur le formaldéhyde dans les textiles; limites visant les amines aromatiques dans les textiles teints avec des colorants azoïques; limitation des résidus de traitement chimique dans les articles en cuir; limites sur le cadmium dans les plastiques et le PVC; procédures d'importation de l'essence aux États-Unis; 2) réglementations d'origine gouvernementale: produits de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche: limitation des résidus de pesticides dans les pois mange-tout; limites sur les résidus de pesticides dans le thé; limiter les résidus de pesticides dans les ananas; mesures phytosanitaires ayant un effet sur l'importation de durians frais; éco-étiquetage du bois et des produits du bois; adaptation des dispositifs d'exclusion des tortues aux conditions locales; suppression progressive du bromure de méthyle; 3) réglementations d'origine gouvernementale affectant les échanges de produits de l'agriculture biologique: normes applicables aux aliments et boissons issus de l'agriculture biologique; procédures d'importation de l'Union européenne pour les aliments et boissons biologiques; réglementation japonaise en matière d'étiquetage des produits végétaux biologiques; réglementation des labels alimentaires "biologiques" aux États-Unis; 4) initiatives du secteur privé et des ONG: éco-étiquetage des fleurs coupées; initiatives en faveur de la protection des mangroves et élevages de crevettes; certification privée de la durabilité des activités de pêche; initiative de l'Organisation internationale des conditionneurs de fruits sur les emballages consignés; et développement d'une norme internationale de tourisme "vert".

adoptées pour y remédier. Le bilan qui s'en est dégagé constitue la partie I des Études de l'OCDE sur la politique commerciale de 2005; la partie II contient les études de cas.¹¹ Le chapitre intitulé "Enseignements tirés des exemples nationaux" met l'accent sur les solutions trouvées pour remédier à ces problèmes, c'est-à-dire sur les mesures visant à répondre aux besoins de renseignements et de renforcement des capacités des exportateurs des pays en développement qui ont été prises à la fois par les autorités nationales et par des organisations non gouvernementales, et sur celles qui mobilisent des procédures d'élaboration, de mise en œuvre et de révision des réglementations et des normes.¹² Il s'agit notamment de comprendre les réactions des principaux acteurs et, plus spécifiquement, d'établir le rôle de chacun dans la recherche de solutions aux difficultés rencontrées. On a cherché à identifier les outils pratiques, déjà élaborés ou en cours d'élaboration, qui permettent de faire face aux contraintes auxquelles sont confrontés les pays en développement en matière d'accès aux renseignements et de capacité; on a également identifié les procédures d'élaboration des mesures, et notamment les procédures de notification et de consultation.¹³

B. REVUE DU COMMERCE ET DE L'ENVIRONNEMENT (2006) DE LA CNUCED: PRESCRIPTIONS ENVIRONNEMENTALES ET ACCES AUX MARCHES POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT: ÉLABORATION D'APPROCHES ET DE STRATEGIES PROACTIVES¹⁴

10. La Revue du commerce et de l'environnement (2006) de la CNUCED analyse le lien entre les prescriptions environnementales et l'accès aux marchés pour les pays en développement. Elle traite des trois questions suivantes: les nouvelles prescriptions environnementales et sanitaires; les nouvelles prescriptions environnementales applicables aux équipements électriques et électroniques; et les débouchés pour les exportations de produits de l'agriculture biologique des pays en développement. La Revue tente de conceptualiser les questions clés en jeu, de fournir des renseignements pratiques et d'identifier les mesures qui pourraient être prises aux niveaux national et multilatéral pour aider les pays en développement à renforcer leurs capacités de faire face aux nouvelles prescriptions environnementales et sanitaires et à tirer parti des nouvelles possibilités. Elle analyse les stratégies suivies par les pays en développement pour s'adapter aux nouvelles prescriptions environnementales dans le secteur des équipements électriques et électroniques, ainsi que les débouchés pour les produits écologiquement préférables, en mettant l'accent sur les exportations de produits de l'agriculture biologique des pays en développement.¹⁵

11. La Revue fait des suggestions sur ce que pourraient faire les gouvernements et les principales parties prenantes des pays développés et des pays en développement pour limiter les effets de restriction des échanges des prescriptions environnementales et maximiser leur contribution au développement durable dans les pays en développement.¹⁶ Elle fait valoir que les pays en développement exportateurs devront adopter une approche beaucoup plus stratégique et proactive afin de satisfaire aux prescriptions environnementales, par exemple en ce qui concerne la sensibilisation de leurs populations, l'engagement et la coopération. Ces pays doivent participer, tant aux travaux dans le cadre de l'OMC pour les prescriptions obligatoires que dans les chaînes d'approvisionnement pour les normes volontaires, en vue de limiter les effets négatifs des nouvelles prescriptions

¹¹ Études de l'OCDE, page 3.

¹² Études de l'OCDE, page 23.

¹³ Études de l'OCDE, page 48.

¹⁴ Ci-après dénommée "Revue de la CNUCED".

¹⁵ Revue de la CNUCED, page xiii.

¹⁶ Revue de la CNUCED, page iii.

environnementales. En outre, ils devraient apprendre à exploiter les nouvelles possibilités commerciales qui résultent de ces prescriptions, ainsi que le marché en pleine expansion des produits écologiquement préférables. Au niveau multilatéral, la Revue traite du rôle des règles de l'OMC pour ce qui est de limiter le caractère restrictif pour les échanges des prescriptions environnementales et de ce que peut faire la CNUCED.¹⁷

III. QUELQUES POINTS ESSENTIELS DES DEUX INITIATIVES

12. Les Études de l'OCDE et la Revue de la CNUCED portant sur une grande variété de prescriptions environnementales applicables aux produits manufacturés et aux produits agricoles, élaborées par les gouvernements et/ou le secteur privé et les ONG. Les diverses études de cas font apparaître plusieurs tendances en ce qui concerne les prescriptions environnementales récentes, elles montrent comment les exportateurs des pays en développement sont confrontés à des difficultés génériques d'accès aux marchés dans ce domaine et en quoi leurs réponses diffèrent. Les travaux de l'OCDE et de la CNUCED identifient des mesures existantes et/ou possibles aux niveaux national et multilatéral qui pourraient contribuer à résoudre les difficultés rencontrées.

B. TENDANCES RECENTES

13. D'après les Études de l'OCDE, il existe deux grands types de mesures environnementales. Celles visant à imposer une norme minimale ou une caractéristique du produit prennent généralement la forme de règlements techniques, comme les prescriptions sur la composition de produits ou les limites maximales de résidus, ou bien les prescriptions en matière de conditionnement ou d'élimination. Les mesures environnementales qui concernent les premières phases du cycle du produit – procédés ou méthodes de production – ainsi que les phases en aval de la production, prennent en général la forme de normes (volontaires) et peuvent aboutir à l'attribution de labels écologiques.¹⁸ Les études de l'OCDE et de la CNUCED font apparaître les tendances récentes ci-après en ce qui concerne les nouvelles prescriptions environnementales.

2. Complexité croissante des prescriptions

14. D'après la Revue de la CNUCED, les consommateurs, les producteurs, les organismes de réglementation et les parties intéressées sont de plus en plus conscients des problèmes environnementaux et sanitaires et cherchent des outils polyvalents pour y remédier effectivement.¹⁹ De ce fait, en particulier dans les pays développés, les prescriptions environnementales deviennent de plus en plus complexes et visent à atteindre non seulement des objectifs environnementaux mais aussi, souvent, d'autres objectifs de politique générale publique. Les prescriptions environnementales et sanitaires peuvent concerner la santé, l'innocuité des produits alimentaires ou la sécurité du travail, et l'aspect environnemental peut aussi être lié à la production, à l'utilisation ou aux procédés de récupération des produits. Ces prescriptions multidimensionnelles sont complexes et rigoureuses, ont de grandes incidences et font l'objet de modifications fréquentes. Elles diffèrent souvent d'un marché à l'autre et sont plus difficiles à harmoniser en raison de leur caractère multidimensionnel et du fait qu'elles concernent divers groupes de parties prenantes.²⁰

¹⁷ Revue de la CNUCED, page iii.

¹⁸ Études de l'OCDE, page 12.

¹⁹ Revue de la CNUCED, page 9.

²⁰ Revue de la CNUCED, page 5.

3. Multiplication des initiatives volontaires du secteur privé

15. Les Études de l'OCDE semblent indiquer que, parmi les deux formes de prescriptions environnementales – à savoir les réglementations techniques obligatoires et les normes volontaires –, les normes volontaires privées prennent de plus en plus d'importance. Toutefois, la distinction nette entre les réglementations obligatoires et les normes volontaires n'est pas perçue aussi clairement par les producteurs et les exportateurs. Même si une norme est facultative de droit, elle doit dans de nombreux cas être respectée pour que les exportateurs accèdent à certains marchés.²¹ La Revue de la CNUCED souligne que les prescriptions environnementales et sanitaires volontaires ont de plus en plus un rôle essentiel dans de nombreux secteurs et peuvent inclure des spécifications plus rigoureuses que celles qui sont obligatoires.²² Le nombre de ces prescriptions augmente et elles évoluent rapidement et, si elles sont intégrées dans les chaînes d'approvisionnement – comme c'est le cas des normes pour la gestion durable des forêts –, elles peuvent devenir des impératifs commerciaux sur certains marchés.²³

4. Multiplication des prescriptions liées à la chaîne d'approvisionnement mondiale

16. La Revue de la CNUCED relève une augmentation des prescriptions imposées par les détaillants dans la chaîne d'approvisionnement et lorsque la mondialisation de la production oblige les exportateurs à respecter des spécifications exigées par les entreprises multinationales. Par exemple, dans le secteur des équipements électriques et électroniques, les prescriptions liées à la chaîne d'approvisionnement mondiale se multiplient, car la fabrication des composants et les opérations de montage sont de plus en plus confiées en sous-traitance.²⁴ Ce phénomène joue un rôle essentiel dans l'adaptation aux nouvelles prescriptions environnementales, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME) qui fournissent des intrants pour les produits manufacturés destinés à l'exportation. Ces entreprises doivent respecter les prescriptions liées aux chaînes d'approvisionnement mondiales sous peine de perdre progressivement leur statut de fournisseurs d'intrants.²⁵ S'agissant du secteur des produits alimentaires, l'étude de la CNUCED sur les prescriptions environnementales et sanitaires donne un exemple de normes d'achat mondiales correspondant aux bonnes pratiques agricoles (EurepGAP) établies par l'Euro Retailer Produce Working Group (EUREP), qui englobe les principaux supermarchés d'Europe.²⁶

C. DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES EXPORTATEURS DES PAYS EN DEVELOPPEMENT

17. Les Études de l'OCDE et la Revue de la CNUCED signalent plusieurs difficultés génériques d'accès aux marchés auxquelles sont confrontés les exportateurs des pays en développement. Il s'agit notamment de problèmes liés à l'information, au manque de capacités et de ressources, à la prolifération de prescriptions hétérogènes et aux procédures d'évaluation de la conformité. Les Études de l'OCDE soulignent que les difficultés rencontrées par les exportateurs pour s'ajuster aux normes et réglementations ne remettent pas en cause la poursuite des objectifs légitimes de la protection de l'environnement, de la vie ou de la santé humaines, animales ou végétales, mais il arrive qu'elles

²¹ Études de l'OCDE, page 49.

²² Revue de la CNUCED, page 6.

²³ Revue de la CNUCED, page 9.

²⁴ Revue de la CNUCED, page 89.

²⁵ Revue de la CNUCED, pages xvii et xviii.

²⁶ Revue de la CNUCED, page 7.

fassent peser sur les exportateurs une charge très importante.²⁷ Selon la Revue de la CNUCED, de nombreux pays en développement ont la volonté politique de satisfaire aux prescriptions des principaux marchés d'exportation, mais ils en sont souvent empêchés par le manque de ressources techniques et humaines et par des faiblesses institutionnelles fondamentales.²⁸

18. Les problèmes concernent, tout d'abord, l'information. D'après les Études de l'OCDE, le plus difficile n'est d'ailleurs pas tant d'informer un pays que de répercuter l'information suffisamment vite dans le secteur concerné, ce qui nécessite des réseaux de communication efficaces et pourrait poser des problèmes, en particulier pour les PMA et les PME des pays en développement.²⁹ Dans certains cas, le gouvernement ou le secteur concerné du pays exportateur peut être pris par surprise et ne pas avoir le temps de réagir aux prescriptions avant que les exportations ne soient affectées. Même si ce problème est désormais moins courant, grâce aux procédures de notification à l'OMC des projets de réglementation et à la possibilité de diffusion par Internet, il peut toujours survenir dans les pays les moins avancés et les secteurs dominés par les PME.³⁰ En outre, le manque de renseignements peut poser des problèmes, même dans des situations où il serait facile de se conformer aux prescriptions. Selon les Études de l'OCDE, il peut arriver qu'une mesure environnementale reste peu connue dans le pays exportateur, de sorte que des infractions continuent de se produire des années après son entrée en vigueur.³¹

19. Un deuxième problème concerne le manque de capacités et de ressources: dans certains cas, les exportateurs ne peuvent pas assimiler tous les détails importants des mesures prises par l'importateur en raison de la complexité technique.³² Par ailleurs, il se peut que les exportateurs, en particulier les PME, n'aient pas les connaissances nécessaires pour satisfaire à une prescription. C'est notamment le cas lorsque des changements doivent être apportés aux procédés ou aux méthodes de production et que le pays n'a pas les connaissances requises pour se conformer à la nouvelle prescription compte tenu des conditions locales, en raison de l'insuffisance des recherches antérieures.³³ Dans d'autres cas, lorsque d'importants investissements sont nécessaires pour acquérir des équipements de production ou de lutte contre la pollution, l'exportateur ne dispose pas toujours des capitaux requis. Ce problème apparaît généralement dans les secteurs qui nécessitent des équipements et des produits chimiques spécialement adaptés à la production visée.³⁴ En outre, des difficultés peuvent apparaître du fait d'un manque de produits de substitution. Ces produits peuvent être des marques déposées, ou être chers et difficiles à se procurer pour les exportateurs des pays en développement, en particulier les PME, en raison soit de leur coût, soit de leur complexité technique.³⁵

²⁷ Études de l'OCDE, page 38.

²⁸ Revue de la CNUCED, page 23.

²⁹ Études de l'OCDE, page 25.

³⁰ Études de l'OCDE, page 13.

³¹ Études de l'OCDE, page 14.

³² Études de l'OCDE, page 13.

³³ Études de l'OCDE, page 14.

³⁴ Études de l'OCDE, page 14.

³⁵ Études de l'OCDE, page 28.

20. Un troisième problème est lié à la prolifération de prescriptions hétérogènes: les difficultés viennent de la nécessité de s'adapter à des mesures en évolution constante et de respecter des prescriptions différentes sur les différents marchés.³⁶ Les coûts engendrés comprennent les pertes d'économies d'échelle, les coûts de l'information et ceux de l'évaluation de la conformité.³⁷ En outre, d'après les Études de l'OCDE, des préoccupations demeurent quant aux prescriptions qui semblent partir du principe que les pays sont faits sur le même moule et qui ne tiennent donc pas compte des conditions propres aux pays en développement.³⁸ Les Études de l'OCDE et la Revue de la CNUCED laissent entendre que les normes internationales et les accords d'équivalence peuvent constituer des solutions possibles. Toutefois, selon les Études de l'OCDE, des normes internationales n'ont été élaborées à ce jour que pour une petite fraction des objectifs environnementaux³⁹ et les pays en développement peuvent avoir des difficultés à négocier des accords d'équivalence⁴⁰, par exemple dans le domaine des produits de l'agriculture biologique.⁴¹

21. Enfin, l'une des difficultés a trait aux procédures d'évaluation de la conformité que les exportateurs doivent respecter pour montrer qu'ils satisfont aux prescriptions: les Études de l'OCDE signalent un manque d'infrastructure de soutien, comprenant des laboratoires, la métrologie, des données et des agents qualifiés, ainsi que le coût des technologies pertinentes. Les problèmes se produisent le plus souvent lorsque l'importateur a fixé une limite de résidus proche du seuil de détection de la substance, qui doit être mesurée au moyen d'équipements de laboratoire perfectionnés, utilisés par des techniciens hautement qualifiés.⁴² Une autre difficulté concerne le coût de la certification et les conditions à remplir pour que le certificateur soit reconnu ou agréé dans le pays importateur. D'après l'étude de la CNUCED sur les produits de l'agriculture biologique, dans de nombreux pays, les organismes locaux de certification ne sont pas accrédités auprès des autorités des pays importateurs. Les producteurs n'ont pas d'autre choix que de payer le coût élevé de la certification assurée par un organisme de certification reconnu par le pays importateur et habituellement installé dans ce pays. La situation peut être pire si les producteurs sont de petits exploitants et doivent fournir une "preuve de conformité" aux diverses prescriptions des différents pays importateurs.⁴³ Même si les accords de reconnaissance mutuelle peuvent éviter la multiplicité des certifications, d'après les Études de l'OCDE, l'utilisation de ce type d'instrument a été en général très limitée car la conclusion d'un tel accord tend à être complexe et à prendre beaucoup de temps.⁴⁴

³⁶ Études de l'OCDE, page 28.

³⁷ Études de l'OCDE, pages 38 et 39.

³⁸ Études de l'OCDE, page 12.

³⁹ Études de l'OCDE, page 39.

⁴⁰ Études de l'OCDE, page 29.

⁴¹ Revue de la CNUCED, pages 171 à 174.

⁴² Études de l'OCDE, page 26.

⁴³ Revue de la CNUCED, pages 169 et 170.

⁴⁴ Études de l'OCDE, page 42.

D. REPONSES DES PAYS EN DEVELOPPEMENT

22. Les réponses des pays en développement face aux prescriptions environnementales peuvent varier. Elles dépendent, par exemple, des caractéristiques du secteur, des producteurs et des pays concernés. D'après les Études de l'OCDE, dans le cas d'un secteur manufacturier – production de textiles ou de teinture, par exemple – nombre des principaux producteurs peuvent être des filiales détenues pour tout ou partie par des sociétés basées dans des pays de l'OCDE, et donc capables d'obtenir les connaissances nécessaires sur les substituts possibles ainsi que les capitaux, au besoin. Le reste de l'industrie, composé de PME détenues par des intérêts locaux, risque d'être beaucoup moins à même de s'adapter.⁴⁵ La Revue de la CNUCED montre comment les pays en développement plus avancés ont tendance à attirer les sous-traitants, filiales et succursales des grandes entreprises des pays développés; ces dernières les informent alors de l'introduction de prescriptions techniques, ou les y préparent. Toutefois, les pays les moins avancés (PMA) sont particulièrement touchés par les nouvelles prescriptions environnementales et sanitaires parce qu'ils manquent de capacités institutionnelles, techniques et de gestion et que les coûts d'ajustement pour respecter ces nouvelles prescriptions sur les marchés d'exportation sont plus élevés pour eux que pour les autres pays en développement.⁴⁶ Les diverses réponses des pays en développement, exposées dans les études de l'OCDE et de la CNUCED, sont les suivantes.

2. Une approche pour parer au plus pressé – l'exemple des prescriptions environnementales et sanitaires

23. D'après la Revue de la CNUCED, il semble que la plupart des pays en développement adoptent une approche visant à parer au plus pressé, au lieu d'agir de façon stratégique, pour tenir compte des prescriptions environnementales et sanitaires sur leurs principaux marchés d'exportation. À ce jour, un grand nombre d'exportateurs des pays en développement ne font que réagir à ces nouvelles prescriptions, sans pouvoir les anticiper. En l'absence d'une approche proactive, il est probable qu'ils continueront principalement à empêcher les incidences négatives au lieu de tirer parti des avantages du développement durable pour leur économie, y compris afin de maximiser les effets positifs associés à la protection de l'environnement, à l'efficacité des ressources et des matériaux, à la sécurité du travail et à la santé publique, accroissant ainsi la productivité et le bien-être.⁴⁷

3. Une approche holistique – l'exemple du secteur des équipements électriques et électroniques

24. Les Études de l'OCDE relèvent certains signes encourageants dans la manière dont les pays en développement tiennent compte des prescriptions environnementales, qui indiquent un basculement d'une démarche réactive, destinée à résoudre les problèmes, vers une autre, plus holistique, qui tente de concilier un haut niveau de protection environnementale et une croissance accrue des exportations. Cette amélioration semble essentiellement procéder de considérations destinées à promouvoir la cohérence des politiques et de tentatives visant à rendre les procédures de réforme des réglementations gouvernementales plus efficaces et plus favorables aux échanges.⁴⁸ D'après l'étude de la CNUCED, des politiques proactives de ce type peuvent être observées en Chine, aux Philippines et en Thaïlande, en ce qui concerne les stratégies d'ajustement aux nouvelles

⁴⁵ Études de l'OCDE, page 15.

⁴⁶ Revue de la CNUCED, page xv.

⁴⁷ Revue de la CNUCED, page 10.

⁴⁸ Études de l'OCDE, pages 19 et 51.

prescriptions environnementales pour les équipements électriques et électroniques sur les marchés mondiaux ainsi que la nécessité de régler les problèmes liés à l'augmentation des déchets qui en résulte dans leur pays. Les politiques mentionnées concernent notamment l'échange de renseignements et la compréhension des prescriptions environnementales sur les principaux marchés d'exportation; la participation aux consultations visant à établir des normes lorsque celles-ci ont des conséquences importantes pour les exportateurs; la coordination des efforts pour évaluer l'incidence des nouvelles prescriptions; une meilleure sensibilisation aux questions environnementales et sanitaires; l'amélioration de l'infrastructure pour la gestion des déchets; l'élaboration d'un cadre juridique approprié et la mise en œuvre des réglementations environnementales; la coopération entre le gouvernement et les parties prenantes du secteur privé; la formation et le renforcement des activités de recherche; et l'amélioration de la capacité des PME à adopter des systèmes de gestion de l'environnement.⁴⁹

4. Nouveaux débouchés – l'exemple des produits de l'agriculture biologique

25. La Revue de la CNUCED souligne qu'il y a, dans les pays développés, un accroissement général de la demande de produits écologiquement préférables, et notamment de produits issus de l'agriculture biologique; celle-ci a augmenté beaucoup plus rapidement que le marché global des produits alimentaires au cours des 20 dernières années. En outre, la gamme des produits de l'agriculture biologique s'est élargie rapidement et comprend désormais d'autres catégories que les aliments et boissons biologiques (par exemple aliments pour animaux de compagnie, cosmétiques, produits de nettoyage, textiles et matelas biologiques). Cela représente des débouchés prometteurs à l'exportation pour les producteurs et les exportateurs de produits biologiques des pays en développement, notamment pour les raisons suivantes: dans les prochaines années, on prévoit que, pour la plupart des produits biologiques, l'offre intérieure dans les pays développés restera inférieure à la demande intérieure; l'intérêt que les consommateurs des pays développés portent depuis longtemps aux produits tropicaux et le nouvel engouement pour les produits alimentaires ethniques créent une demande à laquelle les producteurs nationaux ne peuvent pas répondre facilement; et les pays en développement peuvent avoir un avantage comparatif inhérent pour la production biologique en raison de leur main-d'œuvre relativement abondante et de leur utilisation relativement plus faible de produits chimiques dans l'agriculture. Toutefois, afin de tirer parti de ces possibilités, les producteurs et les exportateurs des pays en développement doivent relever un certain nombre de défis: se conformer à des normes qui ne sont peut-être pas tout à fait appropriées à l'environnement local; respecter des procédures administratives et des procédures d'importation; et faire face à des coûts élevés de transport, d'entreposage et de certification. En outre, comme l'agriculture biologique demande beaucoup de connaissances, il est difficile de transmettre ce savoir aux agriculteurs, en particulier aux petits exploitants dans les régions éloignées.⁵⁰

26. D'après la Revue de la CNUCED, l'agriculture biologique peut aussi offrir en plus des recettes de nombreuses possibilités de développement durable aux niveaux local et national. Elle a moins d'effets préjudiciables sur l'environnement et la santé des agriculteurs que l'agriculture classique, qui est basée sur des intrants chimiques. La Revue mentionne plusieurs études selon lesquelles l'application de techniques de l'agriculture biologique, qui nécessitent peu d'intrants externes, par de petits exploitants de nombreux pays en développement peut entraîner un accroissement des rendements et donc améliorer la sécurité alimentaire.⁵¹

⁴⁹ Revue de la CNUCED, pages 73 à 88.

⁵⁰ Revue de la CNUCED, pages xviii et xix, 153 et 154.

⁵¹ Revue de la CNUCED, page xviii.

E. REPONSES AUX PREOCCUPATIONS DES PAYS EN DEVELOPPEMENT AUX NIVEAUX NATIONAL ET MULTILATERAL

27. Les Études de l'OCDE et la Revue de la CNUCED recensent diverses approches adoptées par les gouvernements et les organisations non gouvernementales aux niveaux national et multilatéral pour faire face aux difficultés d'accès aux marchés rencontrées par les pays en développement. Il s'agit notamment des actions suivantes: i) information et communication; ii) procédures d'élaboration, de mise en œuvre et de révision des réglementations et des normes; et iii) assistance technique et renforcement des capacités.

2. Information et communication

28. Afin d'améliorer les flux d'information à destination des acteurs principaux, on peut fournir des renseignements sur les exigences formulées par la mesure environnementale d'un importateur; les débouchés créés par la mesure en question; et les moyens les plus efficaces pour les producteurs de s'adapter à la mesure.⁵² Les Études de l'OCDE et la Revue de la CNUCED donnent des exemples d'actions pertinentes qui ont été prises aux niveaux national et multilatéral. Parmi les initiatives des pouvoirs publics pour améliorer la diffusion des renseignements auprès des pays en développement afin de limiter au maximum les effets défavorables sur les échanges et de faire en sorte que les renseignements soient diffusés correctement auprès des exportateurs potentiels, on compte le Centre néerlandais de promotion des importations en provenance des pays en développement qui propose une base de données en ligne contenant des renseignements sur la législation environnementale en vigueur dans l'UE et ses États membres; et l'Institut national brésilien chargé de l'élaboration des normes (INMETRO) utilise un système d'alerte précoce visant à aider ses exportateurs à anticiper les nouvelles prescriptions environnementales.⁵³

29. Les autres moyens qui permettent de diffuser des renseignements sont notamment la tenue d'ateliers, l'organisation de séminaires, l'envoi de missions d'information ou la mise en place de projets de vulgarisation à long terme pour les exportateurs. L'interaction directe avec les producteurs et les exportateurs permet de transférer efficacement des renseignements et du savoir.⁵⁴ D'après les Études de l'OCDE, les ateliers organisés par des pays de l'OCDE dans des pays en développement ont permis aux exportateurs de poser des questions sur les prescriptions et aux organisateurs de fournir des renseignements et de prendre connaissance des observations formulées par les exportateurs sur leurs difficultés.⁵⁵ Dans certains cas, des organismes privés de normalisation ont entrepris de vérifier que les producteurs des pays en développement connaissaient leurs normes et savaient comment participer aux programmes volontaires. Le plus souvent, ces activités de "vulgarisation" sont menées dans le cadre de dispositifs internationaux d'éco-étiquetage.⁵⁶ D'après la Revue de la CNUCED, au niveau multilatéral, le Groupe consultatif de la CNUCED sur les prescriptions environnementales et l'accès des pays en développement aux marchés vise à promouvoir le dialogue entre les pays développés et les pays en développement et à mieux faire comprendre l'évolution des prescriptions environnementales et les politiques d'ajustement appropriées dans les pays en développement. Dans le cas des prescriptions environnementales et sanitaires volontaires, le Groupe consultatif constitue un mécanisme de communication entre les parties prenantes, le secteur privé, les ONG et les

⁵² Études de l'OCDE, page 32.

⁵³ Études de l'OCDE, page 17.

⁵⁴ Études de l'OCDE, page 18.

⁵⁵ Études de l'OCDE, page 18.

⁵⁶ Études de l'OCDE, pages 17 et 35.

gouvernements, et une instance pour l'échange de données d'expérience entre les pays en développement sur leur adaptation à ces nouvelles prescriptions.⁵⁷

3. Procédures d'élaboration, de mise en œuvre et de révision des réglementations et des normes

30. D'après les Études de l'OCDE, les mesures environnementales, bien conçues et mises en œuvre, peuvent créer de nouveaux débouchés à l'exportation pour les pays en développement, tout en améliorant les performances environnementales des secteurs concernés.⁵⁸ Les études de cas de l'OCDE indiquent que des entreprises et des ONG environnementales internationales ont tenu compte des préoccupations des pays en développement et ont souvent consulté les représentants des secteurs concernés dans les pays en développement lors de l'élaboration de leurs normes. À titre d'exemple, on peut citer le Marine Stewardship Council et le programme Green Globe 21.⁵⁹ Pour ce qui est de réduire au minimum les obstacles au commerce, les études de l'OCDE et de la CNUCED font référence aux règles de l'OMC dans le cadre des Accords OTC et SPS pour l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des réglementations et des normes environnementales, et rappellent les disciplines en matière de transparence, comme les prescriptions de notification et de consultation.

31. Pour aider à faire en sorte que l'élaboration et la mise en œuvre des réglementations ou des normes permettent d'atteindre les objectifs environnementaux en faussant le moins possible les échanges, plusieurs mesures concrètes ont été mises en évidence en tant que bonnes pratiques réglementaires au stade de la conception des nouvelles prescriptions. Dans la Revue de la CNUCED, des exemples montrent qu'il est nécessaire d'éviter les exclusions et d'assurer la transparence; de faciliter la participation des représentants des pays en développement aux consultations entre les parties intéressées; et d'effectuer des évaluations *ex ante*.⁶⁰ Les Études de l'OCDE donnent d'autres exemples montrant l'utilité de révisions périodiques pour éviter que les réglementations et les normes ne deviennent obsolètes ou dépassées⁶¹; et des reports de la mise en œuvre en réponse aux difficultés rencontrées par les pays en développement.⁶²

4. Renforcement des capacités et assistance technique

32. Les Études de l'OCDE et la Revue de la CNUCED montrent le rôle important des initiatives ciblées de donateurs bilatéraux et multilatéraux pour le renforcement des capacités. Les Études de l'OCDE font remarquer que le renforcement des capacités peut concerner un large éventail d'activités ayant pour but d'améliorer les capacités humaines, scientifiques, technologiques, organisationnelles et institutionnelles ainsi que les ressources dont dispose un pays. Si ces initiatives ne sont pas nécessairement à même de résoudre les problèmes immédiats d'accès aux marchés, elles peuvent à long terme accroître l'aptitude des exportateurs et de leurs gouvernements à anticiper les nouvelles prescriptions environnementales et à y réagir de façon positive.⁶³

⁵⁷ Revue de la CNUCED, pages xvi, 25 et 26.

⁵⁸ Études de l'OCDE, page 11.

⁵⁹ Études de l'OCDE, page 17.

⁶⁰ Revue de la CNUCED, page 12.

⁶¹ Études de l'OCDE, page 47.

⁶² Études de l'OCDE, page 45.

⁶³ Études de l'OCDE, page 18.

33. À cet égard, il est fait référence à l'article 11 de l'Accord OTC concernant les activités d'assistance technique au niveau bilatéral entre les Membres de l'OMC dans les domaines des règlements techniques, des normes et des procédures d'évaluation de la conformité. Les Études de l'OCDE donnent un exemple de la manière dont les producteurs guatémaltèques ont pu adapter leur production aux prescriptions des États-Unis concernant les pois mange-tout, grâce aux conseils prodigués par les États-Unis et à un appareil de détection mis à disposition par la coopération allemande pour le développement.⁶⁴

34. Au niveau multilatéral, en ce qui concerne l'agriculture biologique, la Revue de la CNUCED mentionne les travaux du Groupe d'étude international sur l'harmonisation et les équivalences en agriculture biologique (ITF) créé par la CNUCED, de la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et ceux de l'Équipe spéciale du PNUE et de la CNUCED chargée du renforcement des potentiels en matière de commerce, d'environnement et de développement (ESRP).⁶⁵ Les Études de l'OCDE mentionnent aussi certaines initiatives relatives à des accords environnementaux multilatéraux visant à remédier aux problèmes environnementaux mondiaux, tels que le mécanisme du Protocole de Montréal dont l'objet est de fournir une assistance technique et financière, y compris un transfert de technologie, afin d'alléger les coûts supportés par les pays en développement pour des mesures d'ajustement en vue de lutter contre les émissions de substances appauvrissant la couche d'ozone.⁶⁶

35. S'agissant des initiatives d'organismes privés, les Études de l'OCDE mentionnent à titre d'exemple le Marine Stewardship Council, qui aide les pays en développement à mettre en place des pêcheries gérées dans le respect des principes de durabilité.⁶⁷ En outre, elles soulignent l'utilité de la coopération sud-sud pour l'échange de renseignements, d'outils et de données d'expérience nationales entre les pays confrontés à des problèmes de développement similaires; et l'utilité de l'interaction directe et d'activités de recherche conjointe pour le transfert de renseignements et de connaissances.⁶⁸

⁶⁴ Études de l'OCDE, pages 36 et 37.

⁶⁵ Revue de la CNUCED, page xiii.

⁶⁶ Études de l'OCDE, page 18.

⁶⁷ Études de l'OCDE, page 18.

⁶⁸ Études de l'OCDE, page 18.