

**PROCÉDÉS ET MÉTHODES DE PRODUCTION (PMP) :
CADRE CONCEPTUEL ET ÉTUDE DE L'UTILISATION
DES MESURES COMMERCIALES FONDÉES SUR LES PMP**

ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Paris

55088

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

Complete document available on OLIS in its original format

Ce document fait partie du programme du travail de l'OCDE sur le commerce et l'environnement. Il est mis en diffusion générale sous la responsabilité du Secrétaire général.

Ce document est également disponible en anglais.

**Les demandes de reproduction ou de traduction doivent être adressées à :
M. le Chef du Service des Publications, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France**

Copyright OCDE 1997

TABLE DES MATIERES

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	5
INSTRUMENTS COMMERCIAUX OU LIÉS AU COMMERCE.....	6
INTRODUCTION	7
PARTIE I. CADRE CONCEPTUEL POUR LES MESURES LIÉES AUX PMP	9
I. Prescriptions PMP.....	9
II. Externalités de production et de consommation.....	10
III. Cadre analytique.....	12
A. Catégorie-A : PMP concernant le produit	12
B. Catégorie-B : PMP ne concernant pas le produit.....	15
IV. Impact sur les échanges PMP ne concernant pas le produit	21
La question des “produits similaires”	22
PARTIE II. ANALYSE DES MOTIVATIONS, DE L’APPLICABILITÉ, DE L’EFFICACITÉ ET DE L’EFFICIENCE DANS L’EMPLOI DES MESURES COMMERCIALES FONDÉES SUR LES PMP ET DES AUTRES MESURES POSSIBLES	23
I. Motivations.....	23
A. Types de motivation.....	23
B. Questions	29
II. Applicabilité	31
III. Efficacité	32
A. Puissance commerciale.....	34
B. Instruments commerciaux.....	34
C. Programmes d'action	35
IV. Efficience	36
V. Autres mesures possibles comme alternatives aux mesures commerciales fondées sur les PMP.....	38
A. Harmonisation et reconnaissance mutuelle des normes PMP	39
B. Instruments économiques	41
C. Aide financière et technique	44
D. Éco-étiquetage.....	44
E. Préférences commerciales liées à l'environnement.....	45
ANNEXE : Critères d'évaluation des mesures commerciales fondées sur des normes PMP et des autres mesures possibles.....	47
NOTES.....	51

Tableaux

Tableau 1. Cadre conceptuel.....	13
Tableau 2. Analyse des mesures commerciales fondées sur les PMP : motivations, applicabilité, efficacité, efficience et autres mesures possibles	25

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AIBT	Accord international sur les bois tropicaux
AME	accord multilatéral sur l'environnement
CCAMLR	Convention pour la conservation de la faune et de la flore marine de l'Antarctique
CEI	Commission électrotechnique internationale
CFC	hydrocarbures chlorofluorés
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
ISO	Organisation internationale de normalisation
MSP	Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires
OMC	Organisation mondiale du commerce
OTC	Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce
PMP	procédés et méthodes de production
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPP	principe pollueur-payeur
SGP	Système généralisé de préférences

INSTRUMENTS COMMERCIAUX OU LIÉS AU COMMERCE

Les principaux types d'instruments commerciaux, ou liés au commerce, examinés dans la présente étude sont les suivants :

Interdictions ou restrictions commerciales -- Les interdictions ou restrictions commerciales peuvent servir à limiter les importations de produits qui ne satisfont pas à une norme environnementale des procédés et méthodes de production (PMP) spécifiée par le pays importateur. Un produit peut être totalement interdit sur le marché ou n'être autorisé à entrer sur le marché que s'il est conforme à la norme PMP nationale. C'est le type le plus courant d'instrument commercial fondé sur les normes PMP puisqu'il concerne les PMP liés à des produits (catégorie A). Des interdictions ou restrictions peuvent aussi toucher l'exportation de produits à moins que le pays destinataire ne soit en mesure de se conformer à certaines prescriptions PMP, telles que la transformation ou l'évacuation de déchets dangereux.

Sanctions commerciales -- Les sanctions commerciales, dans ce cas, sont des interdictions ou restrictions frappant des produits autres que celui qui n'est pas conforme à la norme environnementale PMP spécifiée par le pays importateur. A titre d'exemple purement théorique, on pourrait ainsi proposer de limiter l'importation de téléviseurs en provenance d'un pays qui utilise des méthodes de pêche nocives pour l'environnement.

Droits compensateurs -- Les droits compensateurs sont des taxes spéciales prélevées sur un produit importé pour compenser les subventions accordées pour la fabrication, la production ou l'exportation dudit produit dans le cas où les importations subventionnées causent un préjudice à la branche nationale. Certains experts proposent que les droits compensateurs soient utilisés en réponse à des "*subventions environnementales implicites*", dues au fait que les normes écologiques concernant le produit sont peu élevées, voire inexistantes.

Eco-labels obligatoires -- Les éco-labels obligatoires sont des labels ou cachets placés sur des produits et indiquant qu'ils ont été fabriqués selon une norme environnementale PMP particulière ; pour les producteurs étrangers, ils jouent le rôle d'une restriction commerciale. Les éco-labels volontaires peuvent aussi indiquer la conformité avec certaines normes PMP, mais les importations de produits non conformes ne sont pas expressément limitées. C'est le fabricant qui choisit de demander la certification de son produit dans le cadre d'un programme d'éco-labels volontaires.

Ajustements fiscaux aux frontières -- Ces mesures donnent aux pays la possibilité de faire en sorte que les taxes intérieures sur les produits aient, dans la mesure du possible, un effet neutre sur les échanges. Outre les ajustements déjà autorisés par le GATT, il est proposé que, d'une part, les éco-taxes soient remboursées sur les exportations et que, d'autre part, des taxes aux frontières soient prélevées sur les produits importés afin de correspondre aux prélèvements intérieurs sur les PMP environnementaux, tels que les taxes sur les émissions ou sur les effluents.

INTRODUCTION

Le terme *PMP* se réfère aux *procédés et méthodes de production* et se définit comme la manière dont les produits sont fabriqués ou transformés et dont les ressources naturelles sont prélevées ou récoltées. On reconnaît qu'ils peuvent avoir de profondes incidences sur l'environnement. Il peut y avoir deux sortes d'effets négatifs dus aux PMP. Dans un cas, un procédé ou méthode de production modifie les caractéristiques du produit de telle manière que celui-ci risque lui-même de polluer ou de dégrader l'environnement au moment où il est consommé ou utilisé (PMP liés aux produits). Dans l'autre cas, le procédé ou la méthode porte atteinte à l'environnement, par exemple en provoquant le rejet de polluants dans l'atmosphère ou dans l'eau pendant l'étape de production (PMP non liés aux produits).

Les prescriptions nationales relatives aux PMP constituent des moyens d'action appréciables en faveur du développement durable. De telles mesures de politique relatives aux PMP visent à empêcher la détérioration de l'environnement imputable aux procédés de production, par exemple en veillant à ce que les producteurs supportent les coûts des atteintes au milieu. Dans de nombreux pays, les consommateurs réclament de plus en plus d'informations au sujet des incidences exercées sur l'environnement par les PMP des produits qu'ils achètent. Dans la plupart des cas, les prescriptions relatives aux PMP fixées par les pouvoirs publics ne s'appliquent qu'à l'intérieur du pays et n'entrent pas en conflit avec la politique commerciale. Cependant, les préoccupations suscitées, en particulier, par les répercussions de certains PMP sur l'environnement, ainsi que le souci de promouvoir des activités ménageant davantage l'environnement ou d'éviter de favoriser des activités écologiquement préjudiciables, ont parfois conduit à proposer ou à appliquer des mesures commerciales.

Les PMP sont une question clé qui intervient à différents niveaux des discussions internationales sur le commerce et l'environnement. Les PMP recourent un certain nombre de questions, y compris l'utilisation des mesures commerciales à des fins d'environnement, les approches fondées sur le cycle de vie et leur application à l'éco-étiquetage, les instruments économiques, et l'harmonisation des politiques et des dispositions environnementales. De récents différends commerciaux liés aux PMP ont exercé un effet catalytique sur ces discussions. Des groupes spéciaux du GATT ont abouti à des conclusions (non adoptées), à propos d'un des différends concernant le commerce et l'environnement le plus connu, que les restrictions à l'importation prises à la suite d'une législation nationale en vue d'imposer des techniques spéciales (*i.e.* des PMP) en ce qui concerne la pêche au thon en dehors des limites nationales pour minimiser la prise des dauphins, n'étaient pas compatibles avec les obligations du GATT.

Étant donné cette importance de taille, la Session conjointe de l'OCDE des experts des échanges et de l'environnement a investi un temps considérable à analyser les incidences environnementales et commerciales imputables au fait que des pays imposent aux produits importés des prescriptions relatives aux PMP. Dans un premier temps, *un cadre conceptuel* a été conçu. Figurant dans la *Partie I* ci-dessous, il propose une classification des effets PMP selon leur effet sur l'environnement et analyse les mesures susceptibles de permettre la mise en application des prescriptions relatives aux PMP. Aussi met-il plus particulièrement l'accent sur l'incidence des mesures commerciales liées aux PMP sur les échanges et la politique commerciale. L'intérêt des règles et disciplines commerciales existantes au regard des prescriptions PMP est également examiné dans le contexte, entre autres, d'une analyse du concept de "*produit similaire*" du GATT. Ce cadre conceptuel reflétant l'état actuel des connaissances sur la question des PMP, il est amené à évoluer et devra donc sans doute être révisé à un stade ultérieur.

Afin de tester le cadre conceptuel, la Session conjointe des experts des échanges et de l'environnement a demandé une série d'études de cas portant sur les prescriptions réelles liées aux PMP.

Ceux-ci ont fait l'objet d'un examen lors de l'Atelier d'Helsinki sur les PMP, tenu en avril 1994 et dont les actes figurent dans la publication de l'OCDE qui s'intitule *Trade and Environment: Processes and Production Methods*.

A partir de ces deux premières étapes des travaux, la Session conjointe a, par la suite, pris la décision de mener une analyse plus approfondie sur cinq aspects liés aux PMP : ***les motivations environnementales, l'applicabilité, l'efficacité et l'efficience des mesures commerciales liées aux PMP, ainsi que d'autres mesures possibles***. Cette analyse approfondie figure dans ***la Partie II***. La présente note aborde un certain nombre de questions théoriques touchant ces cinq aspects et étudie leur compatibilité avec les règles existantes du commerce multilatéral.

Cette analyse plus approfondie a été examinée lors de sessions conjointes tenues entre juillet 1994 et avril 1995. Il a été convenu qu'il fallait tenir compte de ces aspects afin d'arriver à des conclusions valables concernant l'utilisation de mesures commerciales fondées sur les PMP. Les responsables de l'action gouvernementale doivent :

- a) déterminer entre autres si l'utilisation des prescriptions et critères PMP nationaux pour les importations peut s'avérer un moyen applicable, efficace et efficient d'atteindre des objectifs environnementaux donnés ;
- b) identifier les effets que des mesures de ce type auraient sur le commerce international ;
- c) établir dans quels cas les gouvernements pourraient imposer des restrictions aux importations sur la base de leurs PMP ;
- d) vérifier s'il existe d'autres mesures possibles ; et
- e) décider comment ils peuvent éviter d'imposer des restrictions indues aux échanges commerciaux.

On trouvera en ***Annexe*** une liste des critères que l'on peut utiliser pour l'évaluation des mesures commerciales fondées sur les normes PMP et des autres mesures possibles. Les divers aspects de l'utilisation de mesures commerciales fondées sur les normes PMP sont étudiés ici uniquement dans le contexte de l'élaboration des politiques nationales. L'OCDE n'est pas parvenue à un consensus, et elle n'a pas même déterminé pleinement dans quelle mesure on pourrait considérer ces aspects ou considérations comme des règles ou des critères à appliquer dans un contexte multilatéral.

PARTIE I. CADRE CONCEPTUEL POUR LES MESURES LIÉES AUX PMP

I. Prescriptions PMP

Les politiques environnementales visent de plus en plus à éviter la dégradation de l'environnement et à internaliser les coûts environnementaux à tous les stades du cycle de vie des produits. Les règlements adoptés pour mettre en oeuvre ces politiques peuvent par conséquent concerner ces différents stades, depuis la production, la distribution et la vente jusqu'à l'utilisation ou la mise au rebut. Suivant les circonstances, ces règlements visent non seulement les caractéristiques environnementales et la qualité des produits, mais également les procédés et méthodes de production (PMP) employés. Toutes les prescriptions PMP, *i.e.* les prescriptions officielles déterminant la façon dont un produit doit être fabriqué, s'appliquent à l'étape de production, c'est-à-dire avant que le produit ne soit lancé sur le marché. Le but des prescriptions PMP est de réduire ou maîtriser les effets néfastes pour l'environnement, ou de favoriser les effets bénéfiques.

On peut concevoir deux façons de formuler une prescription PMP. La première consiste à énumérer précisément les PMP à utiliser obligatoirement, en indiquant, par exemple, que tel produit doit être fabriqué selon telle (ou telles) technologie(s). A l'opposé, la seconde formule consiste à laisser le libre choix des PMP qui seront effectivement utilisés en se contentant d'en interdire un ou plusieurs -- mais en autorisant l'utilisation de tous les autres -- ou en précisant les effets en matière d'émission ou de performance qui doivent être évités ou obtenus. Les différentes formulations des prescriptions PMP peuvent avoir des impacts distincts, notamment sur le plan du caractère restrictif de ces prescriptions pour le commerce ou de la latitude qu'elles permettent en matière d'innovation technologique.

Lorsqu'elles sont imposées dès le départ, les prescriptions PMP tendent à contraindre les producteurs à modifier leur façon d'opérer. Ces modifications soulèvent des questions techniques et financières qui peuvent être plus ou moins difficiles à résoudre pour chacun des producteurs, en particulier les petits producteurs ou les pays les moins avancés. Selon les circonstances, les prescriptions PMP peuvent entraîner des modifications sur le plan du lieu de production, du niveau de celle-ci et du coût des biens produits. Les modifications des structures de production se traduiront peut-être par des changements de la structure des échanges. Mais, lorsque les instruments commerciaux sont conçus pour faciliter leur mise en oeuvre, les prescriptions PMP peuvent également avoir un lien plus direct avec le commerce.

Il existe différents instruments d'application des instruments PMP, parmi lesquels on peut inclure la réglementation, les systèmes d'étiquetage ou les taxes d'environnement. Dans les pays industriels, la réglementation directe a longtemps dominé la politique environnementale, mais un consensus se dégage depuis peu sur l'idée selon laquelle le recours à des instruments économiques ou à une combinaison des deux pourrait être plus efficace dans bien des cas. Dès lors qu'un gouvernement reconnaît qu'un problème environnemental existe et appelle une action de sa part, la mise en oeuvre de cette action implique d'opérer des choix parmi différents instruments possibles. Ces choix varient selon le cas et peuvent en gros être classés en :

- i) réglementation directe (maîtrise et contrôle) ;

- ii) interventions fondées sur les mécanismes du marché ou instruments économiques (exemple : cession de droits de pollution, incitations fiscales -- taxes de pollution, impôts ou subventions -- ou mesures visant à influencer sur la structure de la production par le biais du choix des consommateurs¹) ; et/ou
- iii) mesures volontaires appliquées par l'industrie (accords ou codes pour la réglementation des PMP ou l'internalisation des coûts d'environnement résultant des PMP adoptés par l'industrie, au niveau national ou international).

Les mesures PMP peuvent être utilisées pour pousser un autre pays à adopter une prescription PMP. Elles peuvent ainsi être appliquées aux produits importés ne se conformant pas à des prescriptions PMP spécifiques (c'est-à-dire les prescriptions PMP applicables aux importations). Une telle action a de toute évidence des conséquences pour les échanges des partenaires commerciaux. Si on prend l'exemple de la prescription PMP qui interdit l'utilisation des hydrocarbures chlorofluorés (CFC) dans les processus de fabrication, l'interdiction de l'importation de composants d'ordinateurs pour lesquels les CFC sont utilisés comme solvants de nettoyage constituerait une mesure commerciale visant à étendre l'application d'une prescription PMP à d'autres producteurs. Dans l'optique de nos travaux, l'accent sera mis sur les mesures et prescriptions PMP qui ont des effets sur le commerce. Parmi ces mesures figurent des instruments réglementaires, économiques ou volontaires, fondés sur des prescriptions PMP, comme :

- i) les restrictions à l'importation ou à l'exportation de produits ne satisfaisant pas à certaines normes PMP ;
- ii) les systèmes d'étiquetage écologique ; et
- iii) les taxes environnementales, les ajustements de droits de douane et les droits compensateurs.

Les approches suivantes constituent également des options importantes pour assurer la mise en oeuvre des prescriptions PMP tout en minimisant les effets restrictifs sur les échanges :

- i) harmonisation des prescriptions PMP et reconnaissance mutuelle ; et
- ii) incitations positives au transfert de technologie ou à d'autres moyens permettant d'aider les pays en développement à se doter de la capacité nécessaire pour mettre en oeuvre les prescriptions PMP, en particulier les aides financières et technologiques.

II. Externalités de production et de consommation

Lorsque la fabrication, la consommation ou la mise au rebut de produits causent à l'environnement un dommage qui n'est pas pris en considération dans le coût, il se produit une "déséconomie externe" ou "externalité". Lorsque cette externalité touche d'autres pays, elle devient une externalité régionale ou mondiale. Aux fins de l'analyse, il faut commencer par établir une distinction entre les prescriptions PMP qui visent les externalités liées à la consommation et celles qui visent les externalités liées à la production, c'est-à-dire déterminer si les effets environnementaux visés par les prescriptions PMP en question se manifestent au niveau des activités de consommation ou de production.

Les prescriptions environnementales qui visent les externalités de *consommation* portent sur les effets environnementaux qui se manifestent "en aval", c'est-à-dire lors de la distribution, du lancement sur le marché, ou lorsque les produits sont consommés ou mis au rebut après consommation. Ces normes, qui

portent sur les caractéristiques du produit, peuvent avoir trait à ses propriétés physiques ou chimiques, à la prévention des risques pour la santé et pour l'hygiène et à l'amélioration de l'information du consommateur, à la limitation des risques environnementaux du transport, à l'imposition de certains types d'emballage et de conteneurs, à la réglementation de l'élimination des déchets, à la récupération ou au recyclage des produits ou de leur emballage. Bien que les facteurs exogènes liés à la consommation influant sur l'environnement soient habituellement assujettis à des prescriptions de produit, des prescriptions PMP peuvent être indiquées lorsque les gouvernements veulent réglementer des procédés qui influent sur l'effet que la consommation d'un produit peut avoir sur l'environnement. Ces normes pourraient donc être qualifiées de *prescriptions PMP concernant les produits*.

Les prescriptions environnementales qui visent les externalités de *production* prennent souvent la forme de restrictions imposées sur les intrants pouvant être utilisés, ou de règles stipulant que certaines technologies doivent être adoptées "en amont", c'est-à-dire au moment de la culture, de l'élevage et de l'abattage des animaux, de l'exploitation des ressources naturelles, de l'extraction des matières premières et de la production ou de la fabrication de biens. Ces normes ne portent pas sur les caractéristiques du produit et peuvent donc être qualifiées de *normes PMP ne concernant pas les produits*. Elles spécifient :

- i) comment maîtriser les effets de la production sur l'environnement, comme la pollution atmosphérique, la pollution des eaux ou la dégradation des sols. Il peut s'agir : de normes de contrôle des émissions fixant des niveaux maxima de pollution à respecter par usine ou par région ; de prescriptions d'efficacité précisant les niveaux de rejets polluants par unité de production pour une usine donnée ; de prescriptions technologiques précisant la technologie à employer dans le procédé de production (exemple l'introduction de méthodes de cultures propres à conserver les sols ou à éviter l'utilisation ou l'usage excessif d'engrais, la réglementation des méthodes d'élevage polluantes, de l'usage de CFC ou de certains solvants dans les processus de fabrication) ; ou
- ii) les méthodes à employer pour fabriquer des produits ou les méthodes d'utilisation des ressources autres que celles mentionnées ci-dessus. On peut citer en exemple : les méthodes de gestion visant à la conservation des forêts ; les méthodes de capture du poisson ou de conservation de certaines espèces ; les dispositions en matière d'élevage ou d'abattage des animaux visant à éviter des pratiques cruelles.

La distinction entre les prescriptions PMP concernant les produits et celles ne concernant pas les produits est importante du point de vue des effets et du traitement du GATT. Le GATT, qui reconnaît la légitimité des restrictions aux importations pour assurer le respect des prescriptions des produits, a élaboré au cours du cycle de négociations commerciales de Tokyo un Code relatif aux obstacles techniques au commerce (OTC ou Code sur la normalisation), afin de veiller à ce que ces prescriptions n'aient pas pour effet d'imposer des restrictions injustifiées aux échanges². Dans la version révisée du Code TBT, connu sous le nom d'Accord sur les obstacles techniques au commerce, la portée des normes de produits visées a été élargie de façon à inclure "les caractéristiques des produits ou les procédés et méthodes de production connexes". Autrement dit, les PMP seraient couverts par l'Accord OTC et par le nouvel Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), mais seulement dans la mesure où ils portent sur les caractéristiques d'un produit et visent ainsi à éviter les externalités de consommation³.

Les prescriptions PMP ne produisant pas de tels effets, à savoir les prescriptions ne concernant pas les produits, demeureraient en dehors du champ d'application de l'Accord. En outre, la version révisée de l'Accord ne concernerait pas les mesures PMP autres que les réglementations et normes techniques, ce qui exclurait donc les instruments économiques. L'Accord SPS couvre une large gamme de mesures que les pouvoirs publics utilisent pour assurer l'innocuité des produits destinés à l'alimentation humaine et

animale du point de vue des polluants, des toxines, des organismes vecteurs de maladies et des additifs, les mesures visant à se prémunir des risques que comportent pour la santé les insectes et les maladies véhiculés par les plantes et les animaux, ainsi que les mesures visant à protéger la vie et la santé des plantes et des animaux.

III. Cadre analytique

Les deux principales catégories d'externalité environnementale visées par les prescriptions PMP constituent une base utile pour la poursuite de l'analyse des problèmes commerciaux résultant des prescriptions et mesures PMP concernant l'environnement. Une autre distinction importante du point de vue des externalités de production tient à la portée juridictionnelle des dommages qu'un PMP peut causer à l'environnement et, par conséquent, à la mesure dans laquelle le problème environnemental concerné est ressenti par d'autres pays ou affecte des ressources communes⁴. A la lumière de ces considérations, on peut, sur le plan analytique, distinguer les PMP selon que leur impact sur l'environnement (voir tableau 1) :

Catégorie A -- est transmis par les produits échangés (dans ce cas, le PMP a une incidence sur les caractéristiques du produit et les prescriptions PMP visent les externalités de consommation) ;

Catégorie B -- n'est pas transmis par les produits échangés (dans ce cas, le PMP n'a pas d'effet visible sur les caractéristiques du produit et les normes PMP visent les externalités de production). En l'occurrence l'impact sur l'environnement peut être :

-- transfrontière ou mondial

B-1. Pollution transfrontière

B-2. Espèces migratoires et ressources biologiques communes

B-3. Préoccupations mondiales

-- seulement sur le territoire du pays d'origine

B-4. Effets sur l'environnement ou autres effets limités au territoire du pays utilisant le PMP considéré

A. Catégorie-A : PMP concernant le produit

Dans cette catégorie de PMP, le dommage à l'environnement est causé par le produit lui-même ou par les substances qui y sont matériellement intégrées. Les effets environnementaux potentiels relevant de cette catégorie concernent les effets sur la qualité de l'air, de l'eau et du sol ; la conservation et la protection des espèces ; ou la santé des plantes dans le pays importateur. Du fait de l'intérêt croissant suscité par l'impact des produits sur l'environnement, l'attention s'est portée de plus en plus sur les différentes étapes du cycle de vie des produits et, particulièrement, sur l'impact en aval (gestion, recyclage et réutilisation des déchets). Dans certains cas, la méthode de fabrication d'un produit peut influencer sur ses caractéristiques finales et constituer un danger pour l'environnement, ou la sécurité ou la santé de l'homme, des animaux ou des plantes dans le pays importateur. Le pays importateur tend habituellement à veiller à l'internalisation des externalités de consommation par une réglementation environnementale,

Tableau 1. Cadre conceptuel
(fondé sur une classification des PMP selon leur effet sur l'environnement)

		Catégorie A			Catégorie B		
		B-1	B-2	B-3	B-4		
Externalité sur l'environnement	Externalité de consommation (*)	Externalité de production (**)					
Prescription PMP	Concernant le produit: - PMP qui affectent les caractéristiques d'un produit - Cette catégorie est couverte par les Accords OTC et SPS	Ne concernant pas le produit - PMP qui n'affectent pas les caractéristiques du produit - En-dehors du champ d'application de l'Accord OTC et de l'Accord SPS					
Effet environnemental	National (***)	Pollution transfrontière	Espèces migratoires et ressources biologiques partagées	Préoccupations mondiales	National		
	Les produits importés polluent ou affectent la santé de l'homme et des animaux et l'environnement sur le territoire national (ex.: pesticides, déchets et produits chimiques dangereux, bois d'oeuvre infecté par les nématodes).	L'effet sur l'environnement est transmis aux autres juridictions ou à des régions en dehors de la juridiction nationale (transmission de la pollution de l'air, de l'eau et du sol).	L'effet sur l'environnement touche plus d'une juridiction ou des régions en dehors de la juridiction nationale (conservation et gestion des animaux, oiseaux et poissons migrateurs et autres ressources biologiques partagées).	L'effet sur l'environnement a des conséquences mondiales (ex.: appauvrissement de la couche d'ozone, changement climatique, perte de biodiversité, effets sur les espèces menacées d'extinction).	L'effet sur l'environnement est limité au pays où le PMP est utilisé.		
Harmonisation de la prescription PMP	Nationale - Des normes internationales sont souhaitables. Les pays peuvent s'écarter de ces prescriptions, sous certaines conditions Transfrontière et mondiale Une harmonisation est souhaitable dans la mesure du possible.	Transfrontière et mondiale - Une harmonisation pourrait être indiquée.					
Aspects liés à la politique commerciale	- Les mesures commerciales restrictives ont pour but de faire respecter les prescriptions nationales des produits. - Les règles du GATT exigent un traitement égal (non discriminatoire) et transparent.	- Les mesures commerciales qui ont pour but d'imposer à un pays exportateur des prescriptions PMP utilisées dans un pays importateur peuvent avoir des effets extraterritoriaux - Les mesures commerciales peuvent être considérées comme un instrument approprié dans certaines circonstances, en vertu des accords multilatéraux sur l'environnement.					
- Mesures commerciales restrictives		Un pays peut assumer la responsabilité de la fixation de prescriptions PMP dans sa juridiction au moyen de mesures de caractère non commercial.					
- Régime du "produit similaire"	Une différenciation des produits basée sur les prescriptions de produits est autorisée par les règles commerciales multilatérales	Il reste encore à mettre au point des méthodes objectives pour la différenciation des produits, qui soit fondée sur des critères ne dépendant pas d'éléments matériellement incorporés dans les produits. Il pourrait s'agir notamment d'examiner si les mesures/prescriptions appliquées ou envisagées sont transparentes, prévisibles, applicables ou bien ne constituent que des obstacles déguisés aux échanges.					

(*) *Externalité de consommation : l'effet environnemental est transmis par les produits échangés*

(**) *Externalité de production : l'effet environnemental n'est pas transmis par les produits échangés*

(***) *Il peut également y avoir dans certains cas un effet transfrontière ou mondial sur l'environnement*

l'étiquetage écologique ou d'autres instruments de politique. On peut citer comme exemple les normes touchant au traitement chimique ou thermique du bois d'oeuvre, à l'emploi de pesticides dans l'agriculture et à l'utilisation de substances appauvrissant la couche d'ozone.

Les prescriptions PMP relevant de cette catégorie sont généralement appliquées aux produits importés (exemple, par le biais de restrictions aux importations visant les produits ne respectant pas certaines prescriptions PMP), car il serait impossible de protéger l'environnement national si les produits étrangers bénéficiaient d'un traitement différent des produits nationaux. Dans ce cas, l'importation du produit est réglementée ou limitée car il présente un risque de pollution au niveau de sa consommation ou de son élimination. Divers accords multilatéraux prévoient des restrictions aux importations fondées sur les PMP, afin de protéger l'environnement des parties contractantes contre les organismes ou produits nocifs ; tel est aussi le cas des mesures nationales tendant à garantir la sécurité des denrées alimentaires et agricoles par une réglementation des conditions de la production de denrées alimentaires⁵.

D'un point de vue stratégique, l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle des prescriptions PMP concernant les produits pourrait être souhaitable, dans la mesure où l'application de panoplies de PMP, différentes selon les pays, conduit à une fragmentation des marchés et pourrait poser des problèmes sur le plan de la compétitivité et des échanges internationaux. Toutefois, on admet que chaque pays puisse souhaiter préférer appliquer ses propres prescriptions en raison de différences en matière de dotations, de préférences et de conditions environnementales ; ainsi, il se peut que, sous certaines conditions, des pays s'écartent des normes internationales⁶. L'Accord OTC de l'OMC prévoit certaines règles générales internationalement admises visant à réglementer les PMP entrant dans cette catégorie tout en minimisant les effets négatifs sur les échanges⁷.

Lorsqu'un produit échangé est caractérisé par des externalités de consommation, il est généralement admis que, dans le cadre des règles commerciales multilatérales, les États ont le droit souverain de réglementer sur leur propre territoire les PMP qu'ils considèrent avoir des effets néfastes sur l'environnement. Si les importations étaient exemptées, il serait plus difficile, voire impossible, d'appliquer les réglementations nationales. La question qui se pose est donc de savoir comment veiller à ce que les mesures permettent d'éviter ou de minimiser les distorsions commerciales inutiles. Même lorsqu'elles n'ont pas directement pour effet de limiter les échanges, les prescriptions concernant les produits peuvent néanmoins avoir un effet sensible sur les échanges en imposant aux fabricants des coûts supplémentaires.

Bien qu'il soit autorisé, en vertu des règles commerciales multilatérales en vigueur, de réglementer ou d'interdire un produit posant des problèmes environnementaux dans le pays importateur et ne répond pas aux prescriptions nationales de produit, l'introduction de nouvelles prescriptions PMP prohibant l'importation de produits non conformes, risque néanmoins de soulever des objections de la part des exportateurs. L'expérience a montré que les pays touchés, particulièrement lorsqu'ils appliquent des prescriptions nationales différentes, soulèvent des questions comme celles de la base scientifique des prescriptions PMP adoptées et de la priorité que doit avoir une évaluation scientifique par rapport aux choix politiques, ou encore de la justification de l'application du principe de précaution lors du processus d'évaluation⁸. La mise en place de systèmes d'homologation mutuellement convenus peut être utile, mais elle peut nécessiter un accord international préalable concernant les procédures d'essai et d'homologation ou les critères d'étiquetage. En outre, dans certains cas, les caractéristiques des produits liés à un PMP spécifique ne peuvent pas être actuellement vérifiées au moyen d'une simple inspection du produit ou exigeraient la mise en oeuvre de procédures d'analyse extrêmement poussées⁹. On pourrait envisager de joindre aux produits en question un certificat indiquant le procédé de fabrication utilisé. Dans la pratique, la responsabilité de certifier que tel ou tel procédé a été utilisé au stade de la production est actuellement reportée sur le pays exportateur.

En ce qui concerne les “*produits similaires*”, l'actuel régime commercial multilatéral prévoit que tous les produits similaires doivent bénéficier d'une égalité de traitement ; par contre, un traitement différent peut être appliqué aux produits dissemblables. La notion de produits similaires revêt par conséquent une importance primordiale pour le système du GATT et conforte l'application du principe de non-discrimination pour ce qui est des conditions du traitement appliqué aux importations. Le GATT ne donne pas de définition des “*produits similaires*” et cette notion est interprétée au cas par cas, compte tenu de l'objectif des mesures envisagées. Parmi les critères suggérés, on peut citer les suivants :

- propriétés, nature et qualité des produits ;
- différentes composantes d'un produit (est-il d'origine animale, végétale ou synthétique) ;
- enfin, utilisations finales sur un marché donné et goûts et habitudes des consommateurs (qui varient d'un pays à l'autre).

Par exemple, le rapport du Groupe de travail sur les mesures adoptées par les États-Unis au sujet des boissons alcoolisées et des boissons à base de bière, a souligné que, pour déterminer ce qui constitue des *produits similaires*, il faut tenir compte non seulement des caractéristiques matérielles des produits, mais également de l'objet de l'Article III du GATT (traitement national en matière d'impositions et de réglementations intérieures) (ainsi, bien que les caractéristiques des bières peu alcoolisées et fortement alcoolisées soient physiquement les mêmes, ces produits ne doivent pas être considérés comme similaires, car le but essentiel poursuivi est de protéger la santé de l'être humain).

L'Accord OTC de l'OMC couvre les PMP qui affectent les caractéristiques d'un produit. En vertu de ces règles convenues au niveau international, il pourra y avoir discrimination entre des produits importés dans le cas de prescriptions PMP concernant les produits. Il est toutefois précisé que ces prescriptions ne doivent pas être plus restrictives que nécessaire pour favoriser la réalisation d'objectifs légitimes en matière d'environnement, de santé et de sécurité. Des efforts ont été déployés dans le cadre du GATT [et au sein d'autres institutions spécialisées comme l'ISO, la Commission électrotechnique internationale (CEI) ou la Commission FAO/OMS du Codex Alimentarius] pour favoriser une plus grande compréhension et un accord entre les pays quant aux règles et procédures de définition des prescriptions PMP concernant les produits au niveau national, pour accroître la transparence de ces procédures, pour harmoniser les prescriptions dans toute la mesure du possible et, de façon générale, pour faciliter les consultations sur les questions d'intérêt commun.

B. Catégorie-B : PMP ne concernant pas le produit

Dans cette catégorie, les dommages causés à l'environnement ne proviennent pas des propriétés du produit. Autrement dit, ce sont les externalités de production qui en sont à l'origine. Les types d'effets environnementaux entrant dans cette catégorie englobent :

- B-1) La pollution transfrontière (effets environnementaux dans un pays limitrophe ou dans une région géographique commune)
 - pollution touchant l'air, l'eau ou le sol
 - procédés affectant les ressources ou habitats naturels

- B-2) Les effets sur la conservation et la gestion des ressources biologiques transfrontières (l'effet environnemental touche plus d'une juridiction ou concerne des régions en dehors de la juridiction des pays visés)
 - épuisement des ressources biologiques (espèces migratoires et autres ressources biologiques partagées)
- B-3) Les intérêts mondiaux (effets environnementaux affectant le patrimoine commun de l'humanité ou les ressources écologiques partagées par tous les pays)
 - appauvrissement de la couche d'ozone, modification des climats
 - atteinte à la biodiversité
 - effets sur les espèces menacées ou en danger¹⁰
- B-4) Effets environnementaux et autres limités au territoire du pays appliquant le PMP considéré
 - pollution de l'air, de l'eau ou du sol
 - procédés affectant les ressources ou habitats naturels
 - exploitation des ressources (épuisement des ressources)
 - protection des animaux

Il convient de noter qu'il peut y avoir des cas dans lesquels le procédé de production est situé dans une zone qui n'est soumise à aucune juridiction nationale (par exemple en haute mer), ou en un endroit où l'autorité gouvernementale compétente n'a pas les moyens ni la volonté nécessaires pour faire respecter les normes applicables. En pareil cas, la solution semblerait être la même que celle préconisée pour les externalités de production ayant des effets transcendant les frontières nationales.

Dans les cas où les externalités de production ont des effets qui transcendent les frontières nationales, il peut surgir des conflits lorsque des entités souveraines distinctes portent un intérêt différent à tel ou tel problème environnemental, ou lorsque la politique adoptée par un gouvernement apparaît, aux yeux de l'opinion publique d'un autre pays, contraire à la préservation de l'environnement transfrontière ou mondial. En pareilles circonstances, le problème tient à la nécessité de s'entendre sur un partage approprié entre les parties concernées de l'internalisation requise des externalités. Une autorité unique ne saurait décider au nom de toutes les parties responsables. Les engagements ou accords internationaux, pour autant qu'ils puissent intervenir, sont un moyen d'encourager une attitude de coopération entre entités souveraines (et notamment une harmonisation des prescriptions PMP). La question est de savoir comment les pays touchés peuvent travailler ensemble pour obtenir une meilleure protection environnementale et une meilleure gestion des ressources (y compris l'évaluation des coûts environnementaux et du partage des coûts) sur des sujets transcendant leurs propres frontières nationales.

En ce qui concerne les accords multilatéraux sur l'environnement (AME), les mesures PMP (y compris les mesures commerciales) peuvent être appliquées dans différentes circonstances :

- i) cas dans lesquels un pays est tenu de prendre des mesures en vertu d'un AME;

- ii) cas dans lesquels un AME autorise le pays à prendre des mesures ;
- iii) cas dans lesquels le pays qui prend la mesure la considère comme nécessaire pour atteindre l'objectif d'un AME (mesures liées à l'AME) ;
- iv) cas dans lesquels la mesure est prise en l'absence d'un AME pour mettre en oeuvre les principes généraux du droit international, comme le principe de la responsabilité de l'État en matière de dommages transfrontières à l'environnement, qui sont reconnus par le droit international coutumier (voir ci-dessous).

En ce qui concerne les accords multilatéraux relatifs à l'environnement, l'un des problèmes tient aux dispositions à prendre pour éviter que les non-parties n'en compromettent les objectifs. Par exemple, les activités d'importants pays producteurs ou consommateurs ne participant pas à un accord peuvent porter atteinte à son application. Le déplacement des activités de production vers des non-parties peut aussi nuire aux progrès réalisés dans le domaine de l'environnement grâce à la mise en oeuvre de l'accord par les parties. Parmi les raisons qui peuvent pousser un pays à ne pas adhérer à un accord multilatéral relatif à l'environnement, on peut citer les différences au niveau du patrimoine écologique et des priorités de l'action, les coûts ou la capacité de mise en oeuvre et l'insuffisance des données scientifiques prouvant l'existence d'un problème. Pour ce qui est des pays en développement, il paraîtrait en général préférable de s'assurer de leur coopération par le biais de transferts de technologie, d'aides financières ou de dispositions souples pour la mise en oeuvre des accords multilatéraux de protection de l'environnement, plutôt que de recourir à des mesures commerciales.

Une autre question d'importance se pose ici : comment traiter les problèmes urgents pouvant entraîner une forte dégradation de l'environnement, lorsqu'un accord international ne peut être conclu. Dans une telle situation, les pays seront encore plus enclins à prendre des mesures nationales/autonomes pour protéger l'environnement, encore que, dans la pratique, les actions unilatérales aient été extrêmement rares. Lorsque le PMP responsable d'un dommage à l'environnement est appliqué en dehors de la juridiction nationale du pays touché, les mesures prises par ce pays pour modifier ce PMP ont été considérées comme ayant des effets extraterritoriaux. Il convient de noter qu'un tel PMP peut également affecter le pays d'origine. Il conviendrait d'envisager d'abord des mesures de remplacement n'ayant pas un caractère commercial.

L'harmonisation des prescriptions PMP ne concernant pas les produits est très problématique et pourrait ne pas être souhaitable lorsque les PMP visés n'ont pas d'effets environnementaux transfrontières ou mondiaux. Des prescriptions PMP rigoureuses ne concernant pas les produits peuvent certes avoir des effets bénéfiques pour le développement durable, en éliminant certains des coûts cachés de pratiques néfastes pour l'environnement, mais les demandes d'harmonisation des prescriptions ne concernant pas les produits peuvent être difficiles à justifier, car on considère généralement que la solution qu'un pays entend apporter à des problèmes écologiques nationaux doit être fondée sur ses propres orientations et ses propres évaluations, en fonction de sa situation économique et de ses préférences sociales. L'harmonisation des prescriptions PMP ne concernant pas les produits peut même être inopportune, dans la mesure où elle masque des avantages comparatifs¹¹. Il est d'ailleurs largement admis qu'une différenciation des prescriptions d'un pays à un autre peut être justifiée, comme reconnu par le principe 11 de la Déclaration de Rio :

“Les États doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils

s'appliquent. Les normes appliquées par certains pays peuvent ne pas convenir à d'autres pays, en particulier à des pays en développement, et leur imposer un coût économique et social injustifié.”

En revanche, lorsque ce type d'effet existe, l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle des normes PMP pourrait présenter un plus grand intérêt. Toutefois, la question se pose de savoir qui est en droit de décider de la légitimité des prescriptions PMP et sur quels critères ou quelle base. Autrement dit, quelle forme d'accord international est nécessaire et comment tenir compte des facteurs qui diffèrent selon les pays (et notamment de la charge importante des coûts engendrés pour les pays en développement). Comme il a déjà été mentionnée, l'Accord OTC ne concerne pas les PMP de cette catégorie. Une autre question intéressante est celle des effets des différentes prescriptions PMP sur la compétitivité et le type de mesures pouvant remédier à ce problème. En particulier, devrait-il être permis de recourir à des subventions, des droits compensatoires ou d'autres mesures pour traiter le problème de compétitivité et si ce problème peut être considéré comme une raison suffisante pour prendre des mesures commerciales où s'il est uniquement un prétexte protectionniste¹².

Catégorie B-1 -- Les PMP et la pollution transfrontière

Les prescriptions PMP visant à lutter contre la pollution transfrontière peuvent prendre la forme de restrictions à l'utilisation de certains intrants ou de prescriptions générales de résultat concernant, par exemple, l'extraction des matières premières ou la production de biens impliquant l'usage de produits chimiques ou de pesticides, entraînant une dégradation des sols, une pollution de l'air (pluies acides) ou de l'eau (pollution des rivières et zones côtières occasionnée par les effluents d'usines ou d'activités agricoles), etc.

Conformément au principe selon lequel il appartient à chaque pays de s'assurer que les activités relevant de sa juridiction ou de son contrôle n'ont pas une incidence néfaste sur l'environnement d'autres États ou régions au-delà des limites de leur juridiction (Principe 2 de la Déclaration de Rio), les pays affectés pourraient demander au pays dans lequel le dommage à l'environnement trouve son origine, de réglementer cet impact en appliquant sur son propre territoire des règles visant à protéger l'environnement. Les PMP peuvent être contrôlés ou réglementés directement par une coopération régionale entre les pays intéressés (par exemple, grâce à l'adoption de prescriptions convenues et, notamment, de prescriptions d'émissions fixant le niveau maximum admissible de pollution par usine, par industrie ou par région, ou encore d'obligations de résultats indiquant la pollution admissible par unité de production pour une usine donnée). Les prescriptions PMP fondées sur les obligations de résultats sont peut-être mieux à même de favoriser les effets souhaités sur l'environnement, tout en permettant de mieux prendre en considération les éventuels effets sur les échanges.

Toutefois, il est parfois difficile de s'entendre sur l'action qui s'impose à la source et sur un partage des coûts entre les pays concernés (notamment sur la compensation des coûts de dépollution du pays touché), du fait des différences en matière d'évaluation des impacts sur l'environnement, de dotations ou de coûts, ou encore de préférences politiques. Il peut parfois arriver qu'il y ait désaccord sur l'existence du problème pour lequel un pays impose une prescription PMP. Le pays pollueur peut avoir internalisé une partie du coût environnemental sur la base d'une analyse coût-avantage nationale, sans tenir compte des coûts environnementaux extraterritoriaux. L'impuissance à parvenir à un accord sur ce partage des coûts ou à réglementer l'impact sur l'environnement du pays pollueur peut engendrer des pressions en faveur de l'adoption de mesures commerciales unilatérales pour limiter les incidences environnementales en réduisant la demande des produits incriminés ou à titre de sanction (exemple : restrictions aux importations du produit polluant, s'il s'agit d'un produit commercialisé) de la part des pays touchés, afin de

répercuter les coûts d'internalisation sur l'exportateur. Dans la pratique, aucune mesure commerciale n'a jamais été prise en matière de pollution transfrontière.

Catégorie B-2 -- Les PMP et les ressources biologiques transfrontières

Les ressources biologiques transfrontières sont des ressources relevant de la juridiction de plusieurs pays. Il s'agit d'espèces qui se déplacent de la juridiction d'un pays à celle d'un autre, ou qui vivent en dehors de toute juridiction nationale, ou bien encore d'espèces dont l'habitat déborde sur plusieurs pays. Ces ressources étant donc communes, leur conservation et leur gestion exigent souvent une coopération internationale¹³. Les accords internationaux contenant des mesures/prescriptions en matière de PMP ou des dispositions commerciales ne datent pas d'hier, de même que les pays appliquent depuis fort longtemps des mesures nationales de restrictions des importations et des exportations pour protéger les ressources biologiques transfrontières. Les accords internationaux en question ont parfois été négociés par un nombre limité de pays intéressés par la conservation de ressources ou d'espèces (c'est le cas, par exemple, de l'Accord tripartite sur le thon rouge du Sud). Cependant, des dispositifs multilatéraux importants concernant les ressources biologiques internationales ont été mis au point dans certains cas (dispositions de la Convention sur le droit de la mer visant les poissons migrateurs, par exemple).

Les restrictions commerciales prévues concernent pour la plupart des produits -- en d'autres termes, il est interdit d'importer et d'exporter les espèces ou les produits dérivés de ces espèces. Certains de ces accords comportent en matière d'application des dispositions commerciales reposant sur des prescriptions PMP ne concernant pas les produits. Dans la totalité des cas, les actions de pays qui ne sont pas partie prenante peuvent aisément compromettre l'objectif et la mise en oeuvre de ces accords (exemple : répartition des ressources). Il faut donc analyser plus avant les raisons pour lesquelles certains accords relatifs aux ressources biologiques peuvent atteindre leur but, sans recourir pour autant à des dispositions commerciales liées aux PMP.

Dans le cadre d'approches concertées, il faudra bien reconnaître qu'il existe différentes situations allant des prescriptions PMP visant la conservation et la gestion de ressources biologiques transfrontières conformément à des critères internationalement convenus, aux prescriptions PMP liées à des préférences ou des préoccupations éthiques ou culturelles ou des valeurs qui peuvent ne pas être universellement partagées. Il est souvent difficile de faire une distinction nette entre les prescriptions PMP qui exigent, pour la réalisation de l'objectif d'environnement, une action en coopération ou un accord international (par exemple, conservation et gestion des ressources biologiques transfrontières) et celles fondées sur des préférences ou préoccupations éthiques ou culturelles ou des valeurs qui peuvent ne pas être partagées par les parties visées, en particulier lorsqu'il n'y a pas de définition commune des problèmes et des mesures à prendre pour y remédier. La question de savoir ce qu'est une "valeur" et quelle est la définition de "l'environnement" peut donner lieu à des divergences d'opinion. Des conflits peuvent surgir, en particulier lorsqu'un pays souhaite transformer en prescriptions universelles les prescriptions PMP qu'il a choisies et qui ne sont pas nécessairement partagées par les autres pays concernés.

Catégorie B-3 -- Les PMP et les intérêts écologiques locaux

L'élément fondamental en la matière est que la gestion efficace des problèmes environnementaux exige une action concertée de la totalité (ou du moins d'un grand nombre) des pays. Si un pays ayant un rôle important à jouer dans la solution du problème refuse d'intervenir ou réagit de façon insuffisante, les mesures correctives risquent en effet d'être entravées. Les pays partageant une même conception arrêtent en général leurs orientations et les modalités d'action aux termes d'un accord international. Un point à prendre en considération à cet égard est celui de savoir si les tierces parties, qui ont une part de responsabilité dans le dommage causé à l'environnement mais ne participent pas à l'accord, doivent être traitées comme des parties à celui-ci. De telles mesures PMP peuvent être appliquées sur une base non discriminatoire ou discriminatoire.

Ainsi, par exemple, le Protocole de Montréal visait à résoudre ce problème au moyen d'incitations et de mesures commerciales prévoyant des restrictions portant ou non sur les produits. Les dispositions de ce protocole portent à la fois sur l'interdiction du commerce avec des pays non signataires de produits contenant des CFC et sur l'examen de la possibilité d'interdire ou de limiter l'importation de produits fabriqués au moyen de CFC contrôlés, même si le produit final ne contient pas de telles substances. Cette deuxième possibilité a été rejetée à présent. On pouvait considérer qu'un traitement différencié se justifiait pour empêcher que la fabrication de substances réglementées soit transférée de pays signataires à des pays non signataires, ce qui entraverait la réalisation des objectifs de protection de l'environnement du Protocole de Montréal. L'objectif de l'imposition des restrictions commerciales était de limiter les impacts environnementaux dans les régions échappant au contrôle des territoires signataires. Il semble que, pour résoudre le "problème du parasitage", la question en jeu n'ait pas été seulement que les non-signataires tirent des avantages des mesures adoptées par les pays signataires d'accords multilatéraux de protection de l'environnement, mais plutôt que les mesures adoptées par les pays signataires d'un tel accord pour résoudre un problème mondial puissent se trouver privées d'effet par le comportement des non-signataires. Du point de vue pratique, ce qu'il faut savoir c'est si l'on peut utiliser des mesures discriminatoires à l'encontre de non-parties pour les amener à accepter l'accord multilatéral de protection de l'environnement ou élargir à ces non-parties l'application de normes PMP spécifiques.

Catégorie B-4 -- Les PMP et les intérêts écologiques locaux

Dans le cas de la Catégorie B-4, c'est au pays touché qu'il revient de trouver une solution en conformité avec le Principe 2 de la Déclaration de Rio. Il pourra chercher à internaliser ce type d'externalité par le biais de la réglementation ou d'un instrument économique, en d'autres termes, la responsabilité de la fixation de normes PMP incombera au premier chef au pays où est appliqué le procédé de production. Les exemples de prescriptions PMP sont ici semblables à ceux donnés dans le cadre de la Catégorie B-1, comme les prescriptions d'émission au stade de la production, les prescriptions de résultat spécifiant le niveau de pollution admissible par unité de production pour une usine déterminée et les prescriptions de protection du milieu ambiant qui déterminent la concentration de polluants autorisée dans un milieu donné (air, eau, sol). Il s'agit également des prescriptions de santé, de sécurité, de propreté ou de technologie à adopter lors de la fabrication d'un produit. Le fait qu'il n'y ait pas d'effets environnementaux au-delà des frontières nationales n'empêche pas que certains pays puissent souhaiter que les autres adoptent des prescriptions semblables, soit pour des raisons de compétitivité, soit parce qu'ils considèrent d'une façon générale que telle est la politique "correcte" (exemple : protection des animaux).

IV. Impact sur les échanges PMP ne concernant pas le produit

Pour ce qui est des PMP de la Catégorie B (PMP ne concernant pas les produits), le principal problème du point de vue de la politique commerciale se pose lorsqu'un pays importateur -- qu'il ait ou non des installations de production correspondantes -- souhaite soumettre les biens importés à des mesures PMP visant un procédé de production employé dans le pays d'origine. Cela répercuterait tout ou partie de l'impact économique de cette mesure sur des non-nationaux et pourrait être considéré comme une application extraterritoriale de la législation du pays importateur, à moins qu'une telle mesure ne soit prévue par des accords internationaux entre les pays intéressés. Des conflits peuvent surgir lorsque de telles mesures PMP ont été introduites sans consultation et/ou accord mutuel préalables et, plus particulièrement, lorsqu'elles sont fondées sur des valeurs morales, des préférences éthiques ou culturelles, ou des choix environnementaux ne reposant pas sur des bases scientifiques.

Lorsque l'externalité de production en cause a des effets transfrontières, mondiaux ou régionaux, la décision d'appliquer telle ou telle prescriptions PMP peut être adoptée sur la base d'un accord préalable entre pays intéressés quant à la façon de faire face au problème environnemental dont il s'agit. Cet accord peut revêtir la forme d'un accord bilatéral, plurilatéral ou mondial. Ce qui importe ici, c'est l'existence entre les parties concernées d'un consensus suffisamment large sur les objectifs environnementaux et sur les moyens de leur réalisation. Dans certains accords multilatéraux de protection de l'environnement, les mesures commerciales sont considérées comme un instrument adapté, et parfois comme l'instrument le plus adapté, pour assurer la réalisation des objectifs d'environnement dans certaines conditions. La relation entre les mesures ayant un effet de restrictions des échanges adoptées dans le cadre des accords multilatéraux de protection de l'environnement, d'une part, et les règles du GATT d'autre part, fait partie du programme de travail du Comité sur le commerce et l'environnement de l'OMC et a été examinée au Groupe de travail du GATT sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international.

Un autre aspect à prendre en considération à cet égard est celui de l'application discriminatoire de mesures commerciales à l'encontre de pays non-signataires, pour faire face au "problème du parasitage" mentionné précédemment. Le Protocole de Montréal est le seul accord multilatéral de protection de l'environnement qui ait envisagé la possibilité d'interdire ou de limiter les importations de produits fabriqués à partir de substances contrôlées mais n'en contenant pas en provenance de pays non-signataires du protocole. Il convient de noter que les parties au protocole se sont récemment rangées à l'opinion selon laquelle il n'est pas possible, à ce stade, d'imposer une interdiction ou une restriction de ces importations. Une question tout aussi importante qui mérite d'être approfondie a trait à l'applicabilité et à l'efficacité des accords multilatéraux relatifs à l'environnement introduisant des mesures PMP, en particulier à l'égard de non-parties, ainsi qu'aux conditions dans lesquelles un traitement différencié pourrait être appliqué à des non-parties (l'examen pourrait également porter sur la nécessité et l'efficacité de telles mesures et sur l'opportunité de fournir une assistance technique ou des périodes transitoires plus longues, afin de faciliter l'application progressive de ces mesures dans les pays en développement). De même, il faut analyser plus en détail la façon de faire face à une situation où la coopération internationale concernant les prescriptions PMP ou le système de certification est impossible à réaliser, situation qui peut aboutir à des restrictions commerciales unilatérales et rendre difficiles l'élaboration et la mise en oeuvre d'accords multilatéraux de protection de l'environnement.

Dans le cas de problèmes environnementaux localisés (catégorie B-4), les pays peuvent fixer des prescriptions PMP applicables à la production sur leur territoire et les faire appliquer au moyen de mesures à caractère non commercial. Comme mentionné précédemment, l'opinion publique dans certains pays peut considérer que les pays étrangers ont tort de ne pas accorder autant d'attention à l'environnement. Ce type de jugement de valeur se trouve souvent renforcé par l'argument selon lequel des politiques environnementales différentes engendrent une concurrence "déloyale" pour l'industrie nationale. Lorsque

l'externalité de production n'a pas d'effet en dehors du territoire du pays intéressé, les règles commerciales actuellement en vigueur ne lui permettent pas d'avoir recours à des mesures commerciales pour, de façon unilatérale, faire respecter par d'autres pays ses propres préférences ou prescriptions environnementales --il y aurait en effet de très graves risques d'abus de protectionnisme, car le pays qui adopte une telle norme ne prend à sa charge au mieux qu'une partie du coût économique que représente l'application de cette prescription. Cela soulève une question dont on a déjà parlé à propos de différents aspects de ce cadre d'analyse, à savoir *dans quelle mesure et par quels moyens les prescriptions PMP nationales devraient être appliquées aux biens produits au-delà de la juridiction du pays intéressé?*

La question des “produits similaires”

En ce qui concerne la question des “produits similaires”, les règles commerciales actuelles ne contiennent aucune disposition spécifique permettant de faire une distinction entre les produits échangés en fonction de critères autres que les propriétés mêmes du produit (à l'exception de l'Article XX(e) du GATT concernant les articles fabriqués dans les prisons). Les tentatives de classer les produits échangés selon des critères et des normes autres que les propriétés des produits, tels que les normes PMP visant les externalités de production, soulèvent des questions de politique commerciale, tandis que la distinction entre produits matériellement similaires mais fabriqués pour des PMP différents est parfois considérée comme importante du point de vue de la protection de l'environnement.

Une simple inspection du produit ne suffira pas pour déterminer si un PMP spécifique (ayant une externalité de production) a été utilisé pour sa fabrication. La possibilité de différencier des produits similaires du point de vue des caractéristiques physiques dépend dans une certaine mesure de l'existence de méthodes de vérification et de la facilité avec laquelle elles peuvent être utilisées. Les produits devraient dans la plupart des cas être accompagnés d'un certificat indiquant le procédé de fabrication utilisé. Une autre préoccupation tient à l'absence, jusqu'à présent, d'harmonisation internationale des normes nationales appliquées aux méthodes de production, aux procédés et aux techniques de manutention et de mise au rebut, etc. Les variations que présentent les prescriptions PMP, et les difficultés qu'il y a à vérifier leur respect au plan international, aggravent les incertitudes quant au traitement à réserver aux exportations sur les marchés étrangers ; d'autant qu'elles amènent à craindre que de nouvelles nomenclatures des produits en fonction des caractéristiques PMP de ces produits ne modifient l'équilibre des concessions précédemment négociées.

D'une façon plus générale, les mesures PMP relevant de la Catégorie B risquent d'introduire des distorsions dans les échanges internationaux par suite d'une fragmentation accrue des marchés (si les prescriptions PMP des différents pays sont mutuellement incompatibles), et de procédures administratives plus difficiles et plus complexes qui devront être appliquées aux importations pour vérifier le respect des ces prescriptions. Ces deux facteurs risquent d'aggraver les incertitudes et d'augmenter les coûts pour les importateurs et les exportateurs. Il se peut aussi que l'application de normes et la différenciation entre les produits reposent sur des motivations protectionnistes. La question de savoir si, et dans quelle mesure, une différenciation entre des produits similaires du point de vue de leurs caractéristiques matérielles ou fonctionnelles et ne présentant pas d'externalités pourrait être autorisée, mériterait donc d'être examinée très soigneusement.

PARTIE II. ANALYSE DES MOTIVATIONS, DE L'APPLICABILITÉ, DE L'EFFICACITÉ ET DE L'EFFICIENCE DANS L'EMPLOI DES MESURES COMMERCIALES FONDÉES SUR LES PMP ET DES AUTRES MESURES POSSIBLES

I. Motivations

A. Types de motivation

Lorsqu'on examine l'utilisation des mesures commerciales fondées sur des normes PMP ou les autres solutions possibles, il est nécessaire de comprendre parfaitement les motifs de ces mesures. C'est là bien évidemment une condition préalable essentielle à l'intégration des considérations d'échanges et d'environnement au stade de la formulation des politiques.

On a évoqué un large éventail de motivations pour justifier le recours à des mesures fondées sur des normes PMP. Dans nombre de cas, ces motivations sont multiples ; cependant, elles peuvent être perçues diversement et il peut être difficile de les distinguer les unes des autres. Bien qu'elles soient parfois étroitement liées, on peut distinguer trois catégories principales de raisons de recourir à des mesures commerciales fondées sur des normes PMP : i) liées à l'environnement, ii) liées à la compétitivité, et iii) fondées sur des valeurs.

1. Raisons liées à l'environnement

a) Portée géographique¹⁴

Les raisons liées à l'environnement qui justifient le recours à des mesures commerciales fondées sur des normes PMP peuvent être classées en trois grandes catégories en fonction de la portée géographique de ce que ces mesures visent à protéger : 1) l'environnement national (du pays importateur), 2) les environnements partagés (par le pays importateur et le pays exportateur, c'est-à-dire des environnements transfrontières et mondiaux), ou 3) un environnement étranger (par rapport à un pays exportateur).

Environnement national : les mesures commerciales fondées sur des normes PMP peuvent être motivées par le désir de protéger l'environnement national d'un pays contre les effets néfastes potentiels d'un produit importé (catégorie A du cadre conceptuel). Pour ce faire, les pouvoirs publics fixent des normes de produits et exigent que les biens importés satisfassent aux mêmes normes que les biens produits dans le pays afin d'éviter les "*externalités de consommation*". Dans certains cas, les normes de produits peuvent être liées au mode de fabrication, si ce PMP risque de provoquer des dommages dans le pays importateur. On peut citer comme exemples les critères appliqués aux produits chimiques et dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité alimentaires, ceux qui concernent les règles d'irradiation des aliments, l'hygiène, ou l'utilisation des pesticides. Un exemple dans le domaine de l'environnement est

fourni par la règle stipulant que le bois importé doit faire l'objet d'un traitement thermique pour détruire des parasites comme les nématodes du pin. Comme le montre l'étude de cas sur la part du recyclage examinée lors de l'Atelier de Helsinki, il importe d'examiner : 1) les effets éventuels du PMP sur les caractéristiques du produit, et 2) le type d'externalité environnementale. Même si les obligations en matière de part recyclée peuvent prendre la forme de normes PMP concernant les produits, elles peuvent viser tout à la fois les externalités de production et de consommation. On peut par exemple s'en saisir pour encourager le recyclage sur les marchés producteurs (en employant des matériaux de récupération) et consommateurs (en collectant des produits/matériaux déjà utilisés). Ce type d'obligation relative à la conception du produit pourrait devenir plus fréquent à mesure que les pays évoluent vers des "*modes de consommation écologiquement viables*" ; les implications sur les échanges doivent en être étudiées plus à fond.

Environnements partagés : les mesures commerciales fondées sur des normes PMP peuvent être motivées par le désir de protéger des environnements partagés où les "*externalités de production*" d'un pays donné ont des répercussions sur les autres pays (catégories B-1, B-2 et B-3). Dans ce cas, certains pays peuvent souhaiter que les PMP utilisés par d'autres pays soient changés parce qu'ils causent des dommages environnementaux à des ressources se trouvant en partie sur leur territoire (pollution transfrontière ou disparition des espèces migratrices par exemple) ou au patrimoine naturel de l'humanité (appauvrissement de la couche d'ozone, menace de disparition pesant sur certaines espèces, diminution de la biodiversité par exemple). Les études de cas présentées lors de l'Atelier d'Helsinki montrent que ces mesures commerciales fondées sur des normes PMP sont généralement motivées par la volonté de renforcer l'application ou le respect des accords régionaux et multilatéraux relatifs à l'environnement qui ont adopté des normes PMP.

Bien que nombreux, les accords visant les problèmes environnementaux transfrontières et mondiaux sont parfois difficiles à négocier, appliquer et faire respecter. Les pays ont des raisons diverses de ne pas souscrire à des accords sur l'environnement, tenant notamment à leurs désaccords sur la réalité ou la gravité de la menace environnementale en question, ou sur l'efficacité et l'équité du régime réglementaire retenu pour prévenir cette menace. Ils peuvent aussi, parfois, avoir un avantage économique à court terme à ne pas adhérer à un accord ou à ne pas le respecter. Les accords multilatéraux sur l'environnement peuvent par conséquent être violés par les parties à ces accords et sapés par les pays non-signataires. Ainsi, il est souvent contrevenu aux dispositions des accords de pêche par des navires pirates, par le transfert de navires appartenant à un État partie à un accord sous le pavillon d'un État non-partie ou parce que l'État du pavillon n'autorise pas la visite à bord et l'inspection ou n'intente pas les poursuites nécessaires contre les navires.

Bien que les mesures commerciales fondées sur des normes PMP ne soient pas généralement utilisées dans les accords relatifs à l'environnement, elles ont parfois été proposées ou utilisées pour renforcer des accords de ce type, en particulier dans les cas où la menace qui pèse sur les ressources écologiques risque d'être grave et immédiate. Cette utilisation peut se développer au plan multilatéral dans le cadre d'AME. L'utilisation d'instruments commerciaux a été aussi proposée au plan unilatéral.

Au niveau multilatéral, des mesures commerciales fondées sur des normes PMP ont été intégrées aux dispositions d'un accord sur l'environnement pour encourager l'adhésion du plus grand nombre de pays possible (dans le Protocole de Montréal, par exemple). Elles ont été brandies comme menace pour assurer une adhésion générale à des accords (par exemple, sanctions contre des pays pratiquant la pêche au filet dérivant, en violation des Résolutions des Nations Unies et de la Convention de Wellington). Elles ont aussi été utilisées pour étendre le champ d'application d'accords internationaux

Tableau 2. Analyse des mesures commerciales fondées sur les PMP : motivations, applicabilité, efficacité, efficience et autres mesures possibles

		CATÉGORIE B			
		PMP dont l'incidence environnementale n'est pas transmise par les produits échangés			
		B1	B-2	B-3	B-4
		Pollution transfrontière*	Espèces migratoires et ressources biologiques partagées	Préoccupations mondiales	Effets environnementaux et autres limités au territoire du pays appliquant les prescriptions PMP
Motivations (**)	<p>- liées à l'environnement : protection de l'environnement national</p> <p>- liées à la santé</p> <p>- liées à la compétitivité</p>	<p>- liées à l'environnement</p> <p>- liées à la compétitivité</p>	<p>- liées à l'environnement</p> <p>- fondées sur les valeurs</p>	<p>- liées à l'environnement</p> <p>- liées à la compétitivité</p>	<p>- les motivations liées à l'environnement et celles fondées sur les valeurs sont souvent interdépendantes</p> <p>- liées à la compétitivité</p>
Applicabilité	<p>On devrait examiner l'applicabilité technique, économique et juridique d'une différenciation des produits sur la base des prescriptions PMP</p>	<p>Les méthodes objectives pour différencier des produits sur la base de caractéristiques qui ne sont pas incorporées dans les produits sont techniquement et économiquement difficiles. La différenciation ne doit pas se traduire par une protection commerciale. Ces méthodes ne sont pas encore au point. La certification est nécessaire.</p>			
Efficacité	<p>Des mesures commerciales fondées sur les PMP peuvent être nécessaires pour la mise en oeuvre efficace des prescriptions nationales de produits</p>	<p>Les mesures commerciales fondées sur les PMP sont inefficaces : les échanges ne sont pas à l'origine du dommage causé à l'environnement</p>	<p>- Les AME sont particulièrement efficaces pour ces catégories</p> <p>- Les mesures commerciales fondées sur les PMP seraient efficaces si ce sont les échanges qui entravent l'efficacité de l'accord du point de vue de la réalisation de l'objectif environnemental (ex. : CITES, Protocole de Montréal)</p>		
Efficience	<p>Les règles du GATT exigent la transparence et un traitement non discriminatoire</p> <p>L'efficience relative des mesures fondées sur les PMP dépendra des coûts de leur utilisation comparés à ceux des autres solutions considérées comme aussi applicables et efficaces.</p>	<p>Aucune mesure commerciale n'a été utilisée ou proposée dans ce domaine</p>	<p>- Des mesures commerciales utilisées pour imposer des prescriptions PMP nationales à un autre pays peuvent avoir des effets extrajuridictionnels</p> <p>- Les AME peuvent identifier certaines mesures commerciales en tant qu'outils appropriés dans certaines circonstances</p> <p>- Le traitement appliqué aux pays qui ne sont pas parties à un AME devrait faire l'objet d'un examen plus approfondi, dans le contexte de la réalisation des objectifs d'un AME.</p>		
			<p>D'un point de vue environnemental, les mesures commerciales fondées sur les PMP ne sont pas nécessaires</p>		
			<p>Un pays peut prendre la responsabilité principale d'établir des prescriptions PMP à l'intérieur de sa juridiction au moyen de mesures non commerciales. Les mesures commerciales sont difficiles à justifier face aux préoccupations liées à la compétitivité.</p>		

Tableau 2 (suite)

CATÉGORIE A		CATÉGORIE B			
PMP dont l'incidence environnementale est transmise par les produits échangés		PMP dont l'incidence environnementale n'est pas transmise par les produits échangés			
		B-1	B-2	B-3	B-4
		Pollution transfrontière*	Espèces migratoires et ressources biologiques partagées	Préoccupations mondiales	Effets environnementaux et autres limités au territoire du pays appliquant les PMP
<p>Autres mesures possibles::</p> <ul style="list-style-type: none"> - A examiner en tenant compte des problèmes possibles d'efficacité, d'applicabilité et d'efficacité que pourraient soulever les mesures commerciales fondées sur les PMP. - Elles pourraient comprendre l'harmonisation/, la reconnaissance mutuelle des PMP, des instruments économiques, une assistance financière et technique, l'étiquetage, les incitations d'ordre commercial ainsi que le recours à des mesures intérieures. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'harmonisation est souhaitable dans la mesure du possible - Les pays peuvent, dans certaines circonstances, s'écarter des prescriptions internationales 	<p>L'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle pourraient être envisagées</p>			<p>L'harmonisation est hautement problématique et pourrait ne pas être souhaitable</p>
	<ul style="list-style-type: none"> - Instruments économiques - Étiquetage - Assistance financière et technique - Préférences commerciales liées à l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> - Faciliter au moyen de fonds de dépollution ou de la technologie visant la prévention du dommage environnemental à la source - Mécanisme de responsabilité civile et de réparation (**)** 	<ul style="list-style-type: none"> - Certification et étiquetage (tenant dûment compte des circonstances qui prévalent dans les pays étrangers ainsi que de leurs intérêts) 	<ul style="list-style-type: none"> - Assistance financière et technique - Instruments économiques - Étiquetage 	<ul style="list-style-type: none"> - Assistance financière et technique - Eco-labels volontaires - Introduction progressive de réglementations - Subventions environnementales - Préférences commerciales liées à l'environnement

* Pas d'expérience de mesures commerciales fondées sur les PMP dans cette catégorie.

** Une approche divergente quant à l'acceptation des risques ou à la précaution environnementale peut amener des perceptions différentes des motivations.

*** Voir les Principes 2 et 13 de la Déclaration de Rio.

et accroître leur efficacité (par exemple, le *Wild Bird Conservation Act* adopté aux États-Unis en rapport avec la CITES). On a proposé de les employer pour encourager l'action dans le cadre d'un accord international et favoriser le développement des AME (par exemple, interdiction d'importation de bois provenant de forêts gérées d'une manière écologiquement non viable en rapport avec l'AIBT). D'autre part, il existe des centaines d'accords sur l'environnement, répondant à des préoccupations allant de la pollution des océans à la gestion de l'écosystème, qui visent à harmoniser les PMP en tenant compte des différentes responsabilités, capacités et préférences des Parties en matière d'environnement et dont la plupart ne contiennent pas de dispositions commerciales et ne posent pas de problèmes commerciaux.

Les restrictions commerciales unilatérales visant à modifier les politiques de l'environnement des autres pays peuvent donner lieu à des abus de caractère protectionniste. En empêchant les pays d'exercer leur droit de définir eux-mêmes leur politique environnementale relative aux procédés de production sur leur territoire, et en imposant des conditions d'accès au marché, elles peuvent susciter des conflits entre partenaires commerciaux. On peut aussi douter que des mesures de ce type soient compatibles avec l'état de l'environnement dans le pays exportateur. Certains ont également exprimé la crainte que les pays jouissant d'une grande puissance commerciale n'exercent une pression inopportune ou injuste sur d'autres pays moins puissants pour qu'ils changent leur politique environnementale sous peine de se voir fermer l'accès au marché. Comme l'affirment l'Action 21 de la CNUED et le Principe 12 de la Déclaration de Rio, "toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible être fondées sur un consensus international".

Environnements étrangers : le recours à des mesures commerciales fondées sur des normes PMP pourraient être motivées par le désir de protéger l'environnement de pays étrangers, même quand les effets environnementaux ne dépassent pas les frontières nationales (catégorie B-4). Les gouvernements pourraient souhaiter influencer sur le type de procédés et de méthodes de production utilisés dans d'autres pays et renforcer leurs normes PMP dans un souci global de protéger l'environnement de dommages éventuels. On peut toutefois se demander si des mesures commerciales fondées sur des normes PMP seraient un moyen efficace de réduire les modes de production et de consommation non viables écologiquement, tant dans le pays qu'à l'étranger. Les règles actuelles du commerce ne permettent pas à un pays d'utiliser des mesures commerciales afin d'imposer unilatéralement ses propres préférences ou normes environnementales à d'autres pays dans les cas où l'externalité de production n'a pas de retombées au-delà des frontières nationales. C'est par la coopération et éventuellement l'élaboration d'AME que l'on peut répondre le mieux aux préoccupations susmentionnées.

b) Type de problèmes d'environnement

L'examen des raisons liées à l'environnement qui justifient le recours à des mesures commerciales fondées sur des normes PMP nécessite également d'établir une distinction entre les types de problèmes d'environnement selon qu'ils concernent a) la pollution, ou b) les ressources. Il ressort des études de cas présentées lors de l'Atelier de l'OCDE à Helsinki que ces deux grandes catégories de problèmes environnementaux font intervenir des considérations quelque peu différentes concernant le recours à des mesures commerciales.

Problèmes de pollution : les mesures commerciales fondées sur des normes PMP n'ont pas été fréquemment utilisées ou proposées dans le cas de pollution transfrontière ou mondiale, lorsqu'il est difficile d'identifier la source précise de pollution ou les produits issus d'un PMP polluant (voir aussi, plus loin, l'examen de l'applicabilité). Un des arguments avancés à cet égard est que l'ampleur et la gravité d'un grand nombre de problèmes de pollution (tels que les pluies acides ou le réchauffement planétaire) font

souvent l'objet de données et d'opinions scientifiques incertaines ou contradictoires. Des mesures commerciales n'ont été utilisées que dans le cadre du Protocole de Montréal où il n'était pas difficile d'identifier les substances appauvrissant la couche d'ozone et de définir des stratégies de réduction progressive. A l'exception de ce texte, la plupart des accords et protocoles en vigueur concernant la pollution transfrontière et mondiale ne comportent pas de normes PMP, en grande partie pour des raisons de coût et de compétitivité.

Problèmes de ressources : les mesures commerciales fondées sur des normes PMP ont été plus souvent utilisées et proposées en cas d'atteinte aux ressources biologiques, en particulier aux espèces migratrices ou menacées d'extinction. La plupart de ces mesures visaient à préserver l'intégrité des accords portant sur la gestion et la conservation de ces espèces du fait que leur importation ou exportation, celles des produits qui en sont tirés, ou les initiatives de tierces parties, peuvent facilement saper les objectifs et la mise en oeuvre des accords. Dans ce cas, il est plus facile d'identifier le problème (menace d'extinction d'une espèce donnée) et la solution (promouvoir des pratiques de gestion et de capture plus viables sur le plan écologique). Les données scientifiques relatives à l'état des espèces menacées et en voie d'extinction sont actuellement établies avec une certitude grandissante et elles sont de plus en plus largement acceptées, même si, dans le domaine des ressources biologiques marines, l'état des espèces/populations reste très peu précis. De plus, il n'est pas rare que les avis divergent au sujet des droits de propriété sur les ressources marines et de la nature des méthodes de protection à utiliser. De nombreux accords visent à protéger les ressources biologiques et un grand nombre d'entre eux comportent des normes PMP ; le non-respect de ces accords peut souvent se traduire par la disparition rapide et irréversible d'une espèce.

2. *Raisons liées à la compétitivité*

Les raisons liées à la compétitivité s'inspirent généralement de l'idée que des exigences environnementales élevées au niveau national mettent l'industrie du pays dans une situation désavantageuse sur les marchés internationaux. Pourtant un niveau élevé de protection de l'environnement dû à une politique gouvernementale ou aux préférences des consommateurs peut exercer des effets positifs sur la compétitivité des producteurs nationaux et du pays. Elle peut en effet stimuler le progrès technologique et l'investissement, accroître l'efficacité de la production et susciter l'apparition de nouvelles branches d'activité et de nouveaux créneaux. Comme le montrent des études récentes, dans les pays qui ont mis en place des normes environnementales élevées avant les autres, les industries existantes ont été stimulées par ce défi technologique et l'on a assisté à une vive expansion de nouvelles activités liées à l'environnement. Toutefois, on évoque souvent le risque de perte de compétitivité -- qu'il soit réel ou perçu comme tel -- et cela peut empêcher les gouvernements de renforcer la protection de l'environnement. Il est d'ailleurs difficile d'étayer les craintes et de les distinguer de préoccupations plus purement protectionnistes.

Bien que les recherches relatives aux effets des politiques environnementales sur la compétitivité ne soient pas achevées, elles n'ont pas encore fait apparaître de relation systématique entre les politiques en vigueur et leur effet sur la compétitivité. Elles n'ont pas non plus démontré que des pays ont délibérément recouru à des normes environnementales peu élevées pour s'assurer un avantage concurrentiel ou attirer les investissements, ni qu'il existe des migrations industrielles massives en direction des pays appliquant des normes inférieures.

Cette absence de preuve quant aux effets des normes PMP sur la compétitivité semble donner raison aux gouvernements quand ils refusent énergiquement de mettre en place les prétendus "droits compensateurs écologiques", ou autres mesures commerciales protectionnistes ou contraires aux règles de l'OMC, qu'on leur réclame parfois pour compenser les effets négatifs, réels ou pressentis, de la politique de

l'environnement sur la compétitivité. D'autre part, les gouvernements doivent affirmer résolument qu'il serait inopportun d'encourager les investissements ou de promouvoir les exportations en assouplissant ou en appliquant avec moins de rigueur les dispositions nationales concernant la santé, la sécurité ou l'environnement¹⁵.

3. *Raisons fondées sur des valeurs*

Les raisons fondées sur des valeurs d'utiliser des mesures commerciales liées à des normes PMP sont habituellement avancées dans les pays importateurs et visent généralement les normes PMP dans les pays exportateurs (catégorie B-4) ; c'est notamment le cas de la protection des animaux lorsque l'espèce en question n'est ni menacée, ni en voie de disparition. Les mesures prises par les dirigeants nationaux répondent parfois à la demande des consommateurs qui souhaitent que les produits qu'ils utilisent ne portent atteinte ni au bien-être des animaux ni à l'environnement. Ainsi les motivations fondées sur des valeurs peuvent traduire l'opposition des consommateurs du pays aux PMP qui heurtent leurs convictions, et faire naître le désir d'influencer les autres pays pour qu'ils adoptent les mêmes valeurs. Des frictions peuvent donc surgir lorsque les normes PMP sont fondées sur des valeurs qui ne sont pas acceptées de façon universelle.

Néanmoins, il est parfois difficile de distinguer les valeurs ou préférences en matière d'environnement des véritables problèmes environnementaux transfrontières ou mondiaux. Ce qu'un pays donné considère comme un problème environnemental concernant une espèce migratrice peut être considéré par un autre pays comme une préférence visant à protéger cette espèce. Les pays peuvent accorder des valeurs très différentes à la solution de problèmes environnementaux selon qu'ils sont locaux ou mondiaux ou encore à la façon de traiter divers types de préoccupations transfrontières et mondiales. Les motivations fondées sur des valeurs dans un pays dépendent non seulement de ses préférences environnementales ou culturelles mais aussi des possibilités d'emploi et de revenu de sa population. Pour de nombreux pays, et en particulier pour ceux qui sont confrontés à la pauvreté et au chômage, la prospérité économique et le bien-être présent sont plus importants que des questions telles que l'environnement mondial, la protection des espèces ou l'internalisation des coûts environnementaux à supporter pour résoudre ces problèmes. Les divergences de vues et de motivations concernant les normes PMP peuvent donc provenir de différences dans les cultures, dans d'autres valeurs et dans les priorités de l'action gouvernementale, dans les systèmes politiques, les méthodes de résolution des problèmes et le niveau de connaissances sur les effets environnementaux, dans l'interprétation des données scientifiques et l'acceptation du risque, enfin dans les ressources financières et technologiques disponibles pour résoudre un problème écologique donné.

B. *Questions*

On peut, on l'a vu, invoquer un large éventail de motivations pour justifier des mesures commerciales fondées sur les PMP. Dans le cas, par exemple, d'une gestion écologiquement viable des forêts, on a avancé diverses considérations ou raisons environnementales, telles que le changement climatique, la préservation de la biodiversité, le déboisement, la protection des sols et la conservation des ressources en eau. L'expérience a montré que des groupes différents peuvent invoquer des motivations différentes face au même problème environnemental : ce que certains considèrent comme problème écologique peut être considéré par d'autres comme un simple jugement de valeur. En conséquence, les raisons environnementales invoquées par un pays donné pour justifier l'adoption de mesures fondées sur des normes PMP peuvent être parfois considérées comme illégitimes par d'autres pays, d'où un risque de frictions internationales.

On peut se demander si des raisons spécifiques (ou des combinaisons de raisons) peuvent être invoquées plus souvent à propos de certaines catégories de mesures fondées sur des normes PMP, comme décrit dans le cadre conceptuel. On a vu qu'en l'absence d'effets transfrontières ou mondiaux, l'environnement du pays importateur n'est pas affecté par les normes PMP utilisées dans le pays exportateur ou producteur. Lorsque tel est le cas, les mesures commerciales ne devraient pas être nécessaires du point de vue des objectifs nationaux d'environnement étant donné que les pays peuvent fixer les normes PMP applicables à la production sur leur territoire et les mettre en oeuvre au moyen de mesures autres que commerciales. Dans certains cas, toutefois, les raisons d'adopter des restrictions aux échanges (ou les pressions dans ce sens) au moyen de normes PMP non liées aux produits peuvent être fondées sur des considérations de compétitivité (l'argument avancé étant celui d'une concurrence déloyale pour l'industrie nationale) et/ou sur des valeurs (par exemple, les craintes concernant le bien-être de la faune lorsque les espèces considérées ne sont ni partagées, ni menacées ou en danger). Comme indiqué plus haut, ces préoccupations ou objectifs non écologiques sont difficiles à étayer et à distinguer d'autres considérations plus directement protectionnistes.

On a observé que la pollution transfrontière autre que celle transmise par le biais des produits échangés (catégorie B-1, par exemple la pollution atmosphérique) n'a jamais été invoquée jusqu'à présent comme raison d'adopter des mesures commerciales. En revanche, un fort pourcentage des demandes de mesures commerciales fondées sur des normes PMP ont concerné des espèces migratrices et autres ressources biologiques partagées (catégorie B-2) ainsi que des intérêts environnementaux mondiaux (catégorie B-3).

Les pays risquent de contester les normes PMP des autres pays lorsqu'elles diffèrent des leurs, qu'elles visent ou non l'impact sur l'environnement transmis par les produits échangés. Cette situation peut refléter des différences dans les priorités accordées par les pays à la base scientifique ou à l'évaluation des risques environnementaux sur lesquelles sont fondées les normes PMP, à l'évaluation scientifique par opposition aux choix politiques, ou à la question de savoir s'il est justifié d'appliquer le principe de précaution lors du processus d'évaluation. Jusqu'à présent, aucune institution n'a entrepris de comparer et d'analyser les différences de normes PMP entre pays et l'on n'a pas non plus établi de critères pour évaluer ces divergences¹⁶.

En ce qui concerne le Principe de précaution, le Principe 15 de la Déclaration de Rio dispose que pour "protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leurs capacités. En cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement."

L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP) reprend lui aussi ce principe, en tenant compte notamment de la menace de dommages dus à des parasites ou à des maladies, à la différence de l'Accord OTC. Néanmoins, les termes "preuves scientifiques" et "informations pertinentes" employés dans l'Article 5 ne sont pas définis. L'Article 5, paragraphes 7 et 8, de l'Accord MSP stipule que "dans les cas où les preuves scientifiques sont insuffisantes, un Membre peut adopter provisoirement des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des informations pertinentes dont il dispose.... Dans ce cas, les Membres doivent chercher à obtenir les informations supplémentaires nécessaires pour évaluer de façon plus objective le risque et examiner les mesures sanitaires et phytosanitaires en conséquence dans un délai raisonnable...". "Lorsqu'un Membre a des raisons de croire qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire particulière, adoptée ou maintenue par un autre Membre, représente ou risque de représenter une contrainte pour ses exportations et que la mesure en question n'est pas fondée sur les normes, directives ou recommandations internationales applicables en la matière, ou que de telles normes, directives ou

recommandations n'existent pas, il peut être demandé au Membre qui maintient cette mesure sanitaire ou phytosanitaire d'en expliquer les raisons."

Il convient peut-être de préciser plus avant les règles ou critères à utiliser pour appliquer les preuves scientifiques et le principe de précaution afin de disposer d'une base plus solide pour évaluer et convenir de différences légitimes au niveau des prescriptions internationales PMP non liées à des produits. Il faut en particulier examiner attentivement si, ou dans quelle mesure, les prescriptions PMP applicables à des produits industriels (en dehors du champ de l'Accord MSP) doivent elles aussi respecter le principe de précaution, en tenant compte des "menaces de dommages graves ou irréversibles". Pour régler les problèmes environnementaux transfrontières ou mondiaux, mieux vaut une coopération multilatérale sur la base d'AME que des mesures unilatérales basées sur les "informations pertinentes".

L'absence de définitions claires des "preuves scientifiques" et "informations pertinentes" dans l'Article 5 de l'Accord MPS soulève également des problèmes complexes concernant le mécanisme de règlement des différends et tout l'éventail de principes, concepts et critères qui seront à la base du règlement de ces conflits. On fait parfois valoir que la charge de la preuve devrait revenir au pays qui applique une prescription PMP sur la base du principe de précaution. Selon les règles commerciales actuelles, les obstacles causés aux échanges par l'application de ces normes PMP peuvent être considérés comme annulant ou réduisant des avantages et justifier une action en vertu de l'Article XXIII du GATT. D'autres pourraient faire valoir que cette approche est incompatible avec le principe de précaution et que la charge de la preuve devrait plutôt revenir au pays qui conteste la prescription PMP.

II. Applicabilité

L'applicabilité de mesures commerciales fondées sur des normes PMP à la réalisation d'objectifs environnementaux peut être examinée sous plusieurs angles, notamment technique, économique et juridique.

L'un des principaux problèmes réside dans la possibilité technique d'identifier et de surveiller les procédés utilisés pour fabriquer les produits échangés, en particulier lorsqu'ils n'affectent pas physiquement les caractéristiques du produit lui-même (catégorie B du Cadre conceptuel). L'impossibilité technique de détecter les PMP est un obstacle majeur à l'utilisation de mesures commerciales fondées sur ces normes. Or, dans l'état actuel de la technologie, il est impossible de détecter la plupart des PMP dans le produit proprement dit. On ne peut déterminer à la frontière si le papier journal a été produit avec une part de papier recyclé, si les poissons ont été pêchés au filet dérivant, si le bois a été produit dans des conditions écologiquement viables, si les oiseaux sauvages ont été gérés d'une manière écologiquement viable, ou si les produits ont été fabriqués à l'aide de substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Dans la plupart des cas, la présence ou l'absence d'un PMP particulier ne peut être vérifiée que par une inspection sur le site, un suivi et une homologation du procédé de production dans le pays exportateur. Un accord entre pays concernés sur les systèmes de vérification et de certification et la reconnaissance mutuelle de ces systèmes pourraient faciliter l'application des restrictions commerciales liées à des PMP. En fait, des systèmes de vérification et de certification ont déjà été mis en place pour les prescriptions PMP liées aux produits, principalement dans le domaine des mesures sanitaires et phytosanitaires. Quand les restrictions commerciales sont fondées sur des prescriptions PMP non liées aux produits, faute d'un système de certification des produits importés convenu entre les pays concernés, il n'existe pas de moyen pratique de définir les produits visés. Ceci peut amener les pays importateurs à imposer des restrictions à des catégories de produits plus larges que celles concernées par les PMP réglementés. Toutefois les règles commerciales exigent que les pays n'utilisent pas des mesures plus

restrictives qu'il n'est nécessaire. Ainsi les mesures commerciales fondées sur les PMP prévues par le Protocole de Montréal n'ont pas été mises en oeuvre parce qu'il n'a pas été jugé possible (d'un point de vue à la fois technique et économique) d'identifier les produits contenant des substances interdites.

Le coût des systèmes de vérification et de certification pour les PMP non liés aux produits sera élevé, étant donné la grande diversité des PMP selon les pays. Comme dans les autres cas où l'on crée de tels systèmes, le coût de leur mise en place et de leur application peut engendrer des difficultés particulières pour les petits producteurs et exportateurs, spécialement ceux des pays en développement. L'Organisation internationale de normalisation (ISO) travaille actuellement à des procédures et mécanismes pour la mise en oeuvre de ces systèmes. Toutefois, même quand les pays se mettent d'accord sur les systèmes de vérification et de certification pour les PMP non liés aux produits, l'application des restrictions aux importations qui en découlent peut augmenter beaucoup les coûts des exportateurs. Le respect de prescriptions liées aux PMP qui varient selon les pays peut être très coûteux et poser des problèmes quasi insurmontables. La reconnaissance mutuelle de ces prescriptions, par exemple dans le cadre d'un AME, accompagnée de systèmes de certification et de vérification, peut réduire ces coûts. A cet égard il faut préférer les normes PMP qui se rapportent à l'impact sur l'environnement, sans spécifier les PMP proprement dits, parce qu'elles sont habituellement moins coûteuses et moins restrictives. En général le meilleur moyen d'accroître l'efficacité et la compétitivité des entreprises industrielles est que celles-ci choisissent elles-mêmes la technique et les moyens de respecter les normes environnementales fixées par les autorités.

Du point de vue des règles commerciales, le problème que soulève la différenciation de produits physiquement ou fonctionnellement analogues n'ayant aucune externalité de consommation est lié à la signification du terme "produits similaires" employé dans le GATT (voir la section finale de la Part I ci-dessus). Les règles et disciplines commerciales multilatérales ne prévoient pas, et n'ont pas été interprétées dans ce sens, de restrictions aux importations fondées sur des caractéristiques qui ne sont pas physiquement intégrées dans les produits importés et n'ont par conséquent pas d'impact sur l'environnement du pays importateur. Jusqu'à présent, les groupes spéciaux du GATT ont conclu que la clause de cet accord relative au traitement nationale interdit toute différenciation entre des produits par ailleurs "similaires" sur la base de prescriptions liées aux PMP qui ne modifient pas les caractéristiques physiques de ces produits et que, par conséquent, la gamme de mesures nationales (taxes et réglementations) que l'on peut appliquer aussi à ces produits importés est limitée. Il n'existe pas de définition précise de ce qui constitue un "produit similaire" et les groupes du GATT interprètent au cas par cas ce concept et l'applicabilité¹⁷. Par conséquent, lorsqu'on différencie des produits physiquement ou fonctionnellement similaires, il faut prendre soin de déterminer si la différenciation (ou la certification) des produits est techniquement et économiquement possible afin d'éviter une protection commerciale. Il faut aussi examiner avec soin les mesures d'ajustement fiscal à la frontière pour déterminer la possibilité d'appliquer des règles commerciales à des PMP qui ne sont pas liés aux produits ou à des biens intermédiaires nécessaires à la production, et la possibilité technique et économique de différencier les produits ou de calculer le montant exact de la compensation¹⁸.

III. Efficacité

Lorsqu'ils envisagent de recourir à des mesures commerciales fondées sur des normes PMP, les responsables de l'action gouvernementale devront évaluer soigneusement l'efficacité probable de ces mesures, et voir s'il existe d'autres solutions plus efficaces pour atteindre l'objectif d'environnement visé. Il faudra chercher à déterminer si ce type de mesure pourra atteindre un objectif environnemental dans un délai donné ou contribuer sensiblement à la réalisation de cet objectif. Il faut pour cela évaluer les effets

environnementaux des mesures commerciales fondées sur des normes PMP et déterminer, par exemple, dans quelle mesure et de quelle manière elles permettent de réduire la pollution/les dommages environnementaux ou de préserver et gérer les ressources quel que soit l'objectif fixé.

Il faut traiter un certain nombre de questions concernant l'efficacité, du point de vue de l'environnement, de mesures commerciales fondées sur des normes PMP qui seraient utilisées comme instrument habituel dans les échanges internationaux. Une protection efficace de l'environnement doit tenir compte des objectifs communs de développement viable des ressources disponibles et de l'état de l'environnement, qui varient selon les pays. Les méthodes de production agricole par exemple seront différentes dans les pays où les ressources en eau sont abondantes et dans ceux dotés de terres arides. Le niveau de pollution des processus industriels peut varier selon qu'ils sont mis en oeuvre dans des villes surpeuplées ou dans des régions isolées. Les méthodes de capture des ressources différeront en fonction de la dotation en richesses naturelles des pays. Le taux de recyclage variera en fonction des quantités de matières premières et secondaires disponibles. Ainsi, ce qui est une norme PMP adéquate du point de vue de l'environnement dans un pays peut ne pas l'être pour la même production dans un autre. Dans certains cas, il ne serait pas rationnel du point de vue de l'environnement d'exiger que les produits importés satisfassent à toutes les normes PMP d'un pays donné, qui ont été établies pour un lieu et un environnement différents.

Une autre question à prendre en considération est celle de savoir qui peut légitimement fixer un objectif en matière d'environnement et qui doit évaluer l'efficacité des mesures prises afin d'atteindre l'objectif. Si cette évaluation ne repose pas sur un consensus entre les pays intéressés mais dépend uniquement du pays importateur, cela peut restreindre indûment les choix des pays producteurs étrangers. La même chose vaut pour le traitement différencié prévu par les AME à l'égard des tierces parties ; dans ce cas, lorsqu'on évalue la légitimité de ce traitement, il faut tenir compte de facteurs tels que le champ d'application de l'accord, son degré de transparence, le niveau d'adhésion et le caractère plus ou moins approprié des mesures commerciales pour atteindre les objectifs visés.

D'aucuns font valoir que les mesures commerciales fondées sur des normes PMP qui affectent la conduite de l'action gouvernementale dans un pays tiers ne permettent pas toujours directement d'atteindre les objectifs fixés en matière d'environnement. Par exemple, des restrictions ou sanctions commerciales peuvent en particulier priver des pays en développement de ce qui, souvent, constitue pour eux une source importante de moyens d'existence et de revenu et pourrait donc contribuer à améliorer la gestion de l'environnement. Des sanctions commerciales ou des mesures commerciales fondées sur des normes PMP qui créent un détournement des flux d'échanges ou réduisent la valeur économique d'une ressource, contribuant ainsi à sa surexploitation, peuvent aller à l'encontre du but recherché du point de vue de l'environnement. Il faut aussi, lorsqu'on évalue l'efficacité des mesures, tenir compte de l'objectif de développement viable.

L'efficacité des mesures commerciales fondées sur des normes PMP pour amener un changement souhaité en matière d'environnement dans d'autres pays dépend aussi d'une série de facteurs : la puissance commerciale du ou des pays qui prennent la mesure (par exemple sous forme de restrictions des importations) par rapport à celle du ou des pays dont les exportations sont visées, le degré de dépendance commerciale de la branche d'activité dont les produits sont visés, le type et le dosage des instruments utilisés, enfin l'opportunité et l'applicabilité de la prescription imposée.

A. Puissance commerciale

L'efficacité d'une mesure commerciale fondée sur des normes PMP peut dépendre en grande partie de la puissance commerciale du ou des pays qui l'appliquent. Il faut notamment considérer : a) si la mesure PMP est adoptée par un ou plusieurs pays ou dans le cadre d'une coopération multilatérale ; b) quelle est la puissance économique relative du pays qui prend la mesure PMP et du pays visé ; c) si ces mesures concernent des économies et des produits tributaires des exportations.

Les restrictions aux échanges qui sont mises en oeuvre conjointement par un grand nombre de pays dans le cadre d'un accord multilatéral sur l'environnement peuvent assurément contraindre très efficacement les autres pays à modifier leur comportement et/ou à adhérer à cet accord (par exemple au Protocole de Montréal). De ce point de vue, l'expérience tirée du fonctionnement des AME contenant des mesures commerciales fondées sur des normes PMP, aussi peu nombreux soient-ils, tend à confirmer que ces mesures ont été efficaces lorsqu'elles ont été le fait d'une forte proportion de pays ayant tous intérêt à résoudre le problème d'environnement considéré. La menace de mesures commerciales fondées sur des normes PMP peut même, dans certains cas, avoir incité d'autres pays à modifier leur comportement en termes d'environnement, en raison du poids économique collectif des participants. (Ces observations valent particulièrement pour les catégories B-2 et B-3, par exemple les mesures commerciales appliquées à des pays non signataires d'AME).

On fait valoir que l'efficacité de mesures commerciales prises par un ou plusieurs pays agissant isolément sera probablement moindre du point de vue de l'infléchissement de l'action gouvernementale, mais elle peut être fonction de la puissance économique et politique relative de ces pays, surtout dans le cas de produits spécifiques. Les pays disposant de vastes marchés dont les exportateurs sont tributaires (en particulier lorsqu'ils peuvent aussi mobiliser une puissance politique) réussiront mieux à influencer sur les PMP utilisés par les autres que ne peuvent le faire des pays plus petits dont le marché a proportionnellement moins de poids. Ainsi, selon certains, les États-Unis et l'Union européenne sont mieux placés pour infléchir la politique de l'environnement dans d'autres pays. La plupart des pays dotés de petits marchés intérieurs n'arriveront pas à imposer des restrictions commerciales aux grands pays auxquels ils exportent leurs produits.

B. Instruments commerciaux

Dans le cadre des règles commerciales existantes, les restrictions commerciales sont autorisées, dans certaines conditions, sur des produits dont les PMP ont un effet sur l'environnement du pays importateur (catégorie A). Cependant, les restrictions commerciales fondées sur les PMP non liés aux produits sont dans bien des cas contraires aux règles du GATT et demandent à être étudiées de plus près avant que l'on envisage leur utilisation. Aussi, dans l'analyse qui suit sur les instruments commerciaux, s'est-on surtout penché sur leur efficacité théorique comme moyen d'influencer la politique des autres pays, indépendamment des règles commerciales multilatérales en vigueur.

L'efficacité d'une mesure commerciale fondée sur des normes PMP sera en partie fonction de l'instrument commercial retenu. Un pays peut ne pas importer le produit affecté par le PMP ou fabriqué selon le PMP en question, ou le poids du produit dans les échanges peut ne pas être important. Dans ce cas, des sanctions commerciales de portée plus large (par exemple celles qui touchent tout produit importé du pays concerné) pourraient être un instrument plus efficace que les interdictions ou les restrictions commerciales dirigées contre le produit spécifique à l'égard duquel on cherche à infléchir l'action gouvernementale. Ce pourrait être la menace d'un recours à de telles sanctions, et non leur application effective, qui infléchisse le comportement environnemental d'autres pays.

Selon l'objectif environnemental ou économique poursuivi, d'autres types d'instruments commerciaux peuvent se montrer efficaces. D'aucuns affirment que les taxes aux frontières ou les droits compensateurs peuvent servir à uniformiser les coûts d'un produit liés à l'environnement et à résoudre les problèmes de compétitivité. Toutefois, si les pays ou les entreprises choisissent de payer ces taxes ou ces droits au lieu de modifier leur comportement en matière de protection de l'environnement, ces instruments risquent de ne pas constituer une incitation à mener des actions conjointes pour résoudre les problèmes environnementaux transfrontières et mondiaux. Les tarifs douaniers pourraient être un moyen efficace de mobiliser des ressources financières pour améliorer les procédés et méthodes de production concernant l'environnement, mais ils ne constituent pas un moyen pratique pour transférer des fonds entre pays importateurs et exportateurs.

Il est, semble-t-il, un cas dans lequel des restrictions commerciales peuvent s'imposer, c'est lorsque les échanges eux-mêmes nuisent à l'efficacité de l'accord du point de vue de la réalisation de l'objectif environnemental (par exemple dans la catégorie B-3, l'appauvrissement de la couche d'ozone). Autrement dit, les restrictions commerciales s'attaquent à l'origine des obstacles qui entravent l'efficacité d'un accord quand les produits visés par l'AME sont largement commercialisés. Ainsi, dans le cas du Protocole de Montréal, si les principaux pays producteurs ou consommateurs n'étaient pas parties à l'accord, leurs activités risqueraient d'en saper le contenu par le biais du déplacement de la production des substances ou produits contrôlés des pays signataires vers les autres. On pourrait ainsi encourager un déplacement de la production vers des pays non-parties à l'accord si les restrictions des échanges étaient moins strictes que celles qui s'appliquent à la production¹⁹. A cet égard, il faut examiner soigneusement les raisons de la non-adhésion aux AME (absence d'incitations, partage inéquitable des coûts, analyse différente des risques, etc.).

Il importe également de noter que, même dans ce cas, i) il peut exister des différences légitimes dans les prescriptions PMP et dans les responsabilités pour la lutte contre les problèmes environnementaux mondiaux/transfrontières entre les pays concernés, ii) les mesures d'aide technique ou financière ou autres types de développement des capacités peuvent être importantes pour aider les pays en développement à améliorer leurs prescriptions PMP, et iii) l'applicabilité et l'efficacité de la mesure considérée doivent être examinées (voir plus loin).

C. Programmes d'action

L'efficacité des mesures commerciales fondées sur des normes PMP sera fonction du programme d'action mis en oeuvre pour atteindre l'objectif environnemental. Il est généralement admis que les mesures commerciales, employées isolément, ne sont pas la meilleure solution. La coopération internationale (faisant appel, éventuellement, à des mesures commerciales) ou des mesures de cet ordre décidées à l'échelon multilatéral et associées à d'autres stratégies d'action comme la diplomatie et la persuasion, ainsi que l'aide financière et technique, comme le prévoit le Protocole de Montréal, recueillent davantage de suffrages. On estime que certains pays ont adhéré à ce Protocole pour différents motifs, par exemple le désir d'éviter des restrictions commerciales sur leurs produits chlorofluorés (CFC), de bénéficier d'une aide financière et technique, et/ou d'échapper à des restrictions commerciales sur leurs produits fabriqués à l'aide de CFC. De la même manière, il semblerait que la *menace* de sanctions commerciales ait contribué à réduire la pêche au filet dérivant en haute mer et certaines pratiques préjudiciables aux espèces migratrices ou menacées, même si les consultations et négociations entre les pays concernés ont aussi joué un rôle important. Dans les cas de ce genre, le "bâton et la carotte" ont été maniés conjointement pour atteindre les objectifs environnementaux. En ce qui concerne plus particulièrement les pays en développement, l'efficacité des AME peut dépendre davantage de la "carotte" que représentent l'aide financière et technique et l'accès à la technologie que du "bâton" des restrictions commerciales. Il importe également de vérifier

que le programme d'action dont la mesure commerciale est une composante essentielle attaque le problème environnemental à la base. S'il en va autrement, c'est l'ensemble du programme qu'il faudra repenser.

L'efficacité d'une mesure commerciale peut également différer selon que celle-ci vise le court terme ou le long terme ; des mesures commerciales peuvent être des catalyseurs efficaces à court terme pour encourager certains comportements écologiques, mais l'obtention de résultats à long terme peut être fonction, entre autres, de la coopération entre les pays concernés de l'aide financière reçue ou d'autres politiques. Certains font valoir que, dans certains cas où il faut agir rapidement pour remédier à des dommages environnementaux irréversibles, les mesures commerciales peuvent permettre d'atteindre l'objectif à court terme dans des circonstances particulières, mais que, pour préserver l'efficacité à long terme, il peut être nécessaire de prendre des dispositions de plus grande portée et convenues d'un commun accord.

Enfin, pour être efficaces, les mesures commerciales fondées sur des normes PMP doivent être faciles à mettre en oeuvre et à suivre et doivent être largement acceptées au plan international. A cet égard, les efforts engagés à l'OCDE et dans d'autres organisations internationales pour améliorer la compatibilité des politiques commerciales et environnementales contribuent largement à l'objectif d'efficacité.

IV. Efficience

L'efficience relative des mesures commerciales fondées sur les PMP dépendra des coûts de leur utilisation (coûts et incidences négatives y compris les dépenses administratives et les effets de distorsion des échanges) comparés à ceux des autres solutions considérées comme aussi applicables et efficaces. L'intérêt et la validité de l'évaluation peuvent varier grandement selon le type de mesures commerciales fondées sur les PMP, telles qu'elles sont définies dans le document exposant le Cadre conceptuel (voir Partie I ci-dessus). Cela dit, l'objet du débat sur le commerce et l'environnement n'est pas de décider du degré de protection de l'environnement qui convient, question qui relève de l'analyse coûts/avantages. Il s'agit plutôt de déterminer quel est le meilleur moyen d'atteindre le niveau souhaité de protection de l'environnement, tel qu'il est défini dans le document de l'OCDE intitulé "Méthodologies pour les examens de l'environnement et des échanges" [OCDE/GD(94)103]. Les aspects à examiner sont les suivants :

- identification d'autres solutions possibles, tout aussi applicables et efficaces, qui pourraient coûter moins cher ;
- répartition des coûts entre les parties, tant à court terme qu'à long terme ;
- existence de coûts élevés d'administration, de mise en oeuvre ou de transaction ;
- possibilité d'effets secondaires, notamment des effets indirects sur les échanges, susceptibles d'annuler ou de renforcer l'intérêt de la réalisation de l'objectif. Des prescriptions ou des mesures PMP peuvent parfois encourager l'adoption de nouvelles technologies ou des efforts de conservation des ressources, ce qui, à long terme, réduirait les coûts ou améliorerait l'avantage comparatif. En revanche, elles peuvent aussi avoir des effets négatifs sur le commerce, notamment la diversion des échanges, l'accroissement de la consommation locale d'exportations inacceptables et la surexploitation de ressources dont la valeur économique décroît sous l'effet des mesures commerciales fondées sur les PMP. Il pourrait, de la même façon, y avoir des incidences sur la propriété intellectuelle ou sur l'accès à des brevets de PMP

plus propres pour l'environnement détenus par des entreprises "certifiées" dans les pays industrialisés. Il faudrait approfondir l'étude des effets négatifs et positifs des PMP ;

- coûts liés aux pertes de possibilités d'échanges ;
- comment faire en sorte que les mesures (non seulement les restrictions commerciales directes mais aussi les prescriptions liées à des produits tels que les normes de conditionnement/de recyclage/d'étiquetage) évitent ou réduisent au minimum les effets négatifs sur les échanges.

Pour examiner l'efficacité relative des mesures commerciales fondées sur les normes PMP, les autorités nationales devraient, cas par cas, évaluer, entre autres, les aspects suivants. On trouvera de plus amples détails dans le document "Méthodologies pour les examens de l'environnement et des échanges" [OCDE/GD(94)103] :

- Les mesures vont-elles plus loin qu'il n'est nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique d'environnement ou pour atteindre un objectif environnemental ? Plus précisément, ces mesures affectent-elles un éventail de produits plus large que nécessaire pour régler un problème d'environnement, ou prennent-elles la forme de sanctions commerciales frappant des produits sans rapport avec ceux qui sont visés (par exemple, la limitation des importations de poisson pour un nombre d'espèces plus grand que nécessaire pour respecter une norme de préservation concernant certaines espèces) ?
- L'impact de l'instrument (ou du programme d'action) est-il inutilement restrictif, en instituant par exemple une interdiction des importations, alors qu'un mécanisme de surveillance moins strict, une procédure d'homologation ou un instrument économique auraient donné le même résultat ? Les normes obligatoires sont-elles fixées à un niveau inutilement élevé, qui tend à exclure toutes les importations (e.g. coûts administratifs et de conformité) ?
- Les mesures sont-elles mises en oeuvre de manière à éviter toute complexité administrative inutile ou restriction déguisée à l'importation/exportation (e.g. coûts administratifs et de conformité) ? Des procédures aux frontières longues ou coûteuses découragent-elles les intermédiaires d'expédier des produits vers certains marchés ? S'agissant des obligations en matière d'information, les producteurs étrangers doivent-ils fournir des informations excessives et coûteuses, en particulier pour les petites et moyennes entreprises ?
- La procédure d'examen des autres instruments commerciaux possibles permet-elle d'apprécier pleinement et objectivement les restrictions qu'elles imposent sur les échanges ? En invitant toutes les parties intéressées à donner leur avis, ne serait-il pas possible de prendre en compte toutes les répercussions potentielles sur les échanges ?
- Les mesures ont-elles des effets commerciaux discriminatoires de fait (notamment les obligations concernant l'étiquetage, le conditionnement ou le contenu recyclé des produits, ainsi que d'autres procédures de tests et de vérifications auxquelles sont soumises les importations sur la base de certains PMP -- notamment ceux de la catégorie B) ? Lorsqu'un pays détermine les critères de telles prescriptions PMP, il devrait prendre en compte les conditions légitimes environnementales ou autres du pays d'origine du produit importé au moyen de procédures adéquates de notification et de consultation préalables.

Les effets commerciaux des politiques et programmes fondés sur les PMP dépendront en partie de leur conception : s'ils sont mal conçus, ils risquent d'avoir des incidences négatives sur les échanges et

l'environnement. En général, la prolifération de programmes nationaux divers et incompatibles en matière de conditionnement, de recyclage, de contenu recyclé, d'étiquetage et autres peut constituer un obstacle au commerce. Les fournisseurs étrangers, en particulier les exportateurs des pays en développement, peuvent connaître des problèmes d'accès au marché faute d'information claire et fournie rapidement, et des difficultés pratiques, par exemple pour organiser le recyclage ou la réutilisation du conditionnement ou des matériaux. Dans certains cas, la politique du pays peut être axée sur le cycle de vie, ce qui risque de favoriser les producteurs nationaux. Si l'on prend pour exemple les prescriptions relatives au contenu recyclé, la principale question serait de savoir comment atténuer les effets commerciaux négatifs (de fait discriminatoires) qu'elles exercent sur les fournisseurs étrangers tout en atteignant effectivement l'objectif environnemental, à savoir atténuer les tensions auxquelles sont soumises les installations d'élimination des déchets dans les pays qui imposent ces prescriptions. On pourrait évaluer les effets commerciaux du point de vue des conditions spécifiques du marché auquel s'appliquent ces mesures, en tenant compte de l'existence de matériaux recyclés et de mécanismes adéquats d'évacuation des déchets, du coût de la participation à des programmes d'élimination/réutilisation (du fait notamment des distances à couvrir jusqu'aux marchés, de l'adaptation nécessaire des matériaux d'emballage, en particulier pour les petits fournisseurs et les pays en développement), ou de l'existence d'informations adéquates pour les fournisseurs étrangers.

Si tous les pays exigeaient que tous les produits importés soient conformes à leurs règles nationales concernant les méthodes de production, cela risquerait d'entraver gravement les flux d'échanges. Le fait d'insister sur le respect des règles PMP nationales permettrait aux pays détenant d'importantes parts du marché mondial pour des produits particuliers d'exercer une influence déterminante sur les PMP utilisés. Cela pourrait réduire l'avantage comparatif que procurent aux pays leur dotation en ressources naturelles et leurs méthodes de production. Dans les cas où des PMP ont des retombées environnementales extérieures, il faut examiner le droit des différents pays de déterminer leur propre niveau de protection de l'environnement par rapport à leur obligation de ne pas causer de dommages à l'environnement dans d'autres pays, conformément aux Principes 2 et 13 de la Déclaration de Rio. Si la coopération est souvent l'approche la plus efficace, il est parfois difficile aux pays concernés de se mettre d'accord sur la source de la pollution et le partage des coûts. Il peut même, parfois, y avoir désaccord sur l'existence du problème pour lequel un pays fixe des normes PMP. Certains pays estiment que des coûts importants résultant de comportements précédents doivent aussi être pris en compte dans l'analyse coûts-avantages. Il faudra alors trouver le moyen de remédier à la dégradation environnementale si l'accord ne peut être fait sur un partage des coûts ou un instrument de réglementation.

V. Autres mesures possibles comme alternatives aux mesures commerciales fondées sur les PMP

Conscientes des problèmes d'efficacité, d'applicabilité et d'efficience que posent certaines utilisations des mesures commerciales fondées sur des normes PMP, les autorités devraient étudier soigneusement d'autres mesures qui pourraient être efficaces pour atteindre des objectifs particuliers en matière d'environnement. Les solutions de remplacement aux mesures commerciales fondées sur des normes PMP vont des mesures non commerciales (même si elles peuvent aussi avoir une incidence sur les échanges) aux mesures commerciales qui ont des effets moins restrictifs sur les échanges (par exemple, des prescriptions d'étiquetage au lieu de sanctions unilatérales). On pourrait envisager différents autres moyens en fonction des raisons qui incitent à recourir à des mesures commerciales fondées sur les PMP. Il faudrait évaluer leur applicabilité et leur efficience relative pour la réalisation des objectifs environnementaux. D'autres formules peuvent aussi être utilisées conjointement à une mesure commerciale, ou en complément, dans le cadre d'un programme d'action visant à atteindre un objectif écologique particulier. Le choix de ces formules peut être affecté par les facteurs suivants :

- l'existence éventuelle d'un choix entre mesures réglementaires et économiques (ou la possibilité de les associer) ;
- la possibilité éventuelle pour des marchés et des consommateurs avertis de modifier les tendances (par exemple au moyen d'un éco-label volontaire ou de l'homologation de produits respectant l'environnement) ;
- la place faite à la coopération internationale ;
- la mesure dans laquelle il est possible d'harmoniser les normes PMP ou d'en assurer la reconnaissance mutuelle ;
- la prise en compte des préoccupations des pays en développement : besoin d'une transparence accrue, d'une aide technique et financière, et de développement des capacités, enfin possibilité de primes environnementales.

Parmi ces autres moyens, pourraient figurer : a) l'harmonisation/la reconnaissance mutuelle des PMP, b) les instruments économiques (écotaxes, permis négociables, systèmes de consignation et subventions), c) les aides financières et techniques, d) la labellisation, et e) les préférences commerciales dans le domaine de l'environnement.

L'efficacité des initiatives unilatérales pour répondre aux défis de l'environnement en dehors de la juridiction du pays importateur dépend trop des circonstances et est limitée dans le long terme lorsqu'on ne trouve pas de solutions ; il faut donc éviter d'y recourir. Pour les problèmes d'environnement relatifs aux PMP qui ont des effets environnementaux transfrontières ou mondiaux, il vaut mieux recourir à la coopération internationale, y compris l'aide technique et financière, à la négociation d'un AME ou à l'élaboration de normes internationales. S'il est vrai que la coopération multilatérale (y compris les dispositions commerciales des AME) est une solution préférable aux restrictions/sanctions commerciales unilatérales, il peut arriver qu'un certain nombre de pays arrêtent une stratégie concertée, mais que les actions des pays non-parties à l'accord sapent l'objectif environnemental ou, d'une manière plus générale, la mise en oeuvre ou le contrôle de l'application de l'AME. A cet égard, il faut envisager des mesures autres que commerciales pour vérifier le respect des normes PMP. Il ne s'agit pas seulement de "carottes" afin d'encourager la participation, mais aussi de méthodes comme le suivi international de la mise en oeuvre nationale ou l'examen par les pairs.

Dans l'élaboration d'un AME, il faut choisir d'autres solutions que les restrictions commerciales chaque fois qu'elles sont applicables et aussi efficaces et efficientes. On doit chercher à mettre en oeuvre des mesures qui n'aient pas sur les échanges des effets plus restrictifs que nécessaire en vue d'atteindre un objectif légitime. Il faut par exemple envisager une assistance technique et financière et des périodes transitoires dans les cas où les résultats médiocres en matière d'environnement sont principalement dus à l'absence de ressources techniques, humaines ou financières, comme c'est souvent le cas pour les pays en développement et les économies en transition. Le choix du programme approprié variera en fonction des circonstances.

A. *Harmonisation et reconnaissance mutuelle des normes PMP*

Une harmonisation plus poussée des normes PMP peut avoir des effets bénéfiques sur les échanges et, si les objectifs sont suffisamment ambitieux, sur l'environnement. Elle peut en effet réduire l'incertitude des exportateurs et des investisseurs et faciliter l'accès au marché, tout en contribuant à la

réalisation des objectifs d'environnement quand les normes sont suffisamment élevées. Il faut toutefois rappeler que les pays peuvent se fixer des normes très diverses, compte tenu des différences dans les capacités d'absorption et les priorités en matière de l'environnement. Dans bien des cas, les normes établies par un pays peuvent ne pas convenir du tout à l'environnement d'un autre pays et, si elles lui sont imposées, elles risquent en fait de causer des dommages dans ce pays. L'utilité et la possibilité de l'harmonisation diffèrent selon le type de problème environnemental, en particulier selon qu'il s'agit d'un effet purement local ou de retombées transfrontières ou mondiales. Selon les Principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international adoptés par l'OCDE en 1972, les gouvernements devraient s'efforcer d'harmoniser leurs politiques de l'environnement "lorsqu'il n'existe pas de raisons valables pour expliquer ces différences". Ces principes directeurs précisent également qu' "il est souhaitable de tendre vers des normes plus strictes, en vue de renforcer la protection de l'environnement, surtout dans les cas où des normes moins strictes ne seraient pas entièrement justifiées par divers facteurs."

L'harmonisation n'implique pas nécessairement l'uniformisation rigoureuse des normes d'environnement. Elle peut prendre la forme de normes graduées et aussi de rapprochement des procédures. Il faut également envisager, le cas échéant, des démarches reposant sur l'équivalence et la reconnaissance mutuelle, ainsi que sur la convergence, pour accroître la compatibilité des politiques tout en privilégiant des normes qui prennent véritablement en compte les problèmes d'environnement. Un élément particulièrement précieux est l'harmonisation des procédures relatives aux critères, outils et méthodes de mesure et d'évaluation des effets et des risques pour l'environnement, notamment les pratiques de laboratoire, les méthodes d'essais et d'évaluation des risques. On peut également s'efforcer d'augmenter la compatibilité d'autres pratiques de gestion, par exemple les études d'impact et les audits d'environnement. Cette harmonisation des procédures, entreprise par des organisations comme l'ISO, peut faciliter les démarches d'équivalence et de reconnaissance mutuelle. Les pays peuvent également chercher à harmoniser davantage les normes à l'intérieur des régions, mais sans que cela nuise aux échanges avec les pays extérieurs, et étudier les possibilités d'harmoniser les normes à divers niveaux ou par classes ou groupes généraux (normes graduées).

En ce qui concerne les PMP liés à des produits, les Accords OTC et MPS de l'OMC encouragent les pays à fonder leurs normes et réglementations intérieures sur les normes internationales, quand celles-ci existent et conviennent, afin de faciliter les échanges et d'éviter que les prescriptions ne se transforment en mesures protectionnistes. Ils peuvent fixer leur protection à un niveau plus élevé que celles-ci, sous réserve que les normes et réglementations internes ne soient pas appliquées de manière à créer d'inutiles obstacles au commerce international. Dans le cadre de ces accords, les pays doivent communiquer leurs normes et réglementations aux pays concernés pour commentaires, afin de réduire au minimum les distorsions aux échanges grâce à la transparence.

S'agissant des normes PMP non liées à des produits, la situation peut être différente. L'harmonisation de ces normes est parfois moins souhaitable ou réalisable pour des problèmes d'environnement localisés (dans le cas où les effets environnementaux se font sentir uniquement dans le pays producteur : catégorie B-4). L'état de l'environnement et les préférences en la matière sont très variables selon les pays, qui adoptent des normes PMP différentes pour résoudre leur problème particulier de pollution ou de dégradation de l'environnement. Du point de vue du bien-être écologique et de l'efficacité économique, ces normes sont mieux adaptées à la situation locale et aux préférences nationales. Il est indiqué dans les Principes directeurs de l'OCDE de 1972 que parmi les raisons valables d'adopter des normes d'environnement différentes peuvent figurer : "*des capacités différentes d'assimilation de la pollution par l'environnement dans son état actuel, des objectifs sociaux différents et des priorités différentes accordées à la protection de l'environnement ainsi que des degrés différents d'industrialisation ou de densité démographique*". L'OCDE ajoute toutefois que "*lorsqu'il n'existe pas de raisons valables*

pour expliquer ces différences, les gouvernements devraient s'efforcer d'harmoniser leurs politiques de l'environnement".

D'aucuns sont favorables à l'harmonisation ou à l'établissement de normes PMP minimales dans les rares cas où les coûts environnementaux représentent une composante importante des coûts globaux de production. Les raisons invoquées ont trait aux préoccupations relatives à la compétitivité que suscitent les grandes différences dans les normes PMP ; on mentionne également la stimulation de l'innovation technique et la réalisation d'un développement viable. Cette solution présente toutefois de nombreux problèmes. En général, ces différences de normes doivent être considérées comme les composantes environnementales de l'avantage comparatif. Il serait donc difficile de mettre en évidence le lien entre les normes d'environnement et les effets sur la compétitivité. A cela s'ajoutent d'autres difficultés, notamment celle de l'établissement de normes minimales applicables à tous les pays, quels que soient l'état de leur environnement et leurs préférences en la matière ; celle de trouver des ressources financières et techniques pour aider les pays en développement à relever leurs normes jusqu'au niveau minimum ; celle de détourner les ressources consacrées à l'établissement de normes harmonisées pour régler les problèmes d'environnement transfrontières et mondiaux ; et le risque d'un usage abusif des normes minimales à des fins protectionnistes.

En revanche, il peut s'avérer nécessaire et souhaitable d'harmoniser les normes PMP non liées à des produits pour s'attaquer à des problèmes d'environnement transfrontières et mondiaux (catégories B-1, B-2, B-3). Dans certains cas, cette harmonisation pourrait déboucher à long terme sur la mise en place de normes écologiques minimales liées aux PMP et faisant l'objet d'un accord international. En général, elle se ferait dans le cadre d'accords régionaux et multilatéraux qui prennent en compte la diversité des conditions, des responsabilités, des moyens et des priorités des pays en matière d'environnement. Il existe des centaines d'accords sur l'environnement dont l'objectif est d'harmoniser les normes PMP. La plupart de ces accords ne contiennent pas de dispositions relatives aux échanges et ne soulèvent pas de problèmes commerciaux.

Des mesures commerciales sont parfois mises en oeuvre dans le cadre d'accords multilatéraux sur l'environnement quand se posent des problèmes d'application et de respect de ces textes, en particulier s'ils exigent des sacrifices coûteux de la part des parties et/ou portent sur des menaces écologiques immédiates, notamment lorsque le non-respect de normes par des pays non signataires compromettrait la réalisation des objectifs de l'accord. Une solution autre que les mesures commerciales consiste, dans certaines conditions, à harmoniser les normes PMP par le biais d'accords sur l'environnement comportant leurs propres mécanismes pour assurer le suivi et le contrôle de l'application, ainsi que les procédures de règlement des différends. Par exemple, la Convention CCAMLR sur les ressources de l'Antarctique s'appuie sur l'harmonisation préventive des normes PMP et comporte des mécanismes d'application efficaces, qui peuvent éviter l'apparition de litiges commerciaux dans l'avenir. Comme on l'a vu, même dans le cas où les normes PMP proprement dites ne peuvent être harmonisées, l'harmonisation des critères, instruments, méthodes et techniques requis pour mesurer, tester ou évaluer les performances et les risques du point de vue de l'environnement est essentielle, afin de permettre la reconnaissance mutuelle des différentes normes PMP, et devrait être intensifiée²⁰.

B. Instruments économiques

L'OCDE préconise la généralisation d'instruments économiques tels que les taxes et redevances d'environnement, les permis négociables et le système de consigne, venant s'ajouter aux instruments réglementaires et aux dispositifs librement consentis pour la mise en oeuvre des politiques d'environnement. Ces instruments économiques peuvent contribuer à la réalisation des objectifs

environnementaux d'une manière efficace par rapport au coût et favoriser l'innovation. Cependant, des dispositifs comme les taxes environnementales et les permis négociables en sont encore à un stade de développement embryonnaire et ne jouent qu'un rôle limité dans la mise en oeuvre des politiques d'environnement. Étant donné l'usage limité de ces instruments, l'examen de leurs effets sur le commerce reste essentiellement théorique.

Les effets commerciaux des instruments économiques dépendent de la nature des instruments, de leur conception et du marché sur lequel ils agiront. S'ils sont bien conçus, ils débouchent sur des schémas commerciaux ainsi que sur des schémas de production et de consommation qui reflètent plus pleinement l'intégralité des coûts, y compris ceux consacrés à l'environnement. La conception et la mise en oeuvre de ces instruments doivent prendre en compte les principes et les règles du commerce multilatéral de manière à éviter les répercussions indésirables sur les échanges. Les gouvernements devraient veiller à ce que les instruments qu'ils conçoivent et mettent en oeuvre soient aussi transparents et aussi neutres que possible à l'importation, afin de ne pas désavantager les producteurs étrangers. Lorsque les outils économiques sont appelés à avoir de profondes incidences sur les échanges, les gouvernements devraient le signaler préalablement à leurs partenaires commerciaux et proposer d'engager des consultations avec eux. Des instruments économiques fondés sur des normes PMP non liées à un produit pourraient avoir des incidences commerciales discriminatoires de fait et extrajuridictionnelles s'ils s'appliquent aux importations sur la base de critères reflétant l'état de l'environnement et les préférences du pays importateur. (Dans le cas de la catégorie B-4, il n'y a pas de raisons légitimes d'appliquer de telles mesures aux importations.) Il faut par conséquent améliorer la coordination et la transparence internationales dans l'élaboration de ces instruments et examiner soigneusement leur applicabilité, leur efficacité et leur efficience. À cet égard il faudra aussi poursuivre l'examen du traitement de ces instruments dans les règles commerciales multilatérales, en particulier pour les permis négociables et les systèmes de consignation.

Les **taxes environnementales**, qui présentent l'avantage théorique de permettre aux forces du marché d'affecter les ressources de manière efficace par l'intermédiaire des prix, sont plus transparentes et prévisibles et leur incidence économique peut être plus facile à évaluer que ce n'est le cas des mesures réglementaires. Toutefois, ces taxes peuvent avoir sur les échanges des effets plus ou moins grands que ceux des réglementations, selon leur conception et les facteurs intervenant dans leur mise en oeuvre, étant donné que leur caractère restrictif du point de vue du commerce dépendra en particulier de leur niveau, de l'élasticité de la demande, de la gamme du produit en question et de sa part du marché des importations. Jusqu'à présent, la plupart des taxes environnementales n'ont pas été fixées à un niveau assez élevé pour avoir une influence notable sur les flux commerciaux.

Les règles du commerce multilatéral englobent des dispositions visant les ajustements fiscaux aux frontières qui, dans le cas de produits similaires, consistent à appliquer des taxes nationales aux importations et à exonérer les exportations. Selon l'interprétation retenue jusqu'à présent, les règles de l'OMC autorisent généralement, dans le cadre des disciplines convenues, des ajustements fiscaux aux frontières fondés sur les caractéristiques des produits ou sur les éléments entrant dans leur composition, les ajustements étant exclus si les taxes frappent les procédés. Bien entendu, ces règles n'empêchent pas un pays d'appliquer des taxes pour résoudre des problèmes d'environnement qui se posent sur son territoire. Toutefois, selon certains, l'ajustement aux frontières des taxes nationales visant les procédés pourrait, compte tenu de l'effet sur la compétitivité attribué à ces taxes, s'avérer un élément essentiel de la politique des pays qui appliquent ces instruments économiques à l'échelle nationale pour éviter de graves dommages environnementaux à l'échelle planétaire. De manière générale, les possibilités pratiques d'application, les avantages pour l'environnement et les risques éventuels de protectionnisme déguisé liés à l'ajustement aux frontières de taxes touchant les procédés ou les intrants utilisés dans les procédés ne sont pas évidents et nécessitent une analyse approfondie. Ces questions sont examinées par l'OMC dans le cadre de ses travaux sur le lien entre les règles commerciales et les taxes ou redevances d'environnement.

On a très peu d'expérience des systèmes de **permis négociables** dans les politiques de l'environnement et aucun n'a été conçu pour s'attaquer aux problèmes d'environnement transfrontières et globaux. L'examen des effets de ces instruments est donc théorique. Ils consistent à fixer un objectif de réduction des émissions pour des polluants ou des régions géographiques spécifiques et à distribuer des permis sous forme de quotas aux entreprises, qui sont libres de les vendre sur le marché. Les systèmes de permis négociables qui visent à ramener la pollution à un faible niveau auront sans doute les mêmes effets sur la compétitivité des entreprises nationales que des normes réglementaires strictes ou des taxes environnementales élevées. Selon leur conception, ils pourraient aussi dissuader l'investissement, qu'il soit national ou étranger. Par exemple, certaines entreprises pourraient obtenir des avantages si les quotas initiaux sont "conservés" ou cédés à des firmes établies et que les nouveaux arrivants sur le marché ont des difficultés à s'en procurer. Toutefois, rien ne prouve que cela se soit produit dans la pratique. En fait, dans les pays qui ont utilisé ces permis, ils ont en général aidé à réaliser les objectifs fixés par la réglementation tout en incitant les entreprises à appliquer celle-ci de la manière la plus efficiente possible.

Un autre type d'instrument économique est le **système de consignation**, qui consiste à faire payer une redevance qui majore le prix des produits potentiellement polluants et qui est remboursée lors du retour de ces produits. Les systèmes de consignation, largement utilisés dans les pays de l'OCDE pour les bouteilles en verre, les emballages de boissons en matière plastique et les canettes métalliques, ont pour but d'encourager la réutilisation ou le recyclage afin de réduire le volume des ordures. Le système de consignation peut désavantager les importations s'il ne s'applique qu'à certains types de contenants ou d'emballages qui sont principalement utilisés pour les produits importés, s'il a un caractère discriminatoire ou favorise indûment les producteurs nationaux. Il peut aussi modifier les conditions commerciales si la consigne est élevée par rapport à la valeur des produits et si les producteurs étrangers ont des difficultés d'accès aux installations de recyclage ou de réutilisation. Les fabricants implantés loin du marché où le système de consignation s'applique, ainsi que les petits producteurs qui ont une faible rotation des emballages en question, peuvent se trouver désavantagés. Afin d'éviter les effets défavorables sur le commerce, les systèmes de consignation doivent être transparents et le plus neutres possible pour les importations, de façon à ne pas désavantager gravement les producteurs étrangers.

L'octroi de **subventions** aux fins de protection de l'environnement, comme les autres types de subventions, peut avantager les producteurs nationaux et avoir des effets sur le commerce. Selon le principe pollueur-payeur (PPP) établi par l'OCDE en 1972, ce sont les pollueurs et non les gouvernements qui doivent supporter les coûts de la prévention et du contrôle de la pollution. La Recommandation de l'OCDE de 1974 sur la mise en oeuvre du PPP mentionne des cas exceptionnels où des subventions environnementales peuvent être octroyées : 1) afin de faciliter des périodes de transition lorsque des régimes particulièrement stricts de lutte contre la pollution doivent être mis en oeuvre ; 2) afin de stimuler le développement de nouvelles technologies de lutte contre la pollution et 3) dans le contexte de mesures visant à atteindre des objectifs socio-économiques particuliers, tels que la réduction de graves déséquilibres interrégionaux. Toute aide doit être accordée pour une période déterminée dans le cadre d'un programme clairement défini. En vertu de l'Accord issu des négociations d'Uruguay du GATT sur les subventions et les mesures compensatoires, certaines subventions environnementales sont expressément classées dans la catégorie²¹ "ne donnant pas lieu à une action", de même que le financement accordé aux activités de recherche et aux régions défavorisées et les subventions qui ne sont pas propres à une entreprise, à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production (subventions non spécifiques). D'autres subventions peuvent "donner lieu à une action", c'est-à-dire être sujettes à une procédure de règlement des différends ou à des droits compensateurs si elles nuisent aux intérêts des autres pays Membres de l'OMC. Ce qui importe pour l'analyse, c'est de savoir dans quelle mesure et dans quelles conditions les subventions environnementales peuvent être accordées et comment leur utilisation peut être évaluée et contrôlée en vue de limiter les effets néfastes sur le commerce et l'environnement. La difficulté consiste à éviter que les subventions environnementales et autres offertes à

des entreprises, secteurs ou régions particuliers ne servent de couverture à un protectionnisme industriel ou ne procurent à des industries des avantages indus dans le commerce international.

C. Aide financière et technique

L'aide financière et technique, accordée au plan unilatéral ou multilatéral en vue d'aider les pays à instaurer des normes PMP écologiquement viables, peut être une solution de remplacement ou de complément dans certains cas. Souvent, les pays ne peuvent pas adhérer à des accords multilatéraux sur l'environnement, ni les respecter, parce qu'ils ne disposent pas des moyens financiers et techniques nécessaires. Si leur non-adhésion à ces accords est imputable à des problèmes économiques, une aide financière peut les aider à respecter les normes PMP. Si des mesures commerciales fondées sur des normes PMP sont jugées nécessaires pour assurer l'application ou le respect d'un accord dans le domaine de l'environnement, il conviendrait peut-être de les accompagner de dispositions prévoyant une aide financière et technique ou d'autres types de développement des capacités en faveur des pays qui en ont le plus besoin.

Le Protocole de Montréal, par exemple, a créé un fonds financé par les contributions des pays développés signataires, pour aider les parties qui sont des pays en développement à en respecter les dispositions. Ce Fonds multilatéral et d'autres sources de financement en faveur de l'environnement mondial permettront d'assurer un montant important d'aide technique, de transfert de technologie et de soutien financier aux parties en développement pour des projets précis. Récemment, le Fonds multilatéral a été réapprovisionné de 510 millions de dollars US, sur trois ans, pour aider les économies en développement et en transition parties au Protocole à acquérir des technologies qui n'appauvrissent pas la couche d'ozone.

D. Éco-étiquetage

Les **programmes d'éco-étiquetage librement consentis** sont de plus en plus répandus. Ils laissent au producteur la liberté de demander ou non l'attribution du label indiquant l'application de normes PMP concernant l'environnement. Les produits ne respectant pas les critères d'éco-étiquetage peuvent encore être importés, mais ils risquent d'être commercialement pénalisés par les préférences des consommateurs. Les éco-labels volontaires pourraient cependant être une solution fondée sur le jeu du marché pour traiter les problèmes environnementaux locaux qui causent des inquiétudes dans d'autres pays. Les consommateurs auraient le choix de contribuer ou non par leurs achats à la gestion de l'environnement dans ces pays. Toutefois, les éco-labels volontaires ne constitueraient peut-être pas une solution pratique pour lutter contre les PMP susceptibles de provoquer des dommages environnementaux immédiats ou irréversibles et dont les effets dépassent les frontières nationales (catégories B-1, B-2 ou B-3). Par exemple, même si quelque 5 pour cent du bois d'oeuvre échangé est actuellement étiqueté comme étant produit selon des méthodes écologiquement viables, on préconise souvent, face à la gravité du déboisement, des labels environnementaux obligatoires pour tout le bois d'oeuvre. Les préférences en faveur du caractère obligatoire ou volontaire des labels varieront en fonction de la façon dont la réalité des problèmes écologiques ou leur gravité seront perçues.

Ces programmes, s'ils sont bien conçus, jouent un rôle précieux en informant les consommateurs des conséquences de leurs décisions d'achat pour l'environnement. Ils peuvent cependant susciter certaines préoccupations commerciales lorsqu'ils font intervenir des critères liés à la production, susceptibles d'exercer une discrimination à l'encontre des importations, dans la mesure où ils correspondent exclusivement aux conditions et préférences écologiques du pays importateur. Ce problème risque de

prendre une acuité particulière dans les pays en développement et ceux qui sont fortement tributaires des exportations. Lorsque les programmes d'éco-étiquetage sont centrés sur des considérations nationales, ils peuvent comporter des critères inadaptés aux conditions écologiques des fournisseurs étrangers. D'autre part, le lien entre les règles commerciales et l'éco-étiquetage volontaire est à l'étude dans le cadre de l'OMC.

En principe, les effets négatifs sur le commerce pourraient être atténués si les gouvernements s'employaient à renforcer ou à encourager la transparence, l'esprit d'ouverture et la coordination internationale dans l'élaboration des éco-labels librement consentis et s'ils associaient leurs partenaires commerciaux au processus d'établissement des critères de labellisation pour les produits dont l'exportation les intéresse particulièrement. Les gouvernements pourraient aussi étudier la possibilité de mettre en place des systèmes de reconnaissance mutuelle des procédures de certification et de conformité pour les éco-labels sur la base de l'équivalence de ces procédures, tout en prenant garde à ne pas porter atteinte à la confiance des consommateurs dans les programmes de labellisation. La reconnaissance mutuelle signifie que les produits ayant reçu un éco-label dans un pays seraient censés satisfaire aux critères fondés sur les PMP exigés pour obtenir un éco-label dans un autre pays. L'équivalence signifie qu'il serait établi des procédures afin de vérifier que les normes environnementales concernant les PMP ou les pratiques en vigueur dans d'autres pays sont "équivalentes" dans leurs effets écologiques même si elles ne sont pas identiques du point de vue des critères fondés sur les PMP qui sont requis par l'éco-label. Il est nécessaire d'élaborer des critères de reconnaissance mutuelle ou d'équivalence.

L'éco-étiquetage des produits en vue d'identifier Les PMP non liés à des produits s'appuierait sur une forme ou une autre d'homologation de la méthode de production utilisée, puisque ces PMP ne sont pas détectables dans le produit échangé proprement dit. Les procédures d'homologation prévoient l'inspection des usines ou des lieux de récolte, et l'établissement d'un dossier précisant les procédés ou méthodes de production employés. En théorie, la certification et l'étiquetage devraient être fondées sur une analyse de l'ensemble du cycle de vie des produits et de leurs substituts. Cette démarche risque d'être longue et coûteuse, et les pays ne disposent pas des mêmes moyens pour mettre en oeuvre une procédure de certification des méthodes de production. Il serait nécessaire de fournir une aide technique et financière à de nombreux pays en développement pour leur permettre de mettre en place de bonnes procédures de certification. Des systèmes de certificats PMP sont néanmoins utilisés pour la garantie de qualité de certains biens industriels, et ils ont été créés aussi dans le cadre d'accords de pêche pour contrôler les méthodes de prise et le commerce des poissons visés par ces accords. La certification et l'éco-étiquetage sont également testés sur une petite part du bois d'oeuvre échangé. Compte tenu des coûts qu'implique la mise au point de systèmes de certification des PMP, il serait difficile de les appliquer à l'échelle internationale.

E. Préférences commerciales liées à l'environnement

Une autre solution pour remplacer les mesures commerciales fondées sur des normes PMP, qui sont le plus souvent de nature négative ou répressive, consiste à instaurer des **incitations commerciales** visant à encourager les pratiques de production bénéfiques pour l'environnement. Des études sont actuellement en cours concernant de nouveaux types d'instruments agissant à la fois sur les échanges, l'environnement et le développement. Les propositions de "*préférences commerciales liées à l'environnement*" prévoient généralement la réduction ou l'exonération des tarifs douaniers sur les produits fabriqués selon des méthodes respectueuses de l'environnement. On fait valoir que ces préférences seraient probablement plus adaptées aux préoccupations environnementales locales (catégorie B-4) qu'aux problèmes transfrontières et mondiaux qui pourraient nécessiter une action plus immédiate. Dans certains pays développés, il a été proposé de lier les avantages tarifaires consentis dans le cadre du Système

généralisé de préférences (SGP) à des facteurs environnementaux et à des pratiques de gestion écologiquement viables concernant certains biens particuliers dans les pays exportateurs. Des propositions sont également avancées en faveur d'accords sur les produits de base "*axés sur l'écologie*" (tels que les Accords multilatéraux sur l'environnement liés au commerce de produits de base), qui recycleraient vers les pays exportateurs les tarifs douaniers prélevés sur les importations, en s'appuyant sur les normes internationales de production écologiquement viable de ces marchandises. Sont également proposés des accords bilatéraux et des tarifs douaniers mutuels dans le cadre desquels les pays importateurs accepteraient en fait de payer plus cher certains biens en fonction de leurs normes PMP en matière d'environnement. Dans la plupart des cas, les préférences commerciales liées à l'environnement soulèvent un grand nombre de questions analogues à celles posées par les mesures commerciales fondées sur des normes PMP, en particulier pour parvenir à un accord sur la définition et l'homologation des procédés et méthodes de production respectueux de l'environnement pour des produits semblables fabriqués dans des pays différents. Des incitations commerciales ou des préférences offertes pour améliorer les méthodes de protection de l'environnement pourraient se caractériser, pour les non-bénéficiaires, par des sanctions.

Malgré les nombreux attraits que présente le recours à un système d'incitations économiques, l'utilisation du SGP à cet effet devrait être soigneusement pesée. D'une part, il n'est pas certain qu'en raison de la faiblesse générale des tarifs douaniers dans les pays de l'OCDE, la marge préférentielle offerte par le système puisse constituer une puissante incitation. D'autre part, il existe un risque -- plus sérieux -- qu'en utilisant le SGP à des fins écologiques, on ne modifie son objectif premier -- qui est d'encourager la croissance et les exportations des pays en développement -- et qu'on ne laisse ainsi le champ libre à son utilisation comme instrument de pression sur les pays qui n'appliqueraient pas des politiques environnementales jugées satisfaisantes par le donneur (dont l'arme essentielle serait la menace du retrait des préférences existantes). Cela poserait aussi des problèmes d'applicabilité, tels que l'élaboration d'un accord sur les normes PMP internationales, les critères d'utilisation de la mesure préférentielle et la différenciation entre des produits physiquement similaires fondée sur les PMP. Il faudra poursuivre l'analyse de cette proposition du point de vue de l'applicabilité, de l'efficacité et de l'efficience.

ANNEXE :
Critères d'évaluation des mesures commerciales
fondées sur des normes PMP et des autres mesures possibles

Lorsqu'on examine les circonstances dans lesquelles des mesures commerciales pourraient se révéler nécessaires pour assurer la mise en oeuvre de PMP favorables à l'environnement, il faut tenir compte de la motivation, de l'applicabilité, de l'efficacité et de l'efficience relatives des mesures commerciales et des autres mesures possibles. Les questions à se poser pour évaluer les mesures fondées sur des normes PMP sont les suivantes.

I. Motivation

- Quel est l'objectif de l'adoption de mesures fondées sur des normes PMP ?
- La norme PMP est-elle ou non liée à un produit ? Le PMP a-t-il un effet sur les caractéristiques du produit ?
- Le PMP a-t-il des effets environnementaux en dehors du territoire national ou non ? Quels effets environnementaux le PMP est-il susceptible de produire ?
- Protégera-t-il -- à dessein ou non -- la production nationale de la concurrence étrangère ?
- La mesure a-t-elle pour but ou pour effet de modifier les PMP appliqués en dehors du territoire national ?
- La norme PMP est-elle liée à des préférences ou à des préoccupations morales ou culturelles qui ne sont peut-être pas partagées de façon universelle ?

Objectifs précis à examiner :

- a) prévention d'une incidence environnementale transfrontière sur le territoire national (catégorie B-1) ;
- b) protection et gestion des espèces animales migratrices et d'autres ressources biologiques partagées (catégorie B-2) ;
- c) tentative de réduire les incidences environnementales dans des régions extérieures au national/appartenant au patrimoine commun de l'humanité (catégorie B-3) ;

d) protection de l'environnement sur le territoire national (catégorie B-4).

- Dans quelle mesure la norme PMP ou la mesure fondée sur des normes PMP a-t-elle, à dessein ou non, un effet économique sur un marché ou des secteurs industriels donnés ? En quoi cette norme ou cette mesure peut-elle modifier le lieu d'implantation des industries, leurs frais d'exploitation ou leur comportement sur le marché ?

2. *Applicabilité*

- Les producteurs ou exportateurs du pays exportateur ou de celui auquel les mesures sont imposées peuvent-ils adopter ou mettre en oeuvre, techniquement et économiquement, la norme PMP sur laquelle la mesure est fondée -- par exemple en ce qui concerne la technologie, les coûts de mise en oeuvre, y compris ceux de la certification et du suivi des PMP ?
- Comment les produits auxquels les mesures s'appliqueraient sont-ils définis ? Un système de contrôle à la frontière ou de certification permet-il d'identifier avec précision un PMP réglementé qui n'affecte pas les caractéristiques physiques des produits, sur la base d'un accord mutuel entre les pays concernés ?
- Comment le pays importateur va-t-il contrôler si les produits importés sont conformes à une norme PMP particulière ? Comment le pays importateur peut-il réagir en cas de contournement de la réglementation ?
- Outre l'applicabilité technique et économique, la différenciation entre des produits physiquement similaires fondée sur des normes PMP a-t-elle pour effet d'assurer une protection commerciale, ce qui serait contraire aux règles commerciales multilatérales ? Cette différenciation des produits peut-elle être envisagée au moins dans le contexte d'un AME ?

3. *Efficacité*

- La mesure envisagée peut-elle permettre d'atteindre un objectif environnemental ? Comment et jusqu'à quel point les mesures permettraient-elles d'atteindre les objectifs environnementaux (par exemple la réduction requise de la pollution/des nuisances ou la préservation et la gestion des ressources) ?
- Comment les diverses autres mesures possibles tiennent-elles compte des différences dans l'état de l'environnement ou dans la conception des normes PMP entre les pays concernés ? Comment les diverses autres mesures possibles tiennent-elles compte des différences de vues légitimes concernant l'évaluation des données scientifiques/de l'ampleur des risques sur laquelle les normes PMP sont fondées ?
- La norme PMP ou la mesure envisagée est-elle fondée sur la coopération multilatérale ?
- Dans quelle mesure l'harmonisation/la reconnaissance mutuelle de la norme PMP est-elle possible ?

4. *Efficienc*e

- La mesure envisagée permet-elle d'atteindre un objectif environnemental donné au moindre coût possible et avec le moins d'effets négatifs possibles sur les échanges ?
- Quels sont les coûts économiques ou les effets commerciaux négatifs à attendre des diverses autres mesures possibles (par exemple les incidences indésirables ou discriminatoires sur les échanges, les effets extrajuridictionnels) ? Leur portée va-t-elle au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la politique de l'environnement ? Y a-t-il des moyens de diminuer ou de réduire au minimum leurs effets négatifs sur le commerce qui soient compatibles avec les objectifs environnementaux ? Quel effet la mesure a-t-elle sur les pays en développement (accès aux marchés, compétitivité) ?
- Existe-t-il des moyens positifs d'encourager l'adoption générale des engagements environnementaux contenus dans les AME, notamment en tenant compte des préoccupations particulières des pays en développement et en facilitant leur adhésion au moyen d'une aide technique et financière et d'une mise en oeuvre souple ?

On trouvera de plus amples détails sur l'utilisation de mesures commerciales fondées sur des normes PMP dans la section intitulée "Implications réglementaires" des listes indicatives dans le document "Méthodologies pour les examens de l'environnement et des échanges" [OCDE/GD(94)103].

NOTES

1. L'étiquetage écologique est également un instrument de politique environnementale, même si la plupart des régimes sont volontaires. En général, ces régimes peuvent être classés en trois catégories : les programmes de label écologique visant à baser l'octroi d'un label sur l'analyse du produit pendant tout son cycle de vie (programme généralement volontaire) ; l'étiquetage ponctuel qui met en relief un aspect spécifique d'un produit, comme sa biodégradabilité (régime généralement volontaire) ; et l'étiquetage négatif, qui indique les dangers ou les risques du produit, généralement dans une optique de santé ou de sécurité (régime généralement obligatoire) (Groupe de travail du GATT sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international, TRE/W/12, juin 1993).

2. Selon l'usage courant, l'Accord de l'OMC établit une distinction entre les dispositions dont l'application est obligatoire, appelées règlements techniques, et celles qui ne le sont pas, appelées normes. Les normes peuvent être appliquées ou adoptées dans un but de protection de l'environnement, pour empêcher par exemple que certains éléments ou résidus dangereux n'entrent dans la composition de certains produits ; pour imposer certains types de marquage, d'emballage ou de recyclage ; pour promouvoir l'efficacité énergétique ; ou pour limiter l'émission de polluants. Les "normes" telles que décrites par l'ISO peuvent être d'application volontaire ou obligatoire. Aux fins de la présente discussion, de façon générale, on entend par "normes" des règlements techniques.

Selon l'ISO, une norme de produits spécifie les prescriptions auxquelles doit répondre un produit ou un groupe de produits pour veiller à ce qu'il soit propre à l'utilisation qui lui est destinée. Les prescriptions pourront concerner, directement ou en tant que référence et indépendamment des règles d'adéquation à un but déterminé, des questions comme la terminologie, l'échantillonnage, les essais, l'emballage et l'étiquetage, voire parfois le traitement. Une norme de procédés spécifie les prescriptions auxquelles doit répondre un procédé pour veiller à ce qu'il serve à un but déterminé.

3. L'Accord révisé sur les obstacles techniques au commerce (OTC) se limite aux caractéristiques des produits et de leurs procédés et méthodes de production (Annexe 1 de l'Accord OTC). Le nouvel Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires vise les mesures/prescriptions PMP nécessaires pour protéger la vie et la santé des hommes, des animaux et des plantes contre les risques phytosanitaires sur le territoire du pays importateur (Annexe A de l'Accord MSP).

4. Dans la pratique, il se peut qu'il ne soit pas toujours possible de classer les PMP dans ces catégories de façon tout à fait dépourvue d'équivoque. Par exemple, pour ce qui est de la Catégorie A, il peut arriver dans certains cas que l'impact sur l'environnement d'un produit importé dépasse les frontières du pays importateur (et cause, en particulier, une pollution transfrontière transmise par l'air, l'eau ou le sol). Dans de telles situations, les mesures adoptées

par le pays affecté peuvent être envisagées de la même façon que dans la Catégorie B-1 (même si elles tendent à réglementer le produit plutôt que le PMP proprement dit). Par exemple, certaines prescriptions stipulent que le bois d'oeuvre doit faire l'objet d'un traitement thermique dans le pays exportateur pour protéger les forêts du pays importateur contre les nématodes du pin.

5. Que les questions de santé et de sécurité des denrées alimentaires puissent faire partie des questions environnementales est toutefois discutable.
6. Le principe pollueur-payeur a reconnu que "l'application de normes environnementales nationales différentes, concernant par exemple la quantité admissible de pollution, est justifiée par divers facteurs, parmi lesquels, entre autres, des capacités différentes d'assimilation de la pollution par l'environnement dans son état actuel, des objectifs sociaux différents et des priorités différentes accordées à la protection de l'environnement, ainsi que des degrés différents d'industrialisation et de densité de pollution" (OCDE, Principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international, mai 1972).
7. L'approche de l'Accord OTC de l'OMC consiste à encourager les pays à baser les normes de produits et les règlements sur des normes internationales. Il est néanmoins admis que, dans certaines conditions, les pays peuvent s'écarter de ces normes. L'Accord OTC stipule expressément que la protection de l'environnement peut être considérée comme une raison valable de s'écarter des normes internationales, à condition que les règlements techniques ne soient pas appliqués de façon à créer des obstacles non nécessaires au commerce international. L'Accord OTC précise que, lorsque les pays adoptent des règlements obligatoires qui ne sont pas fondés sur des normes internationales, ils doivent les communiquer sous forme de projet aux autres pays afin que ces derniers puissent les commenter. L'obligation de tenir compte des observations formulées réduit la possibilité que les nouveaux règlements causent des obstacles au commerce.
8. L'approche de précaution fait toujours intervenir la science mais s'articule surtout autour des choix et des décisions témoignant d'une aversion du risque.
9. Dans ce contexte, le système de qualité ISO 9000 emploie l'expression "procédés spéciaux" pour décrire les procédés dont les résultats ne peuvent pas être pleinement vérifiés au moyen d'essais ultérieurs du produit, par exemple lorsque les inconvénients du procédé peuvent n'apparaître qu'après utilisation du produit (ISO 9001, clause 4.9.2). Les moulages en plastique en offrent un exemple. La résistance d'un produit moulé peut dépendre de l'uniformité de dispersion des additifs, de la température de moulage, etc.

Les méthodes d'essai et les progrès techniques sont des éléments importants à prendre en compte pour l'agrément de tels procédés. Les systèmes d'homologation doivent par ailleurs être à l'abri de tout reproche et ne pas servir d'obstacle non tarifaire au commerce (imposition de "droits d'homologation" à des producteurs ou à des exportateurs).

10. Dans ce contexte, la protection et la préservation des espèces menacées, telles qu'énumérées dans la Convention sur le commerce international d'espèces de flore et de faune menacées d'extinction (CITES), pourraient soulever un problème de gestion d'une "ressource mondiale", car l'extinction de ces espèces affecterait l'évolution future de toutes les autres ; que ces espèces soient migratoires ou non, cette question environnementale est classée dans la Catégorie B-3.

11. “Principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international” (OCDE, 1972), “Les politiques d'environnement et la compétitivité industrielle” (OCDE, 1993), et “Accroître la compatibilité des politiques d'environnement” [OCDE/GD(93)136].
12. Le principe “pollueur-payeur” reconnaît que “les différences entre les politiques d'environnement ne doivent conduire ni à l'introduction de prélèvements compensatoires à l'importation ou de rabais à l'exportation (ajustements aux frontières) ni à des mesures ayant un effet équivalent, dans le but de compenser les conséquences de ces différences sur les prix”. L'Article XX du GATT ne permet pas d'utiliser des mesures commerciales pour corriger un problème de compétitivité (c'est-à-dire pour rétablir l'égalité des chances des acteurs).

Il ressort de l'analyse faite par la CNUCED que les différences de normes entre les pays ne prouvent pas en elles-mêmes que ceux qui pratiquent des normes moins rigoureuses n'ont pas internalisé les coûts environnementaux ou qu'il existe une concurrence "déloyale". En outre, il y est précisé également que les droits compensatoires d'inspiration environnementale soulèvent plusieurs autres problèmes. Se pose tout d'abord la question de savoir quelle serait la norme de référence et quel devrait être le pays qui la fixerait, étant donné que les droits compensatoires à caractère environnemental pourraient être invoqués par un pays puissant comme prétexte pour imposer ses politiques environnementales à un partenaire plus faible. Deuxièmement, il se peut qu'un pays applique des normes environnementales extrêmement rigoureuses à certains polluants et des normes qui le sont moins à d'autres. Il faudrait en pareil cas déterminer qui devrait décider de la combinaison la mieux appropriée. Troisièmement, étant donné que seuls les produits exportés vers le pays imposant un droit compensatoire à caractère environnemental seraient affectés et que les produits consommés sur le marché national d'autres pays ne le seraient pas, une telle mesure risquerait de ne pas encourager une modification des politiques et des pratiques environnementales. Quatrièmement, il se pourrait aussi que l'entreprise exportatrice préfère payer le droit, plutôt que de modifier ses pratiques environnementales. Enfin, des droits compensatoires à caractère environnemental risquent de susciter des frictions commerciales et d'affecter le système commercial multilatéral. L'étude fait également remarquer que, dans la pratique, il est virtuellement impossible d'établir une distinction entre les différences de normes d'un pays à l'autre, qui sont "légitimes" (reflétant par exemple des différences dans leurs capacités d'assimilation ou leurs préférences sociales), et celles qui sont “artificielles” (visant à favoriser le commerce en fixant délibérément des normes à un niveau artificiellement bas).

13. Il convient de noter que la Charte de La Havane (texte original du GATT) comportait une clause de sauvegarde de caractère général, ses dispositions ne s'appliquant pas “à tout accord international ayant pour seul but la conservation des ressources des pêcheries, la protection des oiseaux migrateurs ou des animaux sauvages” ; encore que les règles actuelles du GATT ne prévoient pas de dispositions explicites concernant ces normes de procédé.
14. On trouvera de plus amples détails sur cette catégorisation dans le document relatif au Cadre conceptuel pour les mesures liées aux PMP [voir la Partie I ci-dessus].
15. Pour plus de détails, voir les paragraphes 25-39 du Rapport sur les échanges et l'environnement au Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres [OCDE/GD(95)63].
16. Il est à noter que le GATT n'est pas compétent pour établir ces critères ni pour évaluer la légitimité des différences de normes PMP d'un pays à l'autre. S'il s'avérait nécessaire de procéder

à cette évaluation dans le cadre d'une procédure de règlement d'un différend à l'OMC, on pourrait demander l'avis d'experts environnementaux, scientifiques ou autres (par exemple en s'adressant à un groupe d'experts techniques prévu par l'Accord sur les obstacles techniques au commerce). Une autre solution serait d'établir des critères sur les normes PMP qu'il est souhaitable d'appliquer, et de légitimer les différences entre pays dans un MAE.

17. Un rapport récent d'un groupe spécial indiquait que les produits similaires doivent être déterminés non seulement en fonction de leurs caractéristiques physiques mais aussi à la lumière de l'objet de l'Article II (Traitement national en matière d'imposition et de réglementation intérieures). Voir la section sur les "*produits similaires*" dans le document "Principes et concepts commerciaux" [OCDE/GD(96)141].
18. Par ailleurs, il faut approfondir l'analyse afin de déterminer les cas dans lesquels des mesures gouvernementales pourraient être nécessaires pour remédier aux effets sur la compétitivité de normes PMP non liées aux produits et voir si l'on peut opérer des ajustements fiscaux à la frontière sur les taxes frappant les biens intermédiaires nécessaires pour les produits d'exportation (telles que les taxes sur le carbone), compte tenu de récentes modifications apportées à l'Accord du GATT sur les subventions dans le cadre du cycle d'Uruguay (motivation, applicabilité, efficacité et efficience).
19. L'efficacité des restrictions commerciales à l'encontre de pays non parties à un AME devrait être attentivement examinée en tenant compte des conditions différentes de production et de consommation du produit réglementé dans les pays concernés ; ainsi, une restriction commerciale serait efficace à l'encontre d'un pays non-partie à un accord lorsque ce pays est une source importante de production et exporte cette production vers des pays parties à l'accord, alors que la restriction commerciale serait sans efficacité si la production visée était essentiellement destinée à la consommation intérieure.
20. L'ISO travaille déjà à la mise au point de certains instruments de gestion et de normes tels que des techniques d'analyse du cycle de vie, un système de gestion de l'environnement, une labellisation environnementale, une évaluation des performances environnementales. Le travail de normalisation mené par le Groupe des produits chimiques de l'OCDE est également pertinent. L'ALENA a pour sa part mis sur pied un processus mixte d'examen de l'application des normes environnementales de chacune des parties.
21. Ces subventions environnementales ne doivent être utilisées que pour l'adaptation des installations existantes (celles qui fonctionnent depuis aux moins deux ans) aux nouvelles réglementations concernant l'environnement. Toute aide doit être ponctuelle, limitée à 20 pour cent du coût de l'adaptation, affectée strictement à la lutte contre la pollution, et offerte à toutes les entreprises qui peuvent adopter les nouveaux équipement ou procédés.