



Les Mandats de Doha:

"Afin de renforcer le soutien mutuel du commerce et de l'environnement, nous convenons de négociations, sans préjuger de leur résultat, concernant : i) la relation entre les règles de l'OMC existantes et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les accords environnementaux multilatéraux (AEM). La portée des négociations sera limitée à l'applicabilité de ces règles de l'OMC existantes entre les parties à l'AEM en question. Les négociations seront sans préjudice des droits dans le cadre de l'OMC de tout Membre qui n'est pas partie à l'AEM en question ; ii) des procédures d'échange de renseignements régulier entre les Secrétariats des AEM et les Comités de l'OMC pertinents, ainsi que les critères pour l'octroi du statut d'observateur ; iii) la réduction ou, selon qu'il sera approprié, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux."

(Déclaration ministérielle de Doha, paragraphe 31)

Des instructions supplémentaires à l'attention du Comité du commerce et de l'environnement figurent aux paragraphes 33 et 51 ; voir la section sur la Déclaration de Doha n'impliquant pas de négociations.

"Nous donnons pour instruction au Comité du commerce et de l'environnement, dans la poursuite de ses travaux sur tous les points de

Commerce et environnement

Les négociations sur la relation entre les règles de l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux (AEM), aux fins du paragraphe 31(i) de la Déclaration de Doha se sont enlisées essentiellement en raison de questions de procédure. Les discussions sur les mesures environnementales et l'accès aux marchés, sur l'écoétiquetage et sur le paragraphe 51 (Intégration du développement durable dans le Cycle dans son ensemble) sont aussi pratiquement paralysées. Seules les négociations sur les biens environnementaux, aux fins du paragraphe 31(iii), ont enregistré quelques avancées.

Délais prescrits

Aucun délai provisoire spécifique n'a été fixé pour les négociations. Les négociations relatives au paragraphe 31, qui recouvrent le mandat environnemental spécifique, seront conclues dans le cadre de 'l'engagement unique' convenu à Doha.

Contexte

En tant que principal demandeur de négociations sur les questions environnementales à l'OMC, l'UE, avec l'appui du Japon, de la Norvège et de la Suisse, a exercé de fortes pressions en vue de leur inclusion dans la Déclaration ministérielle de Doha. La majeure partie des autres Membres était opposée à de telles négociations. Les objections avancées par les pays en développement reposaient essentiellement sur leur souhait de préserver la concentration de l'agenda sur les questions de développement. Ces pays étaient également préoccupés par le fait que des négociations environnementales pourraient accroître la possibilité du recours à des mesures environnementales afin de restreindre l'accès aux marchés pour leurs produits. Les États-Unis et certains membres du Groupe de Cairns de pays exportateurs de produits agricoles étaient essentiellement préoccupés par le fait que l'UE pourrait recourir à un mandat sur l'environnement pour ralentir la réforme des subventions agricoles ou pour restreindre davantage l'entrée des produits agricoles - notamment des organismes génétiquement modifiés - par l'intermédiaire de l'écoétiquetage ou en invoquant le besoin de mesures de précaution.

Situation actuelle

Paragraphe 31(i) : Relation AEM-OMC

Les discussions sur la relation entre les règles de l'OMC et les obligations commerciales spécifiques dans les Accords environnementaux multilatéraux (AEM) continuent de se concentrer essentiellement sur des questions de procédure. Un groupe constitué des États-Unis, du Canada, de l'Australie, de l'Argentine, de l'Inde et de la Malaisie, souhaiterait conserver le mandat aussi restreint que possible, avec une concentration sur un nombre limité d'AEM et sur les obligations commerciales spécifiques contraignantes et explicites qu'ils contiennent. Le groupe est également en faveur d'une approche analytique, fondée sur l'expérience, avec des discussions centrées sur les expériences nationales dans la négociation et la mise en œuvre des AEM.

Les principaux demandeurs de négociations sur le commerce et l'environnement souhaiteraient une approche conceptuelle plus large qui, en plus de débattre

d'AEM spécifique, prendrait également en compte les principes fondamentaux qui sous-tendent la relation AEM-OMC. Au lieu de restreindre les discussions aux obligations commerciales spécifiques contraignantes aux fins d'un AEM donné, ils ont appelé à l'inclusion de toutes les mesures nécessaires pour réaliser l'objectif global du traité.

En juillet 2005, l'UE a présenté un document (TN/TE/W/53) qui expose sa coordination, son développement et ses processus internes pour traiter de la relation AEM-OMC. Dans un document plus audacieux (TN/TE/W/58), la Suisse a laissé entendre qu'il était 'utile et nécessaire' de prendre en considération trois principes de cette relation, à savoir : 'aucune hiérarchie' entre les systèmes juridiques environnementaux et commerciaux ; 'le soutien mutuel' des deux régimes ; et la 'déférence' au cadre qui comprend des questions particulières dans sa sphère principale de compétence. Suite à une demande de clarification formulée par la Nouvelle-Zélande et d'autres Membres, la Suisse a présenté un autre document qui expliquait le sens de ces termes (TN/TE/W/58). Renvoyant aux principes généraux du droit international, la Suisse a soutenu que les dispositions des AEM et de l'OMC devaient être interprétées de manière à préserver la compatibilité entre les deux ensembles de règles, afin de garantir l'intégrité de chacun. Cette communication n'a donné lieu à aucune discussion.

Les États-Unis et plusieurs pays en développement ont indiqué qu'ils préféreraient se concentrer sur les expériences nationales des Membres au lieu de revisiter le débat sur les principes. Tout en voyant peu de contradictions entre les deux régimes, certains pays en développement ont mis l'accent sur une nette tension dans certains domaines, notamment entre l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC) et les dispositions de la Convention sur la diversité biologique (CDB).

Paragraphe 31(ii) : Echange de renseignements et statut d'observateur

Si aucune décision concrète n'a été prise sur l'échange de renseignements entre les secrétariats de l'OMC et des AEM et sur les critères pour le statut d'observateur, un certain nombre de suggestions ont été formulées. Celles-ci comprennent la régularisation/institutionnalisation des sessions d'information des AEM existantes, centrées sur des sujets spécifiques ; la mise en œuvre conjointe OMC/Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)/AEM de projets d'assistance technique et de constitution de capacités ; l'organisation plus systématique de manifestations parallèles par l'OMC lors des Conférences des Parties aux AEM ; et le renforcement de la coopération au niveau national entre les responsables du commerce et ceux de l'environnement, ainsi qu'une meilleure collaboration entre les secrétariats des AEM et de l'OMC au niveau international (TN/TE/7).

En raison de l'absence de règles claires pour les observateurs des AEM lors des sessions de négociation sur l'environnement (actuellement bloquées au niveau du Conseil général), les négociations continuent de s'enliser. Un certain nombre de secrétariats des AEM, le PNUE, la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (PNUD) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont assisté aux dernières sessions en tant qu'invités ponctuels, informels.

Paragraphe 31(iii) : Biens et services environnementaux

Les Membres ont convenu, début 2002, de transférer le mandat aux fins du paragraphe 31(iii) relatif à la libéralisation des biens et services environnementaux aux Sessions spéciales du Groupe de négociation de l'accès aux marchés pour les produits non agricoles et du Conseil du commerce des services, respectivement. Toutefois, en raison de l'absence de définition claire des biens environnementaux, le Comité du commerce et de l'environnement a continué d'examiner les aspects de ce mandat en terme de portée et de définitions. Concernant les services environnementaux, la majeure partie des négociations en est actuellement au stade de la

son programme de travail dans le cadre de son mandat actuel, d'accorder une attention particulière aux éléments suivants : i) 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 ; ii) dispositions pertinentes de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce et ; iii) prescriptions en matière d'étiquetage à des fins environnementales. Les travaux sur ces questions devraient entre autres choses consister à identifier la nécessité éventuelle de clarifier les règles pertinentes de l'OMC. Le Comité fera rapport à la cinquième session de la Conférence ministérielle, et fera des recommandations, dans les cas où cela sera approprié, en ce qui concerne l'action future, y compris l'opportunité de négociations. Le résultat de ces travaux ainsi que les négociations menées au titre du paragraphe 31 i) et ii) seront compatibles avec le caractère ouvert et non discriminatoire du système commercial multilatéral, n'accroîtront pas ou ne diminueront pas les droits et obligations des Membres au titre des accords de l'OMC existants, en particulier l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, et ne modifieront pas non plus l'équilibre entre ces droits et obligations, et tiendront compte des besoins des pays en développement et des pays les moins avancés."
(Déclaration ministérielle de Doha, paragraphe 32)

présentation bilatérale de demandes et d'offres, dans le cadre des négociations générales sur les services.

Biens

Les discussions sur les biens environnementaux ont dominé l'ordre du jour du Comité du commerce et de l'environnement, en 2005. Certains Membres, dont le Japon, Taiwan et les États-Unis, ont proposé le recours aux listes de l'OCDE et de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), comme points de départ. Ces listes portent essentiellement sur les technologies 'en bout de chaîne' utilisées pour prendre en compte les problèmes environnementaux. Certains pays en développement se sont dits préoccupés de voir les listes de l'OCDE et de l'APEC constituer, pour les négociations à l'OMC, une nouvelle définition trop largement centrée sur des biens qui présentent un intérêt pour les pays développés. Étant donné que les négociations sur ce point relèvent du mandat de l'accès aux marchés, ces pays soulignent que les discussions devraient être centrées sur les produits qui intéressent les pays en développement du point de vue des exportations et prendre pleinement en compte les besoins et les intérêts spéciaux des pays pauvres, notamment en assurant une réciprocité qui ne soit pas totale dans les engagements en matière de réduction tarifaire.

Plusieurs Membres, dont l'UE, la Suisse, le Brésil, la Nouvelle-Zélande et l'Inde, ont avancé la possibilité d'élargir la définition pour y inclure les produits écologiquement préférables, c'est-à-dire les produits ayant une haute performance environnementale et/ou une faible incidence environnementale. De tels produits pourraient comprendre les produits agricoles biologiques, les produits forestiers, ligneux ou non ligneux, à rendement durable ; les produits halieutiques de pêcheries gérées de manière durable ; ou les produits faits à partir de fibres naturelles telles que le jute et le coir (fibre de coco).

Dans sa communication (TN/TE/

W/47) de mars 2005, l'UE a reconnu que certains de ces produits devaient être définis à travers des normes nécessitant une certification et a proposé de recourir à des régimes inclus dans le Réseau d'écoétiquetage global international existant. Les pays en développement, en particulier, sont toutefois réservés en ce qui concerne l'inclusion des produits écologiquement préférables dans une liste éventuelle, car ils s'inquiètent du fait que de tels produits pourraient avoir à être différenciés sur la base des procédés et méthodes de production (PMP) utilisés. Ils craignent que les différenciations PMP ne soient utilisées de manière abusive à des fins de 'protectionnisme vert' et qu'elles n'ouvrent la voie à l'introduction à l'OMC d'autres critères fondés sur les PMP (tels que les normes du travail). Ils sont également opposés au recours à des régimes d'écoétiquetage pour différencier les produits écologiquement préférables. En réponse à ces préoccupations, l'UE a souligné tous les produits écologiquement préférables n'étaient pas nécessairement différenciés sur la base des PMP.

En juin 2005, l'Inde a proposé une alternative aux approches fondées sur des listes ou sur des critères. Ce pays a suggéré qu'une gamme potentiellement large de biens et services pourrait être libéralisée de manière temporaire pendant la durée d'un projet qui cherche à réaliser un objectif environnemental spécifique, approuvé par une 'autorité nationale désignée' (TN/TE/W/51, TN/TE/W/54 et TN/TE/W/60). Selon l'Inde, cette approche prendrait en compte un certain nombre de problèmes imputés à l'approche des listes, notamment le fait que nombre des éléments susceptibles de figurer sur de telles listes pourraient avoir une utilisation double, voire multiple ; les incidences négatives de l'accès illimité aux marchés à des conditions libérales pour les biens environnementaux, sur l'innovation autochtone et sur la compétitivité des industries locales ; et la séparation entre les biens et les services environnementaux. Les biens et services environnementaux pouvant prétendre à des concessions spécifiques pour la durée du projet environnemental pourraient inclure, par exemple, le contrôle de la pollution atmosphérique, les structures pour l'énergie renouvelable ou les produits écologiquement préférables. L'autorité nationale fonderait son évaluation sur des critères devant être développés par le Comité du commerce et de l'environnement. Dans sa seconde communication, l'Inde a fait valoir que les opérations menées à travers des autorités nationales désignées fourniraient aux pays l'espace de politique, alors que la détermination des critères par le Comité du commerce et de l'environnement garantirait la transparence. De plus, l'approche de projet garantirait que les biens et services environnementaux agréés ne seraient utilisés qu'à des fins environnementales, et non à d'autres fins.

Les pays développés Membres ont soulevé le point de savoir si une telle approche, appliquée au cas par cas, sur une base temporaire, aurait un effet aussi large qu'envisagé aux fins du mandat du paragraphe 31(iii) relatif aux biens et services environnementaux. Certains ont noté que les avantages pourraient être limités aux entreprises multinationales, en raison de l'échelle nécessaire des projets environnementaux. Même après une troisième communication de l'Inde sur les aspects techniques et sur la mise en œuvre de l'approche, il a été reproché à celle-ci de n'être ni assez claire, ni assez viable, ni assez pratique, et aussi de ne pas être suffisamment prévisible pour les exportateurs et de ne pas leur offrir suffisamment d'accès aux marchés. D'autres préoccupations étaient liées au transfert d'autorité au niveau national et au fait qu'il faudrait au Comité du commerce et de l'environnement beaucoup de temps pour développer les critères.

De nombreux pays en développement ont favorablement accueilli la nouvelle approche comme base pour un débat plus poussé. Ils craignaient qu'une approche fondée sur des listes ne leur apporte aucun avantage et ont donc résisté aux tentatives visant à faire finaliser une liste d'ici la Conférence ministérielle de l'OMC à HongKong, en 2005. Une communication du Brésil (TN/TE/W/59) formulait ces préoccupations, en soulignant que les négociations avaient jusqu'ici privilégié une définition des biens environnementaux centrée sur des produits de haute technologie présentant peu d'intérêt pour les pays en développement. Tout en appelant

à l'amélioration de l'accès aux marchés pour des produits ayant une faible incidence environnementale et/ou découlant de technologies propres ou incorporant de telles technologies, le Brésil a proposé l'adoption de l'approche des produits écologiquement préférables de la CNUCED comme base pour les négociations. Le Brésil a insisté sur la nécessité de considérer les critères pour l'identification des biens environnementaux comme un moyen d'amener les pays en développement à prendre confiance pour présenter leurs listes. Cuba a également présenté une communication (TN/TE/W/55) dans laquelle il formulait des doutes sur les avantages que les pays en développement pouvaient tirer du recours aux listes de l'OCDE et de l'APEC. En plus des préoccupations soulevées par l'Inde, Cuba a mis l'accent sur le problème des obstacles non tarifaires tels que les prescriptions en matière de certification et d'écoétiquetage.

L'Argentine a tenté de combler le fossé entre l'approche fondée sur les projets de l'Inde et l'approche fondée sur des listes, en incorporant les avantages des deux approches dans ce qu'elle a appelé une 'approche intégrale' (TN/TE/W/62). Aux fins de 'l'approche intégrale' proposée, les autorités nationales décideraient d'éliminer temporairement ou non les droits de douane sur les produits environnementaux utilisés dans des projets environnementaux particuliers. Les Membres identifieraient, au préalable, de manière multilatérale, les catégories de projets environnementaux et les biens environnementaux qui pourraient être utilisés dans ces projets. Des Membres se sont toutefois opposés à l'approche de projet, et les États-Unis et HongKong en particulier ont fait valoir que la proposition de l'Argentine était simplement une variante des communications antérieures de l'Inde.

La Nouvelle-Zélande a suggéré le recours à certains 'points de référence' - tels que les listes de l'OCDE ou de l'APEC ou des Accords commerciaux de libre-échange bilatéraux ou régionaux pertinents - pour l'identification de biens environnementaux possibles (TN/TE/W/47 et TN/TE/W/49). Ce pays a également appuyé la proposition américaine qui vise à identifier une 'liste de base' contenant des biens sur lesquels tout le monde est d'accord et une 'liste complémentaire' de biens qui feraient l'objet d'engagements de libéralisation différents. Celles-ci seraient des 'listes vivantes' pouvant être réactualisées à un stade ultérieur, pour répondre au caractère dynamique des biens environnementaux. Plusieurs Membres ont demandé des clarifications supplémentaires sur le mode de fonctionnement d'une liste vivante. D'autres sont restés sceptiques en ce qui concerne le recours aux accords de libre échange pour l'établissement des listes. Dans sa seconde communication, généralement bien accueillie, la Nouvelle-Zélande a ajouté les produits écologiquement préférables, des technologies et des produits plus propres, permettant des économies de ressources, et l'utilisation des rebuts et déchets comme nouvelles catégories.

De nouvelles listes ont également été proposées par la Suisse, l'UE, les États-Unis, le Canada et la République de Corée. Les communications tant de l'UE (TN/TE/W/57) que de la Suisse (TN/TE/W/56) ont, dans leurs listes, des produits écologiquement préférables ayant une 'haute performance environnementale et/ou une faible incidence environnementale', choisis en fonction de leur utilisation finale ou de leurs caractéristiques en matière d'élimination, soutenus également par la communication néo-zélandaise. Bien qu'elle ne reconnaisse pas explicitement les produits écologiquement préférables, la nouvelle communication américaine (TN/TE/W/52) comprend 7 de ces produits identifiés par la CNUCED dans une liste de 158 produits éventuels. La liste canadienne (TN/TE/W/50) contient des biens environnementaux identifiés essentiellement sur la base des listes de l'OCDE et de l'APEC. La communication de la Corée (TN/TE/W/48) met l'accent sur le besoin de critères 'simples et pratiques' pour l'identification des biens environnementaux. Elle propose l'établissement d'une liste fondée sur des critères, qui comprennent la garantie que l'utilisation finale des produits est essentiellement à des fins environnementales ; que les produits peuvent être classés au titre du code SH ; et que les produits écologiquement préférables et les biens définis en fonction de leurs procédés et méthodes de production sont exclus 'pour des raisons pratiques'.

Le document propose une liste de 89 produits essentiellement liés à la gestion de la pollution. La communication de la Corée a suscité un appui significatif en tant que voie pratique à suivre pour aller de l'avant.

La liste de la Suisse a été critiquée par certains délégués qui lui reprochent de contenir peu de produits présentant un intérêt pour les pays en développement et d'autres produits - tels que les pièces de bicyclettes et de chemins de fer - ayant une valeur douteuse. Les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont répondu aux critiques antérieures selon lesquelles leurs listes ne comprenaient que des produits qui intéressent les pays développés du point de vue des exportations, en citant des statistiques qui montrent qu'ils ont importé des pourcentages significatifs - 40% dans le cas des États-Unis - des produits listés en provenance des pays en développement.

En septembre 2005, les États-Unis ont convoqué une réunion au cours de laquelle ils ont présenté des études de cas sur les avantages environnementaux et développementaux des biens environnementaux proposés. Cette démarche a été perçue par de nombreux délégués comme une opportunité de tester la crédibilité des listes, de les rationaliser et d'analyser des scénarios gagnants/gagnants/gagnants potentiels pour le commerce, l'environnement et le développement. Le Canada a proposé de structurer les discussions par catégories pour apurer les listes existantes et pour appuyer les pays en développement dans la préparation de leurs propres listes, à savoir l'assainissement, la gestion des eaux usées et les énergies renouvelables étant trois possibilités. La proposition a été généralement bien accueillie.

Le président du Comité du commerce et de l'environnement, l'ambassadeur Toufiq Ali du Bangladesh, a pris note de la suggestion du Canada et invité les Membres à se concentrer sur 5 larges domaines préalablement à la session d'octobre du Comité : gestion des eaux usées ; gestion

des déchets solides et dangereux ; contrôle de la pollution de l'air ; produits énergétiques renouvelables ; et produits écologiquement préférables.

Services

Les négociations sur les services environnementaux se poursuivent sans résultats spectaculaires en termes de portée ou services ciblés. Un certain nombre de Membres ont présenté des offres dans le domaine des services environnementaux, dans le cadre de leurs offres générales de services. Ces offres sont toutefois limitées, en particulier parmi les pays en développement, avec des engagements contractés dans peu de secteurs tels que le conseil environnemental. Il n'y a pas eu d'offres dans le domaine du secteur plus sensible de l'eau.

Les questions de classement auront une incidence majeure sur le type de services environnementaux à inclure dans les engagements de libéralisation. Un système de classement accepté au niveau multilatéral ne peut être développé que dans le Comité des engagements spécifiques de l'OMC. Les discussions au sein de ce forum sont toutefois actuellement bloquées. Dans l'intervalle, les Membres ont la latitude de recourir à leurs propres systèmes de classement des services environnementaux. Un autre facteur qui pourrait affecter la qualité des engagements d'accès aux marchés des Membres, dans les services sera l'achèvement des négociations pour des disciplines sur les réglementations intérieures (article VI:4), les subventions (article XV) et la passation des marchés publics (XVIII:2). (Voir Dossiers sur le Cycle de Doha Vol. 4 N° 3, sur les services).

Mandat 'non négociation' de Doha

Paragraphe 32

Lors de la session régulière du Comité du commerce et de l'environnement, le président a proposé de structurer le débat au titre du paragraphe 32(i) sur les mesures environnementales et l'accès aux marchés en fonction des 4 questions principales soulevées par les délégations durant les discussions : le recours à une approche sectorielle pour prendre en considération les effets des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, en identifiant les prescriptions environnementales par secteur qui ont une incidence sur la performance à l'exportation ; les 'questions de processus' dans les domaines de la transparence, des procédures de notification et de consultation dans la préparation des réglementations environnementales ; l'assistance technique pour faciliter le respect des nouvelles prescriptions environnementales par les pays en développement ; et les questions relatives à la préparation des mesures environnementales. Toutefois, des progrès n'ont toujours pas été réalisés sur le point de savoir comment structurer les discussions sur les mesures environnementales et l'accès aux marchés.

Les discussions sur la relation entre l'Accord sur les ADPIC et la CDB, aux fins du paragraphe 32(ii), se sont déroulées au sein du Conseil des ADPIC (voir Dossiers sur le Cycle de Doha, Vol. 4 N° 5, sur les droits de propriété intellectuelle). Les discussions sur l'étiquetage à des fins environnementales, aux fins du paragraphe 32(iii), n'enregistrent pas beaucoup d'avancées.

Paragraphe 51 – Refléter le développement durable dans les négociations

Les discussions ont progressé très lentement sur le paragraphe 51 de la Déclaration de Doha, qui donne pour instruction au Comité du commerce et de l'environnement et au Comité du commerce et du développement, de servir « chacun, dans le cadre de leurs mandats respectifs, d'enceinte pour identifier les aspects des négociations relatifs au développement et à l'environnement, et pour débattre de ces aspects, afin d'aider à atteindre l'objectif visant à ce que le développement durable soit pris en compte d'une manière appropriée. » Il n'y a pratiquement pas eu de progrès pour mettre en œuvre ce mandat, et le Comité du commerce et de l'environnement et celui du commerce et du développement continuent de s'efforcer de déterminer leur approche.

Les Membres ont tenu, les 10 et 11 octobre, un atelier sur le paragraphe 51, avec des sessions sur les thèmes suivants : commerce et développement ; agriculture ; subventions aux pêcheries ; libéralisation des biens et services environnementaux ; aspects pertinents des droits de propriété intellectuelle ; et constitution de capacités pour les pays en développement. Dans son discours d'ouverture, le Secrétaire général de l'OMC, Pascal Lamy, a appelé les Membres à donner un sens au paragraphe 51, en mettant l'accent, en particulier, sur le rôle important que jouent les 'politiques d'accompagnement' dans la réalisation des avantages sociaux de la croissance économique découlant de la libéralisation des échanges.