

Non classifié

COM/ENV/TD(2003)34/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

15-Apr-2004

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT
DIRECTION DES ECHANGES**

Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement

**LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES DE BIENS ENVIRONNEMENTAUX : QUELQUES
CONSIDÉRATIONS PRATIQUES**

JT00162183

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

**COM/ENV/TD(2003)34/FINAL
Non classifié**

Français - Or. Anglais

AVANT-PROPOS

Ce rapport a été préparé à la demande du Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement (GTCEE). Il a été rédigé par Ronald Steenblik, de la Division des liens en matière de politique commerciale de la Direction des échanges, sous la supervision de Dale Andrew. Le Secrétaire général de l'OCDE a approuvé la déclassification de ce document sous sa responsabilité, conformément à la recommandation du GTCEE, dans le but de porter les informations sur ce sujet à l'attention d'un public plus large.

Le rapport, qui est également disponible en anglais, est accessible sur le site Web de l'OCDE aux adresses suivantes : <http://www.oecd.org/trade> et <http://www.oecd.org/env>

Copyright : OCDE 2004

Les demandes de reproduction ou de traduction de tout ou partie de ce document doivent être adressées au :

Chef du Service des publications, OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé.....	4
Introduction.....	5
Problèmes à résoudre dans le cadre des négociations sur les biens environnementaux.....	6
Les négociateurs ne disposent pas d'une définition convenue au niveau international de ce qu'est un bien environnemental	6
Les codes à six chiffres du Système harmonisé (SH) ne sont pas toujours suffisamment précis.....	7
Les modalités des négociations restent à élaborer.....	9
Défis posés par la définition des contours du secteur	9
Produits à usages multiples.....	9
Installations et systèmes complets.....	12
Biens présentant un intérêt en raison des procédés ou méthodes utilisés pour les produire.....	14
Biens définis par leurs performances environnementales relatives au cours de leur utilisation.....	15
Questions de procédure et institutionnelles.....	16
Problèmes de classement.....	18
Tenue à jour de la liste.....	22
Conclusion.....	24

LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES DE BIENS ENVIRONNEMENTAUX : QUELQUES CONSIDÉRATIONS PRATIQUES

Résumé

Conformément au paragraphe 31 iii) de la Déclaration ministérielle de Doha, les ministres de l'OMC sont convenus d'organiser des négociations sur « la réduction ou, selon qu'il sera approprié, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux ». Les « biens environnementaux » ne figurant pas dans une catégorie définie au niveau international, il appartiendra aux négociateurs de décider du champ d'application du mandat de Doha.

Les débats sont encore peu avancés, et le résultat final est incertain. Cependant, compte tenu des listes de produits déjà désignés, il est possible qu'une initiative englobe des produits qui ne sont pas recensés séparément dans la nomenclature actuelle du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH). En fonction des propositions finales des pays, les négociateurs pourront aussi envisager d'inclure : *i*) des produits ayant des usages multiples, y compris des usages « environnementaux » ; *ii*) des produits vendus sous forme d'installations ou de systèmes complets ; *iii*) des produits présentant un intérêt en raison des processus ou méthodes de production utilisés pour les fabriquer, les extraire ou les récolter ; et *iv*) des produits définis par leurs performances environnementales supérieures.

La première partie de ce document étudie différents moyens de tenir compte de ces catégories de produits sans porter atteinte aux principes de l'OMC et de l'Organisation mondiale des douanes. Les procédures d'échanges de ces produits font souvent monter les coûts de transaction, mais il existe déjà des accords et des initiatives sectoriels les concernant dont on pourrait s'inspirer. Les produits peuvent être – et sont effectivement – différenciés en fonction de leur utilisation finale, en général au moyen d'assurances fournies par les importateurs ou d'indications ayant fait l'objet d'un accord sur les produits concernés. Des installations et des systèmes complets peuvent être importés sous une désignation tarifaire unique, et le sont déjà. La principale limitation imposée par le HS est l'obligation de les classer à des positions « fonctionnelles ».

Les biens présentant un intérêt du fait des procédés ou méthodes utilisés pour les produire – qui sont difficiles à distinguer avec précision aux frontières – posent davantage de problèmes. Pour certains biens, il peut cependant être possible d'élaborer une désignation unique et d'appliquer par conséquent un traitement tarifaire distinct. C'est le cas des produits qui se distinguent par des différences observables ou mesurables des caractéristiques chimiques ou physiques. En revanche, les biens offrant un bon « rendement d'utilisation des ressources » sont faciles à différencier sur la base de critères techniques mesurables. Dans leur cas, la principale difficulté tient à la nécessité d'harmoniser au niveau international les normes clés (par exemple, dans le cas des réfrigérateurs, la consommation d'énergie annuelle par litre de capacité) et de les tenir à jour au fil du temps.

La deuxième partie du document examine les questions de procédure et institutionnelles soulevées par la prise en compte de différentes catégories de produits dans une initiative de l'OMC sur les biens environnementaux. Sauf à décider de limiter la portée d'une telle initiative aux seuls biens déjà désignés par un code à six chiffres du SH, les membres de l'OMC devront le cas échéant trancher la question du traitement à appliquer aux biens accompagnés de la mention « ex ». A court terme, il est peu probable de voir ces biens bénéficier d'un statut distinct dans le cadre d'un SH amendé, l'actuel cycle de révision du SH s'achevant en principe au premier semestre 2004. L'autre solution consiste à harmoniser la codification de la mention « ex » dans les nomenclatures douanières nationales. Fait encourageant, les pays ayant proposé des biens accompagnés de cette mention ont jusqu'à présent précisé sans tarder dans quelle sous-position du SH ils les classeraient. Il n'est donc pas interdit d'espérer qu'un accord sur les biens visés puisse être obtenu avant la mise en œuvre d'une initiative sur les biens environnementaux, ce qui permettrait d'éviter des négociations prolongées a posteriori sur des questions de classement.

Enfin, les membres de l'OMC devront aussi tôt ou tard décider si l'initiative doit être traitée comme une opération unique ou s'il conviendra par la suite de réexaminer les produits visés en fonction de l'évolution des technologies ou des prescriptions environnementales. Un mécanisme de réexamen serait quasiment indispensable si l'initiative devait porter sur des biens définis par leurs performances environnementales relatives.

Introduction

1. Conformément au paragraphe 31 iii) de la Déclaration ministérielle de Doha, les ministres de l'OMC sont convenus d'organiser des négociations sur « la réduction ou, selon qu'il sera approprié, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux ». Les « biens environnementaux » ne figurent pas dans une catégorie définie au niveau international, et les négociateurs devront se charger d'en donner une définition, peut-être sous la forme d'une liste positive de produits à prendre en compte dans le cadre d'une initiative finale. Les négociations sur les biens environnementaux se déroulent dans deux groupes : le Comité du commerce et de l'environnement réuni en session extraordinaire et le Groupe de négociation sur l'accès aux marchés.

2. Les premières listes de produits communiquées aux groupes de négociation ont été établies, non par des pays, mais par des organisations intergouvernementales, avant la Déclaration de Doha. Plusieurs pays ont soutenu la liste de produits élaborée par l'APEC dans le cadre de son initiative de libéralisation volontaire et rapide par secteur. D'autres se réfèrent à la liste exemplative de produits de l'OCDE. Jusqu'à présent, le Japon est le seul pays qui ait diffusé sa propre liste complète de produits ; celle-ci se fonde sur la liste de l'OCDE, à laquelle des produits ont été retirés et d'autres ajoutés, et comprend plus de 20 produits nouveaux. En outre, le Qatar a demandé que les turbines au gaz naturel, le gaz naturel et les combustibles chimiques obtenus par transformation du gaz en produits liquides soient inclus dans toute liste composite qui pourra être établie. D'autres listes et propositions de produits nouveaux à inscrire seront sans doute diffusées par les Membres de l'OMC avant l'achèvement des négociations.

3. Les négociations sont encore peu avancées, et personne ne peut deviner ce qu'il en résultera. Il est possible que les négociateurs conviennent de libéraliser une gamme beaucoup plus large de produits, ce qui, en fonction de l'ampleur des réductions des droits de douane, pourrait atténuer la nécessité d'une initiative visant spécialement les biens environnementaux¹. Cependant, il n'existe pas de contradiction intrinsèque entre une libéralisation sectorielle et une libéralisation horizontale des échanges : l'histoire des négociations du GATT et de l'OMC offre de nombreux exemples de réductions horizontales des droits de douane combinées à des initiatives sectorielles. Comme il est possible que les négociations aboutissent entre autres à une initiative sectorielle visant les biens environnementaux, sous une forme ou sous une autre, il est intéressant de réfléchir par avance à certaines questions pratiques susceptibles de se poser aux négociateurs.

4. Ce document étudie seulement quelques-unes des questions pratiques qui devront être examinées par les négociateurs afin de tenir compte des caractéristiques particulières du secteur. En premier lieu, il s'interroge sur la portée que pourrait avoir une initiative concernant les biens environnementaux et décrit les critères et les procédures susceptibles d'être utilisés pour certaines catégories de biens. Les propositions qu'a reçues l'OMC donnent une indication de la liste de produits qui pourrait être approuvée à l'issue des négociations, mais il est possible qu'une telle liste comprenne des produits qui ne font pas l'objet de sous-positions distinctes dans le Système harmonisé actuel, et peut-être même des produits qui nécessiteraient la création de procédures complémentaires. Pour traduire dans la « langue des échanges » la conception des

¹ La Directrice de la Division de l'accès aux marchés de l'OMC a formulé à cet égard une observation marquante : « [I]l convient de noter que, si certains participants ont approuvé l'idée de la nécessité de définir les biens environnementaux, d'autres ont émis qu'un travail de définition n'était pas nécessaire à ce stade. Selon eux, la priorité devrait être accordée, pour le moment, à la conclusion d'un accord sur les modalités de la réduction des droits de douane sur tous les biens. Une fois ces travaux achevés, le Groupe pourrait évaluer si des réductions additionnelles étaient nécessaires sur les biens environnementaux (WT/CTE/GEN/9 et TN/MA/7 du 21 février 2003).

« biens » d'une éventuelle initiative visant les biens environnementaux, il faudrait peut-être prévoir des négociations complémentaires sur l'harmonisation de la codification des produits dans les nomenclatures tarifaires nationales. Le document examine ainsi les conséquences qu'aurait sur le plan institutionnel la prise en compte de certains types de produits dans une initiative de libéralisation des droits de douane, en se servant des enseignements tirés de précédentes initiatives de libéralisation sectorielle, en particulier de la Déclaration ministérielle de 1996 sur le commerce des produits des technologies de l'information (aussi appelée Accord sur les technologies de l'information, ou ATI)² et de l'initiative « zéro pour zéro » adoptée à l'issue du Cycle d'Uruguay dans le secteur des produits pharmaceutiques.

5. Il convient de souligner que ce document vise simplement à explorer les possibilités et leurs conséquences. Aucune conclusion quant aux résultats probables des négociations ne doit être tirée des exemples donnés. En outre, le fait qu'une catégorie de biens soit étudiée ici ne préjuge en rien de la possibilité de l'inclure ou non dans une initiative sur les biens environnementaux.

Problèmes à résoudre dans le cadre des négociations sur les biens environnementaux

Les négociateurs ne disposent pas d'une définition convenue au niveau international de ce qu'est un bien environnemental

6. Les pays qui cherchent à négocier un accord sectoriel sur la libéralisation d'une catégorie de produits ont en général au départ une idée plus ou moins précise des produits qui doivent entrer dans le champ d'application de cet accord. Lorsque les délégués qui participaient aux négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay ont rédigé l'Accord sur l'agriculture, par exemple, ils se sont fondés sur une hypothèse de travail qui consistait à faire porter cet Accord essentiellement sur les produits agricoles de base. Certaines divergences de vues ont pu s'exprimer sur la limite à tracer entre un produit de base et un produit transformé, mais ces aspects sont restés mineurs, marginaux au regard des négociations. En outre, la définition de l'agriculture était déjà bien établie dans les statistiques nationales et internationales sur la production et les échanges.

7. Les délégués de l'OMC qui étudient la possibilité d'une initiative sur les biens environnementaux ne peuvent s'appuyer sur des bases aussi solides, d'où la décision de traiter les questions de définition parallèlement aux débats sur les modalités. Bien entendu, il existe déjà des définitions de travail des biens environnementaux. L'APEC et l'OCDE, en dressant leurs listes de produits, se sont référées à la définition sur laquelle s'était accordé un groupe de travail conjoint OCDE/Eurostat à la fin des années 90 : les biens environnementaux comprennent ceux qui servent « ...à mesurer, prévenir, limiter, réduire au minimum ou corriger les atteintes à l'environnement telles que la pollution de l'eau, de l'air et du sol et les problèmes liés aux déchets, au bruit et aux écosystèmes... [en particulier] les technologies, produits et services moins polluants qui réduisent les risques pour l'environnement, minimisent la pollution et économisent les ressources » (OCDE/Eurostat, 1999, p. 11). Cette définition est cependant assez large, et peut englober pratiquement toutes sortes de produits, tels que tissus biodégradables, machines ou produits chimiques. Ce qui paraît plus important est qu'elle a été critiquée par certains Membres de l'OMC, notamment des pays en développement, qui la trouvent trop limitative, dans la mesure où ils ne sont qu'importateurs nets des biens manufacturés proposés jusqu'à présent.

8. Conséquence du flou qui continue de régner dans les discussions sur les définitions, les négociateurs devront sans doute tôt ou tard réfléchir au traitement à réserver aux propositions soumises par les pays qui englobent des types de biens que l'on peut qualifier de « problématiques ». Dans le cadre de

² L'ATI porte sur l'élimination progressive des droits à l'importation s'appliquant à certaines catégories de produits utilisés essentiellement par les technologies de l'information ou dans la fabrication de ces produits.

l'initiative de libéralisation volontaire et rapide par secteur de l'APEC, les rédacteurs de la liste de produits ont dû se débattre avec *i*) les biens environnementaux ayant des usages multiples, dont certains ne sont pas des usages « environnementaux », et *ii*) les biens définis par leurs performances environnementales supérieures à celles de produits comparables, comme les réfrigérateurs économes en énergie. D'après les débats qui ont eu lieu lors d'une récente Réunion d'experts de la CNUCED sur la définition des biens et services environnementaux (Genève, 9-11 juillet 2003), on peut imaginer que certains pays présenteront des propositions de listes comprenant non seulement les types de biens évoqués ci-dessus, mais aussi *iii*) des biens vendus sous forme d'installations complètes, comme les centrales géothermiques, et *iv*) des biens présentant un intérêt en raison des processus et méthodes de production utilisés pour les fabriquer, les extraire ou les récolter.

9. Ces catégories de biens posent problème pour différentes raisons. Certaines peuvent être inacceptables pour certains pays parce que leur prise en compte engendrerait des procédures supplémentaires ou inciterait d'autres à tenter de corrompre des agents des douanes afin que leurs produits bénéficient d'un classement plus favorable. D'autres catégories nécessiteraient que l'on parvienne à un consensus international sur des critères permettant d'opérer de nouvelles distinctions entre les produits. D'autres encore auraient des répercussions en termes de tenue à jour des listes de produits concernés.

Les codes à six chiffres du Système harmonisé (SH) ne sont pas toujours suffisamment précis

10. Si les négociateurs de l'OMC aboutissent à une définition des « biens environnementaux » et de leur champ d'application³, le processus qui permettra de déterminer ce que couvrira une éventuelle initiative sur les biens environnementaux n'en sera pas fondamentalement modifié. En particulier, du moins d'après ce qu'on peut déduire des listes de produits présentées jusqu'à présent, les pays s'efforceront de décrire leurs produits en se référant à la nomenclature du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, ou SH (encadré 1).

³

La session extraordinaire du Comité du commerce et de l'environnement se concentre actuellement sur la définition des biens environnementaux, tandis que le Groupe de négociation sur l'accès aux marchés se consacre aux modalités et à la mise en œuvre. Cependant, il existe certaines divergences de vues dans le Groupe de négociation sur l'organe qui devrait entreprendre des travaux de définition, pour autant que ce soit possible. Certains pensent que la session extraordinaire du CCE est l'instance la mieux adaptée ou la mieux équipée pour de tels travaux, tandis que d'autres estiment qu'ils devraient se dérouler dans le cadre du Groupe de négociation sur l'accès aux marchés.

Encadré 1. Le Système harmonisé

La nomenclature tarifaire du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, généralement désigné sous le nom de Système harmonisé ou SH, est parfois considérée comme « la véritable langue du commerce international ». Cette nomenclature internationale et polyvalente de produits mise au point par l'Organisation mondiale des douanes (OMD), répartit les produits dans une structure juridique et logique assortie de règles bien définies⁴. Plus de 190 pays et économies s'en servent pour fixer leurs droits de douane et recueillir des statistiques sur les échanges internationaux. Tous les systèmes modernes, informatisés, de déclaration en douane se servent maintenant de la classification du SH. Plus de 98 % des marchandises échangées dans le monde sont classifiées selon le SH.

Le Système harmonisé a été créé à partir d'une nomenclature douanière internationale, elle-même constituée d'un amalgame des systèmes nationaux des grandes nations commerçantes. Cependant, la diversité des produits manufacturés s'est accrue rapidement, dans un environnement « où le cycle de vie des produits se compte en mois et non plus en années » (OMD, 2001). En conséquence, un certain nombre de sous-positions du SH sont devenues des rubriques fourre-tout qui regroupent de nombreux types de produits manufacturés n'entrant dans aucune autre catégorie. On peut citer l'exemple marquant de la sous-position 8479.89, qui vise les « autres » machines et appareils mécaniques ayant des fonctions particulières et ne figurant pas dans d'autres catégories du Chapitre 84 (réacteurs nucléaires, chaudières, machines, appareils et engins mécaniques ; parties de ces machines ou appareils). Cette sous-position pourrait couvrir des produits aussi divers que les dispositifs de nettoyage par ultrasons, les machines et appareils de nettoyage des sols et les compacteurs d'ordures.

La plupart des pays utilisent une nomenclature douanière nationale fondée sur le SH, et certaines de ces nomenclatures nationales, très détaillées, contiennent jusqu'à 15 000 lignes tarifaires différentes. Les pays parties à la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (Convention SH) – parmi lesquels figurent la plus grande partie des Membres de l'OMC – sont libres d'établir leurs propres codes douaniers en plus de ceux qu'utilisent tous les pays jusqu'au niveau à six chiffres. Cependant, ces codes nationaux doivent rester cohérents par rapport au SH. Ainsi, il n'est pas possible pour un pays de créer un code à huit chiffres pour un type de lampe particulier en choisissant pour les six premiers chiffres le code de la sous-position réservée par le SH aux carottes.

11. Dans l'optique des négociations sur les biens environnementaux, une difficulté à surmonter tient au fait que le Système harmonisé, bien qu'il comprenne environ 5 000 groupes de produits, ne fournit pas un code unique pour chaque produit susceptible de pénétrer sur le marché international. Il est plus précis, par exemple, dans sa description des produits chimiques que dans celle des appareils électriques ou mécaniques. Pour cette raison, la liste de l'APEC, de même que celle que propose le Japon, comportent de nombreux produits accompagnés de la mention « ex » – c'est-à-dire des produits plus spécifiques que ceux que décrit le code SH à six chiffres. Ainsi, sur la liste de produits de l'APEC figurent des « machines servant à trier et à laver le charbon » qui font partie de la sous-position générale à six chiffres 8474.10, « Machines et appareils à trier, cibler, séparer ou laver ». De même, le Japon a proposé d'inscrire les « machines à laver la vaisselle par ultrasons » en l'accompagnant de la mention « ex » au code SH 8422.11, « Machines à laver la vaisselle de type ménager ».

12. A moins que les négociateurs n'aient l'intention de se limiter aux produits déjà répertoriés séparément dans le SH, il leur faudra au moins s'entendre sur un processus qui permette de s'assurer de la cohérence, d'un pays à l'autre, des descriptions de produits et de la codification des biens relevant de

⁴ L'interprétation officielle du SH figure dans les nombreux volumes des *Notes explicatives* (OMS, 2001). Ces notes sont aussi disponibles sur CD-ROM, en complément d'une base de données qui indique la classification dans le SH de plus de 200 000 produits échangés à l'échelle internationale.

positions « ex », et de la diligence des pays à cet égard. Il se pose partout le même problème, en particulier pour les produits nouveaux : les autorités douanières ne savent pas toujours quelle position du SH utiliser ; des produits dans l'ensemble similaires peuvent parfois, selon leurs caractéristiques techniques, être classés dans deux positions différentes ou davantage.⁵

Les modalités des négociations restent à élaborer

13. Ces complications supplémentaires ont des répercussions importantes sur les modalités des négociations et sur l'ordre dans lequel pourraient être prises certaines décisions. De nombreux points devront être tranchés par les négociateurs au fil du processus, et notamment les questions suivantes : s'agira-t-il de rechercher un consensus sur une liste de biens unique, commune à toutes les parties, ou optera-t-on pour une formule qui offre aux pays une certaine souplesse dans le choix des produits qu'ils libéraliseront ? L'initiative constituera-t-elle une opération ponctuelle ou un processus continu ? Dans ce dernier cas, comment fera-t-on pour tenir à jour la liste de produits ? Ces questions et d'autres sont abordées dans la section suivante, qui traite des difficultés soulevées par les biens « problématiques ».

Défis posés par la définition des contours du secteur

Produits à usages multiples

14. Beaucoup de produits utilisés pour protéger ou améliorer l'environnement ont de multiples utilisations possibles, qui ne sont pas toutes environnementales. Par exemple, la séparation des produits résiduels nocifs des autres effluents exige souvent une centrifugeuse, mais les centrifugeuses ont bien d'autres applications industrielles, en particulier dans l'industrie agroalimentaire et en médecine. Un rapport du milieu des années 90 estimait ainsi que 10 % seulement des centrifugeuses étaient vendues pour répondre à des objectifs environnementaux (Melling, 1996). La situation est similaire pour de nombreux autres produits environnementaux comme les pompes, les filtres, les incinérateurs et les produits chimiques utilisés pour fixer les composés polluants sur des substances particulières.

15. Bien évidemment, les négociateurs peuvent toujours choisir d'ignorer les utilisations « non environnementales » d'une catégorie de biens donnée et convenir simplement d'accélérer la libéralisation de *tous* les produits inscrits à la sous-position à six chiffres correspondante du SH, quelle que soit l'utilisation qui en est faite. Cette approche donne généralement les résultats les plus probants lorsque le code à six chiffres du SH est bien précis – c'est-à-dire lorsqu'il désigne un seul type de bien. Cependant, pour autant que l'on puisse en juger d'après les accords sectoriels antérieurs, il est possible que les négociateurs décident de définir un pourcentage minimum d'utilisations environnementales par rapport à l'ensemble des utilisations pour déterminer s'il y a lieu d'inclure un bien à usages multiples donné. Dans le cadre de l'initiative « zéro pour zéro » du Cycle d'Uruguay sur les échanges de produits pharmaceutiques, par exemple, les négociateurs ont eu tendance à inclure les principes actifs pharmaceutiques dont l'utilisation correspondait pour plus de moitié à la production de produits pharmaceutiques finis. En revanche, lorsque les économies membres de l'APEC ont commencé à dresser une liste des biens environnementaux dans le cadre de leur initiative de libéralisation volontaire et rapide par secteur, elles ont opté pour une approche moins systématique. Ne souhaitant peut-être pas que des articles auxquels elles appliquent des droits élevés soient la cible d'initiatives de libéralisation, certaines économies se sont montrées très sensibles à la question des utilisations multiples et ont clairement fait savoir que, pour certains produits, elles voulaient empêcher que les effets d'une libéralisation des droits de douane s'étendent à des usages autres qu'environnementaux (OCDE, 2003). Cette approche, qui n'est pas sans

⁵ Les produits qui entrent dans cette catégorie sembleraient présenter un problème pour les négociateurs surtout s'il existe une ambiguïté sur la classification, et si l'une des lignes tarifaires dans lesquelles le produit peut être inscrit ne figure pas dans l'accord visé.

rappeler la méthode classique de la demande et de l'offre employée dans les négociations sur l'accès aux marchés, a fait que la liste de l'APEC est moins étoffée qu'elle aurait pu l'être, mais elle a permis de conserver dans la liste un nombre non négligeable de produits à usages multiples moins « sensibles », comme le matériel de laboratoires.

16. Le problème du « double usage » découle fréquemment du manque de précision d'une sous-position du SH. Cette fois encore, les négociateurs peuvent tout simplement décider de libéraliser certains biens qui ne sont pas « environnementaux » parce qu'ils relèvent du même code SH à six chiffres qu'un ou plusieurs biens environnementaux. Ils peuvent aussi essayer de résoudre le problème en rétrécissant le champ couvert par la description des produits à l'aide de codes tarifaires (nationaux) à 8 ou 10 chiffres, signalés dans la liste par la mention « ex » à côté des sous-positions correspondantes du SH. C'est, grosso modo, la solution qui a été retenue le plus souvent par les économies de l'APEC.

17. Les négociateurs disposent encore d'une autre approche : la différenciation sur la base de l'utilisation attendue du produit. En fait, la logique sous-jacente à l'initiative visant les biens environnementaux pourrait créer une incitation supplémentaire à différencier les importations en fonction de leur utilisation finale. Normalement – sauf dans le cas particulier des armes, des technologies de l'information sensibles, et des substances qui peuvent servir à fabriquer des armes de destruction massive – ce sont les importateurs et non les exportateurs qui se préoccupent de déterminer si un produit importé dans une catégorie à faible droit de douane peut être transféré dans une catégorie correspondant à une autre utilisation finale (et à un taux de droit plus élevé). Dans le cas des biens environnementaux, cependant, les exportateurs peuvent souhaiter montrer à certains groupes qu'ils participent à une initiative qui vise avant tout des produits « environnementaux ». Ils sont alors plus susceptibles de s'entendre sur une liste de produits qui exclut les usages « non environnementaux » des produits à usages multiples.

18. La différenciation en fonction de l'utilisation finale n'est pas une idée nouvelle. L'Accord de 1973 sur le commerce des aéronefs civils⁶, accorde l'admission en franchise ou en exemption de droits à une liste de produits, « s'ils sont destinés à être utilisés dans des aéronefs civils ou des appareils au sol d'entraînement au vol, et à y être incorporés au cours de leur construction, de leur réparation, de leur entretien et de leur réfection, de leur modification ou de leur transformation ». Compte tenu du problème des utilisations finales multiples que posent les composants, la portée de l'Accord est limitée aux produits⁷ :

...[qui présentent] le caractère essentiel de parties ou pièces, composants, sous-ensembles ou articles d'équipement, complets ou finis, d'aéronefs civils ou d'appareils d'entraînement au vol (par exemple les articles portant un numéro d'identification d'un constructeur d'aéronefs civils) ;

les matériaux sous toutes formes (par exemple feuilles, plaques, profilés, bandes, barres, conduits, tuyauteries, etc.) [...] découpés aux dimensions ou formes voulues et/ou modelés en vue de leur incorporation dans des aéronefs civils ou des appareils d'entraînement au vol (par exemple, les articles portant un numéro d'identification d'un constructeur d'aéronefs civils).

Dans les deux cas ci-dessus, les parties, composants, équipements et même matériaux sont différenciés par une caractéristique que les agents des services des douanes peuvent repérer facilement. Même un élément aussi peu fonctionnel que le numéro d'identification du constructeur d'aéronefs civils peut jouer ce rôle. On peut également citer l'exemple du tarif douanier du Japon, qui autorise l'importation en franchise de droits des dalles de moquette, tapis et autres revêtements de sol « d'une taille et d'une forme permettant leur pose dans des véhicules à moteur » (différenciés au niveau du code à neuf chiffres). Par ailleurs, l'UE

⁶ Disponible à l'adresse suivante : http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/air-79.pdf

⁷ Paragraphe 2 de l'Annexe à l'Accord.

distingue en fonction de leur utilisation finale certains composants des TIC qui ne sont pas couverts par l'Accord de l'OMC sur les technologies de l'information, lorsqu'ils sont destinés à être intégrés à des produits couverts par l'Accord.

19. Plus récemment, le Conseil général de l'OMC a également, dans sa Décision du 30 août 2003 sur la « Mise en œuvre du paragraphe 6 de la déclaration de Doha sur l'accord sur les ADPIC et la santé publique »⁸, retenu des caractéristiques distinctives artificielles pour réguler le commerce des produits pharmaceutiques produits sous licence obligatoire. En l'occurrence, l'alinéa 2(b)(ii) de la Décision stipule que :

les produits produits dans le cadre de la licence seront clairement identifiés comme étant produits dans le cadre du système décrit dans la présente décision au moyen *d'un étiquetage ou d'un marquage spécifique*. Les fournisseurs devraient distinguer ces produits au moyen d'un *emballage spécial* et/ou d'une *coloration/mise en forme spéciale* des produits eux-mêmes, à condition que cette distinction soit matériellement possible et n'ait pas une incidence importante sur le prix. [Les mises en italiques ne figurent pas dans l'original.]

20. Dans la plupart des exemples qui précèdent, seules quelques entreprises importent les produits visés. Compte tenu du grand nombre et de la diversité des acquéreurs de biens environnementaux, la conception d'un système de dédouanement rapide et peu onéreux différenciant les produits en fonction de leur utilisation finale constituerait un véritable défi.

21. Une méthode simple consiste à faire poser par les agents des douanes du pays importateur une étiquette ou un autre identificateur sur le produit « environnemental » ou « non environnemental ». Cette méthode ne peut s'appliquer qu'aux produits qui ne sont pas livrés en vrac, ce qui élimine par exemple certains produits chimiques (mais pas nécessairement ceux qui sont expédiés dans des conteneurs). En général, les autorités fiscales choisissent (par exemple pour distinguer les boissons contenant des eaux de vie distillées utilisées à des fins industrielles) d'étiqueter ou de marquer de toute autre manière le produit auquel s'applique le taux le plus élevé pour prouver que la taxe a été payée. On estime que cette méthode incite le négociant à ne pas retirer ni détruire la désignation du produit. Cependant, on peut aussi imaginer de marquer les produits de façon indélébile pour désigner celui qui est frappé du droit le plus élevé ou du droit le plus faible (ou le produit auquel s'applique un droit d'importation).

22. La différenciation en fonction de l'utilisation finale peut prendre des aspects techniquement plus complexes, qui consistent souvent à modifier de façon irréversible les caractéristiques du produit. Depuis longtemps, les autorités fiscales se servent du marquage chimique pour différencier les produits sur le plan fiscal. Dans de nombreux pays de l'OCDE, par exemple, le gazole vendu pour des applications qui bénéficient d'un taux réduit ou d'une exonération de taxes indirectes (gazole destiné à l'alimentation d'équipements agricoles, de navires de pêche commerciale, de générateurs, etc.) doit contenir un colorant chimique (habituellement vert ou rouge) qui permet de le distinguer du gazole « normal ». Ceux qui utilisent du gazole exonéré pour des applications non autorisées doivent en général payer les taxes dues ainsi qu'une amende. On peut citer un autre exemple, celui des marqueurs chimiques microscopiques, généralement des polymères, ajoutés comme traceurs à des produits manufacturés. En application du Traité de 1991 de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), signé par 39 pays, beaucoup de producteurs d'explosifs militaires ajoutent maintenant des agents de détection microscopiques à leurs produits pour aider les enquêteurs à retrouver l'origine des explosifs utilisés par les terroristes.

23. Aucun système visant à établir si des produits identiques sous d'autres aspects sont utilisés « convenablement » – c'est-à-dire, dans cette hypothèse, conformément à une utilisation finale

⁸ Disponible à l'adresse suivante : http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/implem_para6_f.htm

environnementale approuvée – ne peut être efficace à 100 %. Pour vérifier sa conformité, il faut se servir d'un dispositif de suivi et de contrôle qui peut être coûteux⁹. En outre, l'efficacité du suivi et du contrôle après importation elle-même risque de devenir un enjeu. Compte tenu de la nécessité de démontrer qu'une éventuelle initiative visant les biens environnementaux ne couvre pas les utilisations « non environnementales » des produits à utilisations multiples, il est possible que certains pays éprouvent le besoin d'exiger des preuves de l'efficacité du suivi et du contrôle assurés par les importateurs. Cependant, rien n'empêche un pays partie à l'initiative d'appliquer le même taux faible à toutes les utilisations du bien visé.

24. En conclusion, le système commercial multilatéral permet de différencier les produits en fonction de leur utilisation finale, et offre pour ce faire plusieurs moyens. En dernier ressort, la décision d'appliquer ou non aux biens utilisés à des fins *non* environnementales les mêmes droits peu élevés appliqués aux biens utilisés à des fins environnementales appartiendrait cependant à l'importateur, lequel pourrait toujours choisir d'appliquer des taux inférieurs à ses taux consolidés.

Installations et systèmes complets

25. A l'heure actuelle, les échanges de biens et de services environnementaux, en particulier des équipements utilisés pour le recyclage ou la récupération des déchets, ou la lutte contre la pollution au point de rejet, font souvent intervenir la vente d'installations entières. En l'absence de ligne tarifaire spéciale pour ces installations, la démarche suivie consiste généralement à importer les éléments de l'installation au titre de positions tarifaires distinctes, souvent trop générales pour être considérées comme « environnementales », ou à désigner les installations comme des projets « prioritaires », bénéficiant d'une exonération de droits. Cette dernière procédure permet assurément à l'importateur de disposer d'une certaine souplesse, mais, du point de vue de l'exportateur, elle est arbitraire et soumise à des influences politiques.

26. Dans l'industrie, certains sont arrivés à la conclusion qu'il fallait créer des positions tarifaires spéciales pour certains types d'installations complètes. C'est déjà possible, dans le cadre du Système harmonisé actuel, pour les machines et appareils de fabrication d'aliments (par exemple, 8438.10 et 8438.20) et de brasserie (8438.40), ainsi que pour les plateformes flottantes ou submersibles de forage ou d'exploitation (8905.20). Cette solution pourrait aussi être adoptée en principe pour les équipements de lutte contre la pollution ou les centrales géothermiques. Une installation complète de récupération d'acide sulfurique pourrait, par exemple, lorsqu'elle est utilisée comme élément d'une fonderie, être classée par les autorités nationales dans la catégorie des « appareils pour la filtration ou l'épuration » de la sous-position 8421.39¹⁰.

27. La création de descripteurs visant des installations ou des systèmes complets présente l'avantage de mettre l'accent sur la fonction. Elle permettrait de contourner le problème lié au fait que les technologies environnementales ont une « durée de validité limitée » et d'atténuer l'incertitude à propos du classement et des droits de douane qui découle de l'évolution permanente des techniques. Si les dirigeants d'une usine de recyclage, par exemple, voulaient changer un élément ou une technologie, cette usine resterait une usine de recyclage dans la nomenclature douanière. Ainsi, toutes les usines de recyclage adoptant ce nouvel élément resteraient soumises aux mêmes conditions fiscales.

⁹ Pour vérifier par exemple comment un produit a été utilisé après son importation, il faut pouvoir procéder à des contrôles aléatoires des registres et des entrepôts des importateurs.

¹⁰ Cependant, de telles interprétations du SH ne font pas toujours l'unanimité. En outre, si l'installation doit fonctionner comme une entité indépendante, la classification à cette sous-position pourrait être problématique.

28. C'est essentiellement la structure même du SH qui limite la création de nouvelles lignes tarifaires pour les installations complètes. Même si les pays peuvent créer des lignes tarifaires distinctes dans leurs propres nomenclatures douanières, les descripteurs doivent rester compatibles avec les positions et sous-positions correspondantes du SH. Seules quelques positions « fonctionnelles » du SH peuvent ainsi être utilisées, principalement au chapitre 84 (réacteurs nucléaires, chaudières, machines, appareils et engins mécaniques ; parties de ces machines ou appareils). Le tableau 1 en donne des exemples.

Tableau 1. Exemples de positions « fonctionnelles » du SH auxquelles pourraient être classés les installations ou systèmes complets

<i>Code SH</i>	<i>Description du SH</i>	<i>Exemples d'installations complètes</i>
8402.19	Autres chaudières à vapeur, y compris les chaudières mixtes	Centrales de cogénération électricité-chaleur (technologie de production de chaleur et d'électricité économe en énergie)
8419	Appareils et dispositifs, même chauffés électriquement (à l'exclusion des fours et autres appareils du n° 85.14), pour le traitement de matières par des opérations impliquant un changement de température telles que le chauffage, la cuisson, la torréfaction, la distillation, la rectification, la stérilisation, la pasteurisation, l'étuvage, le séchage, l'évaporation, la vaporisation, la condensation ou le refroidissement, autres que les appareils domestiques; chauffe-eau non électriques, à chauffage instantané ou à accumulation.	Installations de recyclage de l'industrie chimique ; fours de fusion éclair
8421	Centrifugeuses, y compris lesessoreuses centrifuges ; pour la filtration ou l'épuration des liquides ou des gaz.	Usines de récupération d'acide sulfurique
8424	Appareils mécaniques (même à main) à projeter, disperser ou pulvériser des matières liquides ou en poudre ; extincteurs, même chargés; pistolets aéroglyphes et appareils similaires ; machines et appareils à jet de sable, à jet de vapeur et appareils à jet similaires.	
8439	Machines et appareils pour la fabrication de la pâte de fibres cellulose ou pour la fabrication ou le finissage du papier ou du carton.	Usine de papier utilisant des matériaux recyclés.
8456	Machines-outils travaillant par enlèvement de toute matière et opérant par laser ou autre faisceau de lumière ou de photons, par ultra-sons, par électro-érosion, par procédés électrochimiques, par faisceaux d'électrons, par faisceaux ioniques ou par jet de plasma.	
8475	Machines pour l'assemblage des lampes, tubes ou valves électriques ou électroniques ou des lampes pour la production de la lumière-éclair, qui comportent une enveloppe en verre; machines pour la fabrication ou le travail à chaud du verre ou des ouvrages en verre.	Usines de recyclage du verre
8479	Machines et appareils mécaniques ayant une fonction non dénommés ni compris ailleurs dans le présent Chapitre.	Systèmes de récupération de pétrole

29. Il faudrait que les négociateurs s'entendent, non seulement sur la position à laquelle classer les installations complètes, mais aussi sur des procédures spéciales de dédouanement. Il arrive parfois que des installations complètes soient expédiées en une seule fois, mais elles sont plus généralement importées non assemblées, et souvent les machines et les autres éléments (relevant normalement de lignes tarifaires différentes) n'arrivent pas au même moment¹¹. Pour qu'une installation complète soit inscrite dans une seule ligne tarifaire, il faut en général qu'elle réponde aux règles suivantes, combinées d'une manière ou d'une autre : que tous les éléments entrent dans le pays par le même port d'entrée, soient facturés au même

¹¹ On procède parfois ainsi en raison de la progressivité des droits, et non pas uniquement pour réduire les coûts de transports. Par exemple, les bâtiments préfabriqués et même les cabanes en rondins sont souvent expédiés non assemblés, et échappent ainsi aux droits de douane plus élevés qui s'appliquent aux structures complètes.

importateur et importés dans un délai donné (de six semaines par exemple). Enfin, si une initiative visant les biens environnementaux devait aboutir à la création de nouvelles lignes tarifaires pour les installations complètes, les négociateurs pourraient réduire par avance les sources de différends en précisant si l'initiative couvre aussi les pièces (articles nécessaires au fonctionnement de l'installation) et les accessoires (articles qui ne sont pas nécessaires mais améliorent le fonctionnement de l'installation). Cette distinction n'avait pas été faite dans la version initiale de l'ATI et des éclaircissements ont dû être apportés par la suite.

Biens présentant un intérêt en raison des procédés ou méthodes utilisés pour les produire

30. Certains pays et de nombreux observateurs se sont demandés s'il était ou non envisageable que des biens définis par leurs procédés et méthodes de production (PMP) puissent être incorporés dans une initiative relative aux biens environnementaux. Il s'agit là d'une question controversée, dans la mesure où une réponse affirmative pourrait avoir des conséquences pour le système commercial multilatéral tout entier. Beaucoup de pays membres de l'OMC, voire la plupart d'entre eux, sont très réservés à l'idée de définir des biens en fonction de leurs PMP, en particulier des PMP ne se rapportant pas aux produits.

31. La différenciation sur la base des PMP est assurément possible à des fins statistiques. Plusieurs pays différencient déjà les produits (certifiés) issus de l'agriculture biologique et les produits agricoles non ainsi désignés. En outre, à la suite de la « Recommandation du 7 juillet 2000 du Conseil de coopération douanière relative à l'insertion dans les nomenclatures statistiques nationales de sous-positions destinées à faciliter le recueil et la comparaison de données commerciales concernant les produits fabriqués à la main », certains pays ont introduit dans leurs nomenclatures statistiques fondées sur le SH de nouvelles subdivisions pour les produits fabriqués à la main (artisanaux). Dans les deux cas, les nomenclatures statistiques des pays en question énoncent également les dispositions relatives à la certification des produits biologiques ou fabriqués à la main.

32. La différenciation à des fins statistiques n'est cependant pas la même que la différenciation aux fins de perception de droits d'importation. En vertu des accords de l'OMC, chaque membre est tenu d'accorder aux produits importés en provenance du territoire d'un autre membre un traitement pas moins favorable que celui consenti aux produits similaires d'origine nationale et aux produits similaires provenant de tout autre pays tiers. Si l'importante notion de « produits similaires » a donné lieu à des interprétations variables de la part des groupes spéciaux de règlement des différends et de l'Organe d'appel de l'OMC, la distinction de produits sur la base de leurs PMP n'a été admise jusqu'à présent que dans une mesure assez limitée (encadré 2).¹²

33. Les tapis offrent à nouveau un exemple frappant. Le SH comporte une sous-position (5702.10) qui désigne les tapis dits « Kelim » ou « Kilim », « Schumacks » ou « Soumak », « Karamanie » et tapis similaires tissés à la main. Cette sous-position paraît définir ostensiblement les biens correspondants en fonction de leur méthode de production. Beaucoup de pays appliquent à ces tapis des droits de douane plus bas, et au moins un a institué un dispositif de certification destiné à étendre le traitement en franchise à certains articles textiles tissés sur métier à main et folkloriques dans le cadre de son Système généralisé de préférences.¹³ Cependant, *stricto sensu*, ces tapis peuvent au besoin être soumis à des essais (par exemple, inspection à la recherche d'imperfections et d'irrégularités) permettant de confirmer qu'ils ont été effectivement fabriqués à la main.

¹² Comme l'a fait observer un analyste (von Moltke, 1999), « le concept de produits similaires constitue à bien des égards la pierre angulaire du système fondé par le GATT et l'OMC. Ses deux principes centraux, le traitement de la nation la plus favorisée et le traitement national, sont fondamentalement tributaires de ce concept ». Les passages pertinents du GATT de 1947 sont principalement les articles I.1 et III.2.

¹³ Voir, par exemple, <http://www.jedco.gov.jo/jedco/gsp.htm>.

Encadré 2. Procédés et méthodes de production

Les procédés et méthodes de production (PMP), c'est-à-dire la façon dont on fabrique les produits ou dont on extrait les ressources, peuvent avoir des incidences considérables sur l'environnement. Les pays ont adopté tout un arsenal de réglementations pour tenter d'atténuer les effets préjudiciables des PMP, souvent avec succès. Les mesures qui se rapportent à des problèmes environnementaux au stade de la production pourraient soulever des problèmes complexes sur le plan des échanges si un pays essayait d'appliquer des normes nationales à des produits importés, ou cherchait à imposer ses normes ou obligations en matière de production à des activités conduites en dehors de sa juridiction. Les règles de l'OMC concernant les biens se rattachent aux « produits ». En vertu des principes de traitement national et de traitement de la nation la plus favorisée inscrits dans le GATT et l'Accord OTC, les membres sont tenus d'accorder aux produits importés un « traitement non moins favorable » que celui accordé aux produits « similaires » d'origine nationale ou autre. Ces règles ne reconnaissent ni n'interdisent explicitement les restrictions à l'importation reposant sur des caractéristiques sans rapport avec le produit. Certains accords multilatéraux sur l'environnement contiennent des dispositions liées aux échanges qui touchent aux procédés et méthodes de production, mais les conditions d'application de ces dispositions sont généralement définies de façon très restrictive.

Une interprétation récente des règles y afférentes du GATT, dans une décision très nuancée faisant référence à la protection d'espèces menacées d'extinction, donne à penser que l'application aux importations de mesures nationales se rapportant à des PMP non liés à un produit pourrait être acceptable.[†] Cependant, l'application de telles mesures est soumise à des conditions strictes et doit être conforme aux principes du système commercial, tels que la non-discrimination.

[†] Voir les rapports de l'Organe d'appel et du Groupe spécial de l'OMC concernant le différend « Etats-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes », disponibles sous les cotes WT/DS58/AB/R (12 octobre 1998), WT/DS58/AB/RW (22 octobre 2001) et WT/DS58/RW (15 juin 2001) sur le site Web de l'OMC : http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/distab_f.htm.

Source : OCDE (2001), *Développement durable : Les grandes questions*, Editions de l'OCDE, Paris, p. 249.

Biens définis par leurs performances environnementales relatives au cours de leur utilisation

34. L'OCDE et le Japon ont tous les deux incorporé dans leurs listes de biens des produits capables de remplir une fonction donnée – produire de l'électricité, laver le linge ou la vaisselle – en consommant moins d'énergie, d'eau ou de ressources naturelles que les biens concurrents disponibles sur le marché. Dans les deux cas, les produits en question sont réputés intrinsèquement préférables du fait des technologies particulières qu'ils emploient. Outre ces biens, il existe cependant un large éventail de produits manufacturés qui offrent un meilleur « rendement d'utilisation des ressources » que d'autres biens utilisant grosso modo les mêmes technologies, du fait généralement de légères différences du point de vue des éléments de commande ou du dosage des matériaux mis en œuvre (par exemple, épaisseur des matériaux d'isolation). S'il est théoriquement possible d'intégrer de tels biens aux négociations, il serait alors nécessaire de régler d'importantes questions pratiques liées à la mise en œuvre.

35. Dans la mesure où ils peuvent être définis en fonction de caractéristiques incorporées dans le produit, ces biens ne posent pas de problèmes du point de vue du SH en soi. La communauté internationale pourrait, si elle en décidait ainsi, définir des lignes tarifaires distinctes pour, par exemple, les climatiseurs ayant un taux de rendement énergétique inférieur à 10 et ceux ayant un taux supérieur. Toutefois, comme l'explique de manière plus détaillée le document COM/ENV/TD(2003)35, le caractère préférable du bien pour l'environnement est dans ce cas fonction de ses performances relatives à un moment donné. Sachant

que les techniques évoluent continuellement, une efficacité énergétique considérée comme très bonne en 2003 sera vraisemblablement jugée moyenne ou même inférieure à la moyenne dans cinq ans.

36. Pour accorder un traitement différencié à des biens sur la base de leur rendement énergétique ou d'un ou plusieurs autres critères en rapport avec les performances environnementales, il faudrait au préalable que les pays parviennent à un consensus sur les seuils ou limites à retenir. Etant donné que beaucoup de biens susceptibles d'être inclus dans une initiative sur les biens environnementaux sont actuellement l'objet de programmes volontaires de labellisation relevant des pouvoirs publics, cela supposerait la reconnaissance des labels délivrés par les organismes de certification correspondants, par exemple sur la base d'équivalences. En outre, l'inclusion de tels biens dans une initiative de ce genre rendrait quasiment inévitable la création, sous une forme ou une autre, d'un cadre institutionnel (par exemple, un groupe d'experts technique) pour tenir à jour les critères de classement.

37. Cependant, rien n'empêcherait les parties à une initiative visant les biens environnementaux de fonder leur définition commune d'un bien sur une norme existante, même privée. Les parties à l'ATI, par exemple, ont en au moins une occasion défini un bien en se référant à une norme internationale privée, en l'occurrence (concernant l'article n° 199) une norme établie par la PCMCIA (Personal Computer Memory Card International Association)¹⁴ :

Assemblages de circuits imprimés pour les produits relevant du présent accord, y compris pour les connexions extérieures telles que les cartes conformes à la norme PCMCIA. Ces assemblages de circuits imprimés consistent en un ou plusieurs circuits imprimés relevant de la position n° 8534 comportant chacun un ou plusieurs éléments actifs, avec ou sans éléments passifs. Par éléments actifs, on entend les diodes, transistors et dispositifs semi-conducteurs analogues, qu'ils soient ou non photosensibles, relevant de la position n° 8541, et les circuits intégrés et microassemblages relevant de la position n° 8542.

Cette fois encore, une question importante a trait à la façon dont on répondrait à l'évolution de la norme dans le temps. Les pays devraient aussi s'accorder sur la manière de traiter les biens qui, par exemple, peuvent prétendre au même label national mais se voient accorder un traitement tarifaire différent.

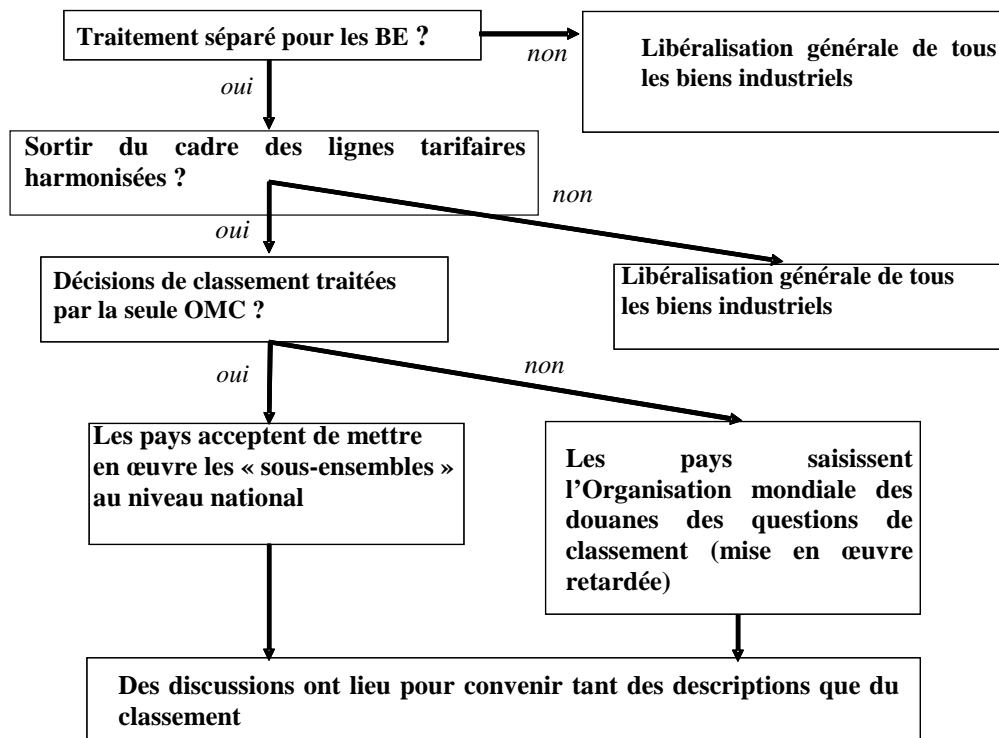
Questions de procédure et institutionnelles

38. Le mandat de l'OMC qui prévoit le lancement de négociations sur les biens environnementaux (Déclaration ministérielle de Doha, paragraphe 31 iii) a mis en marche un processus qui nécessitera d'opérer un certain nombre de choix avant de parvenir à un consensus et de passer à la mise en application. La figure 1 montre certaines des décisions auxquelles les négociateurs pourraient être confrontés à l'occasion de la mise en œuvre de ce mandat.

¹⁴

La PCMCIA est un groupement professionnel et organisme de normalisation international créé en 1989 afin d'établir des normes relatives aux circuits intégrés et de favoriser l'interchangeabilité dans le domaine des ordinateurs portables, où l'accent est mis sur la robustesse, la faible consommation d'électricité et la petite taille. Plus de 200 entreprises sont aujourd'hui membres de l'association. Voir <http://www.pcmcia.org/about.htm>.

Figure 1. Arbre de décision partiel pour les négociations sur les biens environnementaux : questions relatives au classement



39. Pour les pays, la façon la plus simple et la plus directe de libéraliser les échanges d'une liste de biens consisterait à convenir d'inclure dans cette liste seuls les biens désignés dans le Système harmonisé au moment de la conclusion de l'accord. Ainsi, on éviterait tout besoin de modification du SH ou des nomenclatures douanières nationales. L'adoption de cette démarche dans le cas des biens environnementaux supposerait que les négociateurs parviennent à un consensus sur la façon de régler la question du manque de précision. Les négociateurs à l'OMC pourraient choisir de poser la question dans les mêmes termes que ceux de l'APEC. Autrement dit, ils pourraient convenir soit de retenir uniquement les biens qui, considérés au niveau du code SH à six chiffres, sont sans aucune ambiguïté des biens environnementaux, soit de s'accorder sur une règle pour déterminer si une sous-position particulière du SH a un caractère suffisamment environnemental pour être incluse dans la liste. Dans le second cas, cette règle pourrait prévoir de retenir une sous-position dans la liste dès lors qu'un des produits qu'elle désigne est un bien environnemental ou seulement si un pourcentage convenu des biens (ou de la valeur des biens) échangés dans le cadre de cette catégorie sont des biens environnementaux.

40. Dans l'optique des échanges, une règle d'inclusion peu restrictive présenterait de nombreux avantages, pour les exportateurs comme pour les importateurs. Une analyse réalisée récemment par le Secrétariat de l'OMC (OMC, 2002) sur les exportations et importations des biens inscrits sur la liste de produits communiquée par le Japon au Groupe de négociation sur l'accès aux marchés, par exemple, révèle que la plupart des pays en développement sont certes des importateurs nets de biens figurant dans la liste établie au niveau des codes à six chiffres du SH, mais que les ratios entre exportations et importations ont tendance à être plus élevés lorsque toutes les lignes tarifaires de la liste japonaise sont prises en compte (y compris celles comportant la mention « ex ») que lorsque seules les lignes tarifaires ne comportant pas la mention « ex » sont comptabilisées. Plus récemment, une analyse de la CNUCED menée au niveau des codes à six chiffres a également montré que les pays en développement (considérés en tant que groupe)

étaient d'importants exportateurs nets d'un certain nombre de biens industriels utilisés dans la fourniture de services environnementaux, tels que les lampes fluorescentes, l'éthanol, le méthanol, les nattes et claies en matière végétale et les thermomètres (CNUCED, 2003). En outre, la CNUCED a examiné les échanges d'une série de « produits préférables du point de vue de l'environnement » choisis en fonction de leurs caractéristiques propres ou des caractéristiques de leur élimination. Au niveau des codes à six chiffres, bien que les importations et les exportations de ces produits soient dominées par les pays développés, les pays en développement en tant que groupe n'en sont pas moins des exportateurs nets.

41. Cela étant, les pays peuvent décider que certains biens qui relèvent actuellement de sous-positions générales du SH sont trop « sensibles » et qu'une libéralisation globale au niveau des codes SH à six chiffres serait préjudiciable aux producteurs nationaux de ces biens. D'autres jugeront mal venu d'incorporer dans une initiative censée libéraliser les échanges de biens « environnementaux » des produits dont on peut faire valoir qu'ils ne contribuent en rien à protéger ou améliorer l'environnement. Quelles que soient les raisons, il paraît vraisemblable que toute initiative sur les biens environnementaux intégrera certains biens accompagnés de la mention « ex » et que pour ces produits au moins, une procédure devra être établie d'un commun accord pour définir des lignes tarifaires uniques.

Problèmes de classement

42. Tous les accords sectoriels de l'OMC donnent, généralement dans une annexe, une définition des produits concernés. En règle générale, l'article 1 de cette annexe commence par la formule « le présent accord visera les produits ci-après », suivie de la liste des produits classés dans l'ordre des chapitres, positions et sous-positions du SH. Lors de la rédaction d'un accord sectoriel, en particulier un accord portant sur des biens qui devront faire l'objet d'un traitement distinct dans les nomenclatures nationales, les négociateurs doivent à un moment donné prendre plusieurs décisions. Tout d'abord, ils doivent décider *s'il y a lieu* de résoudre d'emblée tous les problèmes de classement ou de remettre à plus tard les questions en suspens. Ils doivent aussi en définitive décider de *l'endroit* où viendront s'insérer les nouveaux éléments ou les modifications dans la nomenclature tarifaire existante. Comme l'expliquent les sections qui suivent, cet aspect est dans une large mesure tributaire des compétences institutionnelles, et donc aussi des calendriers arrêtés.

Première option : amender le Système harmonisé

43. Certains facteurs font qu'il peut être préférable pour les pays de chercher à accorder un statut particulier dans le cadre d'un SH amendé à tous les biens visés par une initiative sur les biens environnementaux. Le SH fait l'objet d'une application quasi-universelle, il est transparent (accessible sur Internet) et il est administré par une organisation intergouvernementale impartiale, l'Organisation mondiale des douanes. Toutefois, pour des motifs qui tiennent à la fois au calendrier des activités de l'OMD et à la prudence inhérente qui caractérise le processus (en raison des conséquences qu'ont les modifications du SH pour les autorités douanières), amender le SH ne constituerait pas une option viable à court terme, sauf peut-être pour les biens qui sont clairement identifiables et dont le volume des échanges répond au critère de seuil de l'OMD.¹⁵

¹⁵ Pour qu'un groupe de produits se voit attribuer un code SH à six chiffres, le volume de ses échanges mondiaux doit atteindre au moins 50 millions d'USD par an ; pour l'obtention d'un code SH à quatre chiffres, le seuil est fixé à 100 millions d'USD. Cependant, des exceptions ont été faites pour raisons sociales ou environnementales. Par exemple, dans le cadre des modifications adoptées lors de la révision de 2002 du SH, des catégories ont été ajoutées pour aider les pays à respecter leurs obligations découlant des accords multilatéraux sur l'environnement en matière de lutte contre le commerce illicite d'espèces menacées d'extinction et de substances et produits dangereux ou nocifs.

44. Le principal obstacle à une modification du SH avant la conclusion d'une initiative sur les biens environnementaux tient au rythme des cycles de révision de l'Organisation. Le Conseil de l'OMD examine généralement les amendements dans le cadre de cycles de quatre ans, et il s'écoule entre 1 et 2 ans entre la notification aux membres et l'entrée en vigueur (article 16.4 de la Convention sur le SH, voir annexe 1).¹⁶ La dernière révision menée à bien a été approuvée par le Conseil de l'OMD en juin 1999 et est entrée en vigueur au niveau international le 1er janvier 2002. En ce qui concerne le cycle de révision en cours, les administrations ont été priées de soumettre leurs propositions, notamment les éventuelles propositions de remaniement exhaustives, avant la fin juin 2003 au Secrétariat de l'OMD. L'achèvement du cycle de révision dans les délais prévus nécessite la mise au point définitive de toutes les propositions d'amendement du SH pour la réunion d'avril 2004 du Sous-comité de révision (tableau 2).

45. Puisqu'il paraît improbable que le SH puisse être amendé dans le cadre du cycle de révision en cours et que les amendements approuvés lors du prochain cycle n'entreront pas en vigueur avant 2011, existe-t-il un moyen d'accélérer le mouvement ? L'OMD, qui se voit souvent poser cette question, est parfaitement consciente du fait que le processus de révision du SH et de mise en œuvre des amendements traîne en longueur. Un raccourcissement du délai d'entrée en vigueur paraît cependant exclu quand on sait qu'à l'occasion des deux premiers cycles de révision, seuls 45 % et 58 % respectivement des parties contractantes à la Convention sur le SH ont réussi à mettre en œuvre les versions amendées à la date prévue (OMD, 2001). Aussi, une telle démarche serait contreproductive si elle devait aboutir à une situation où différentes versions du SH sont utilisées au niveau international pendant une période prolongée. D'après l'OMD, faire passer le délai de rédaction de quatre à trois ans peut s'envisager, ce qui permettrait de ramener de cinq à quatre ans la durée d'un cycle de révision complet. Toutefois, le rythme auquel avance l'actuel cycle de révision du SH semble indiquer que loin de diminuer, le délai de rédaction s'allonge.

¹⁶

Les décisions portant seulement sur l'interprétation ou l'application du SH, telles que les décisions de classement et les modifications des *Notes explicatives* et du *Recueil des Avis de classement*, entrent en vigueur dans un délai de deux mois après leur approbation par le Comité du SH. Ces décisions sont diffusées sous forme de mises à jour des publications de l'OMD concernées et se trouvent également sur le site Web de l'OMD.

Tableau 2. Cycle de révision en cours du Système harmonisé : dates des réunions et étapes importantes à l'OMD

<i>Réunion ou étape</i>	<i>Date</i>
Réunion du Groupe de travail du Sous-comité de révision du SH	29-31 octobre 2003
Réunion du Comité du SH – Groupe de travail	13-14 novembre 2003
Réunion du Comité du SH	17-28 novembre 2003
Réunion du Sous-comité scientifique	19-21 janvier 2004
Réunion du Sous-comité de révision du SH	8-19 mars 2004
Réunion du Comité du SH – Groupe de travail	4-5 mai 2004
Réunion du Comité du SH	6-19 mai 2004
L'ensemble des amendements est présenté au Conseil de coopération douanière pour approbation.	Juin 2004
Le Conseil de coopération douanière approuve les amendements recommandés	Juin 2004
Fin du délai dont disposent les Parties contractantes au SH pour formuler des réserves à l'égard des amendements recommandés	6 mois après la date de notification (janvier 2005)
Introduction des réserves acceptées par les Parties contractantes au SH dans les recommandations portant amendement	Janvier 2005
Date limite d'application au niveau national des amendements au SH	1er janvier 2007

Source des dates de réunion : <http://www.wcoomd.org/ie/Fr/SujetsDouaniers/sujetsdouaniers.html>

46. Une autre possibilité pourrait consister pour le Conseil de l'OMD à simplement émettre des recommandations appelant les signataires à amender les nomenclatures tarifaires et statistiques nationales à titre transitoire (c'est-à-dire entre les procédures d'amendement du SH prévues à l'article 16). Cette procédure aurait pour avantage de pouvoir intervenir chaque année. L'inconvénient tient au fait que ce type de recommandation du Conseil n'a pas de caractère contraignant pour les Parties contractantes à la Convention sur le SH, qui décident seules s'il y a lieu de les appliquer et à quel rythme.

47. Il est un autre aspect qui peut plaider en faveur de la modification des nomenclatures douanières nationales plutôt que du SH : l'objectif à long terme de l'OMD est de faire en sorte que le SH demeure aussi simple que possible, et même de le rationaliser.¹⁷ Accorder un statut distinct dans le SH à une centaine de biens nouveaux, par exemple – chiffre parfaitement plausible dans le cadre d'une initiative sur les biens environnementaux –, ne serait pas une entreprise anodine pour l'OMD, surtout si elle imposait de restructurer certaines positions du SH afin de libérer un nombre suffisant de codes dans les positions où ils sont pour la plupart occupés.

Deuxième option : les pays conviennent d'harmoniser les pratiques nationales de classement des produits

48. Bien que seul l'OMD puisse apporter des modifications au SH, rien n'empêche les Parties contractantes d'ajouter des subdivisions à leur nomenclature douanière nationale pour y classer les biens

¹⁷

A cet égard, il a déjà été convenu que l'actuel cycle de révision donnerait lieu à un réexamen non seulement de secteurs particuliers (comme les technologies de pointe), mais aussi du SH en général. L'un des objectifs du cycle est de simplifier le SH, notamment en ce qui concerne le secteur pharmaceutique, les technologies de l'information et le textile.

qui ne peuvent pas (à l'intérieur d'une période donnée) se voir accorder un statut particulier dans le SH. Les Parties contractantes doivent en revanche veiller à ce que les subdivisions obligatoires (jusqu'aux codes à six chiffres compris) restent inchangées.

49. Lors de l'élaboration d'un projet d'initiative sectorielle portant sur des biens qui devront être traités séparément dans les nomenclatures nationales, ainsi que des biens définis par des codes SH à six chiffres ou supérieurs, les négociateurs ont plusieurs possibilités. L'une d'elles consiste à se mettre d'accord sur l'établissement de deux listes : une première (A) qui répertorie les positions du SH ou leurs subdivisions visées par l'initiative, et une deuxième (B) qui répertorie les produits particuliers pour lesquels il *n'existe pas* encore de codes SH, mais que les parties ont décidé d'intégrer à l'initiative indépendamment de l'endroit où ils sont classés dans le SH. C'est cette approche qui a été choisie dans le cadre de la Déclaration ministérielle de 1996 sur le commerce des produits des technologies de l'information (ATI). Elle permet aux négociateurs de conclure un accord plus rapidement (ce qui peut être souhaitable pour diverses raisons) que s'ils devaient attendre l'obtention d'un consensus sur toutes les questions de classement en suspens. Elle permet aussi de faire en sorte que les résultats de l'initiative de libéralisation soient appliqués de manière égale, indépendamment des différences de classement. En revanche, cette approche ne diminue pas nécessairement les coûts de négociation à long terme.

50. Dans le cas de l'ATI, la décision d'abandonner en fait aux autorités douanières nationales l'application concernant un grand nombre de produits a donné des résultats satisfaisants pour certains biens, mais pas pour d'autres. Les autorités douanières des différents pays ont eu recours à des nomenclatures douanières nationales renvoyant à des codes SH différents, de sorte que des biens entrant dans les échanges ont été reclassés ou classés de façon erronée. Au bout du compte, les autorités douanières se sont tournées vers l'OMD pour un avis interprétatif.

51. L'enseignement qu'il convient de tirer de cette expérience est que l'harmonisation du classement des biens selon les codes SH devrait commencer à un stade précoce du processus – si possible avant même la mise au point définitive de l'accord –, de façon à éviter ultérieurement de probables différends et retards coûteux. Le cas échéant, cette démarche doit elle-même être précédée d'un processus « d'exploration » afin de déterminer dans quels domaines les principales divergences risquent d'apparaître. A cet égard, le fait que les pays ayant proposé des biens environnementaux au Groupe de négociation sur l'accès aux marchés aient également précisé les codes SH qu'ils leur attribueraient, ou sollicité l'avis de l'OMD¹⁸ quant à la classification à retenir, pourrait augurer un débat moins long sur les questions de classement que dans le cadre de l'ATI.

52. Si les membres de l'OMC devaient décider de retenir l'approche prévoyant l'établissement de deux listes (« appendices ») A et B, un mécanisme devrait être mis en place sous une forme ou une autre pour résoudre les questions de classement en suspens. L'OMC elle-même possède déjà une expérience en matière de libéralisation des échanges de biens moyennant la création de subdivisions nationales du SH. Les parties à l'ATI, par exemple, ont créé un nouveau Comité des participants sur l'expansion du commerce des produits des technologies de l'information, qui se réunit plusieurs fois par an « avec pour objectif d'harmoniser à terme les pratiques nationales de classement des produits dans le cadre de la nomenclature du SH » (Fliess et Sauvé, 1999). Il peut néanmoins être nécessaire de faire intervenir le Comité du Système harmonisé de l'OMD, notamment pour formuler des avis sur les interprétations, ainsi

¹⁸

Le Qatar, par exemple, a déjà indiqué avoir sollicité des renseignements de l'OMD pour savoir où classer une catégorie de biens non désignés séparément dans le SH actuel, à savoir les technologies en matière de piles à combustible qui font appel au gaz naturel (centrales électriques à piles à combustible, piles à combustible à usage résidentiel et à usage commercial...). Voir « Codes de classification du Système harmonisé (SH) pour les biens liés au gaz – Communication de l'Etat du Qatar. Paragraphe 31 iii) », TN/TE/W/27 et TN/MA/W/33, 25 avril 2003.

qu'il l'a déjà fait à de nombreuses reprises dans le contexte de l'ATI et de l'initiative sur le commerce des produits pharmaceutiques.

Une liste ou deux ?

53. La méthode fondée sur les listes « A et B » exposée ci-dessus vise à apporter une solution au problème des questions de classement non résolues. Cependant, les listes multiples peuvent aussi servir à accorder aux pays une marge de manœuvre dans la désignation des produits qu'ils sont disposés à libéraliser.

54. Pour convenir d'une libéralisation sectorielle, les membres de l'OMC s'accordent normalement sur un ensemble commun de biens, qu'ils soient ou non parvenus à s'entendre avant la mise en œuvre sur les modalités de classement des produits. L'avantage de la liste unique tient à sa simplicité administrative, puisque chaque pays libéralise le même ensemble de biens. Toutefois, la recherche d'un consensus sur une liste unique peut être long et difficile. Une autre solution, proposée par les Etats-Unis, consisterait pour les négociateurs à établir deux listes : une liste de base répertoriant les biens qui seraient libéralisés par tous les membres de l'OMC, et une liste complémentaire de biens parmi lesquels les pays libéraliseraient un pourcentage négocié de biens de leur choix.

55. La proposition des Etats-Unis prévoit que la liste de base engloberait tous les produits unanimement reconnus comme des biens environnementaux. La liste complémentaire contiendrait des produits au sujet desquels il n'a pas été possible de parvenir à un consensus définitif, mais dont il est dans une large mesure admis qu'ils peuvent avoir une importance pour la protection de l'environnement, la prévention de la pollution, la dépollution ou la viabilité écologique – sinon dans tous les pays, du moins dans un nombre non négligeable d'entre eux. Pour les biens figurant dans la liste de base, les membres de l'OMC seraient tenus de réduire ou, le cas échéant, de supprimer les droits de douane dans un délai donné. En ce qui concerne la liste complémentaire, les membres auraient seulement pour obligation de désigner des produits particuliers parmi ceux énumérés dans la liste et de leur appliquer les mêmes mesures de réduction ou de suppression des droits de douane que celles convenues pour les produits de la liste de base. En l'occurrence, le nombre de produits ainsi désignés devrait représenter un certain pourcentage minimum du total des lignes tarifaires énumérées dans la liste complémentaire, mais chaque pays pourrait choisir librement les produits qu'il souhaite libéraliser. Les dispositions du mandat de Doha relatives à la « réciprocité moins que totale » pourraient alors être satisfaites en obligeant les pays en développement à supprimer les droits de douane sur un pourcentage de produits de la liste complémentaire moins élevé que celui valable pour les pays développés.

Tenue à jour de la liste

56. Dans toute initiative visant les biens environnementaux, les négociateurs seront tôt ou tard confrontés à un choix crucial : traiter l'initiative comme une opération unique ou en faire un accord vivant qui est réexaminé périodiquement et de façon suivie. S'ils optent pour la deuxième solution, ils seront confrontés à au moins deux problèmes techniques. Le premier est lié à la nécessité d'examiner périodiquement s'il y a lieu d'ajouter de nouveaux produits à la liste (retirer de la liste des produits qui ne sont plus jugés « environnementaux » serait délicat¹⁹). Le second tient à la nécessité, si l'on a choisi

¹⁹ Dans la plupart des cas, on peut supposer que le retrait d'un bien de la liste des produits visés par un accord de réduction ou d'élimination des droits de douane ne serait entrepris que pour des raisons symboliques : dès lors qu'un droit est consolidé, il ne peut pas être porté à un niveau antérieur plus élevé, hormis dans le cadre d'une procédure définie à l'article XXVIII de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947. A cet égard, il mérite d'être noté que durant la première révision de l'initiative sur le commerce des produits pharmaceutiques (de novembre 1995 au 11 juillet 1996), il est apparu que 25 produits (sur plus de 6 000) étaient utilisés principalement à des fins autres que pharmaceutiques et

d'inclure dans la liste des produits définis par leurs performances environnementales relatives, de redéfinir régulièrement les limites entre les produits les plus efficaces et les moins efficaces.

Élargissement de la liste des produits visés

57. Il est particulièrement indispensable de prévoir la possibilité d'élargir la liste des produits visés par une initiative de libéralisation lorsque le champ couvert au départ ne s'accorde pas exactement avec un secteur bien défini dans le SH. Aussi bien les rédacteurs de l'ATI (qui couvre des produits spécifiques relevant de plusieurs chapitres du SH, notamment les chapitres 38, 70, 84, 85 et 90) que les auteurs de l'initiative sur le commerce des produits pharmaceutiques avaient prévu la nécessité d'établir un mécanisme pour examiner le flux incessant de nouveaux produits mis sur le marché à mesure des avancées technologiques. Dans les deux cas, les membres de l'OMC concernés ont convenu de se réunir périodiquement sous les auspices du Conseil du commerce des marchandises de l'OMC pour, entre autres, réexaminer les produits visés par les accords.²⁰

58. A l'évidence, il y a une difficulté générale à suivre le rythme de l'évolution technologique qui ne se limite pas aux biens environnementaux, produits pharmaceutiques et technologies de l'information.²¹ Cependant, le fait de retenir des biens environnementaux incorporés dans des procédés particuliers qui ont été définis comme « plus propres » crée des difficultés supplémentaires. Par définition, les technologies plus propres introduisent des changements en amont dans la production et les produits, par opposition aux dispositifs en fin de cycle qui sont destinés à éliminer les effluents nocifs en aval. Ces changements sont généralement motivés autant par la possibilité de réaliser des économies sur les coûts de production que par la perspective de mise en conformité avec les réglementations environnementales.

59. Cette double motivation est inhérente à de nombreuses catégories de technologies plus propres, dans la mesure où la prévention de la pollution passe souvent principalement par une meilleure régulation des procédés. On peut citer en exemple l'utilisation de robots dans l'industrie automobile pour obtenir une application plus précise des peintures, qui a pour conséquence non seulement des économies sur le coût des intrants, mais aussi une diminution des émissions de composés organiques volatils (COV). Dans l'industrie chimique, la réduction des coûts et de la pollution passe par une détection plus rapide des fuites, un nettoyage plus fréquent des tubes échangeurs de chaleur et une meilleure maîtrise des réactions afin d'éliminer les points chauds ou froids ou pour accélérer les réactions. Dans la mesure où il devient toujours plus économique de prévenir la pollution que de la nettoyer, et que la gestion de la pollution est de plus en

avaient été inclus par inadvertance parmi les produits pharmaceutiques bénéficiant déjà d'un traitement en franchise. Les membres concernés ont été priés de notifier au Secrétariat de l'OMC les modifications qu'ils prévoyaient d'apporter à leurs listes « conformément aux procédures en vigueur » (OMC, document G/MA/W/10 du 11 octobre 1996).

²⁰ Dans le cas de l'ATI, il ne s'agissait pas seulement de veiller à ce que l'accord reste pertinent : les producteurs de technologies de l'information avaient tout particulièrement à cœur de faire en sorte qu'il soit impossible pour les participants de reclasser des produits pour lesquels l'ATI avait éliminé les droits en catégories frappées de droits à l'importation (y compris des nouvelles catégories résultant de changements technologiques). Sachant que la technologie évolue très vite dans ce secteur, ils avaient perçu « qu'il pouvait y avoir pour les participants à l'ATI d'innombrables possibilités de manipuler le système existant de classification des produits de façon à annuler les concessions tarifaires de l'ATI et ses effets du point de vue de la libéralisation des échanges » (Fliess et Sauvé, 1999).

²¹ A propos du processus de mise à jour régulière de la liste des principes actifs désignés des produits pharmaceutiques, par exemple, la Fédération européenne des associations de l'industrie pharmaceutique note qu'il « n'est pas en mesure de suivre le rythme de mise au point des produits et est peut-être à l'origine de coûts administratifs improductifs » (FEAIP, 2001).

plus assurée de la même façon que les autres utilisations des ressources, il sera de plus en plus difficile d'isoler la composante « bien environnemental » dans de nombreux procédés industriels.

60. Alors que les industriels recherchent des solutions à la pollution dans la régulation des processus, ils font aussi de plus en plus appel à des fournisseurs de services spécialisés. Aussi, la différenciation de traitement entre biens et services environnementaux devient rapidement obsolète. Améliorer l'accès aux biens environnementaux peut ne présenter qu'un intérêt limité si l'accès aux services environnementaux – surveillance, mesure, études techniques, construction, etc. – reste entravé.

Le problème de l'évolution des objectifs

61. Dans les listes des biens environnementaux diffusées jusqu'à présent, certains produits ont été retenus parce qu'ils sont censés offrir un meilleur rendement d'utilisation de l'énergie ou de ressources comme l'eau que les produits concurrents. Cette démarche soulève des problèmes qui tiennent à la relativité des performances et à l'évolution des objectifs. Une technologie qui consomme moins de ressources ou produit moins de pollution aujourd'hui pourra être relativement peu propre dans quelques années, dans la mesure où d'autres technologies plus évoluées auront vu le jour entre-temps. Aussi, le fait de retenir les produits correspondants rend nécessaire la mise en place d'un mécanisme pour actualiser régulièrement la liste des produits en fonction de l'évolution continue des objectifs.

62. Les pays pourraient tout simplement décider de confier à un comité ou groupe de travail technique de l'OMC la mission de réviser les critères techniques. Cet organe se réunirait à intervalles réguliers pour examiner la validité des critères en vigueur, à l'image de ce que font déjà les organes de normalisation chargés d'actualiser les spécifications relatives aux produits à faible consommation d'énergie. Ou bien, les pays pourraient convenir, plutôt que de reproduire des travaux déjà menés ailleurs, de prendre comme référence pour certains produits une norme internationale établie et reconnue, qu'elle soit privée ou publique. Dans ce cas, les pays peuvent même décider que les spécifications évolueront automatiquement à chaque mise à jour de la norme, rendant ainsi inutile la création d'un nouvel organe international d'experts techniques.²²

63. Cependant, cette solution peut présenter plusieurs inconvénients. Premièrement, la notification aux agents des douanes des modifications apportées à la norme imposerait un fardeau loin d'être insignifiant. Deuxièmement, le fait d'abandonner le contrôle des critères techniques essentiels pour désigner un produit à un autre organe – en particulier un organisme de normalisation privé – soulève des questions délicates. En particulier, que pourrait-on faire si certains membres de l'OMC se déclaraient en désaccord avec une décision de l'organe de normalisation ?

Conclusion

64. Ce document a examiné un certain nombre de questions pratiques auxquelles les délégués auprès de l'OMC devront le cas échéant réfléchir dans l'optique des négociations prévues au paragraphe 31(iii) de la Déclaration ministérielle de Doha. A tout le moins, les négociateurs devront décider s'il convient de retenir des biens qui ne sont pas désignés séparément dans le Système harmonisé et, dans l'affirmative, s'il est préférable de résoudre les problèmes de classement avant de mettre au point le texte de l'accord ou initiative ou de s'en occuper à un stade ultérieur. Les décisions prises à ce sujet pourraient avoir des conséquences pour le programme de travail de l'OMC et très vraisemblablement pour celui de l'OMD.

²² Il est à noter qu'aucune indication en ce sens ne figure dans l'ATI en ce qui concerne l'élément 199 (qui fait référence à une norme privée).

65. En outre, selon les propositions soumises en définitive par les pays, les négociateurs pourraient aussi être obligés de s'accorder sur la façon de traiter (i) les biens qui ont plusieurs usages, dont certains qui ne sont pas « environnementaux », (ii) les biens vendus sous forme d'installations ou systèmes complets, (iii) les biens présentant un intérêt en raison des procédés ou méthodes utilisés pour les produire, les extraire ou les récolter, et (iv) les biens définis par leurs performances environnementales supérieures. Il existe des procédures pour intégrer ces biens dans un accord de libéralisation des échanges, mais elles imposent généralement des coûts au système commercial multilatéral, du fait de la nécessité de produire une documentation ou de créer des institutions nouvelles. Cependant, la principale conclusion qui s'impose est que s'il y a une volonté de retenir les biens relevant de ces catégories, il y a généralement un moyen.

66. Si les négociateurs conviennent qu'il y a lieu de créer un mécanisme pour réexaminer périodiquement la liste convenue des biens environnementaux et de se réserver la possibilité de la réviser, ils devront tôt ou tard décider à qui – c'est-à-dire à quelle(s) institution(s) – ils souhaitent assigner les différentes tâches, à savoir l'évaluation des propositions d'ajout à la liste, et la création ou la modification de codes douaniers. A l'instar de beaucoup d'autres biens, les biens environnementaux connaissent une évolution rapide des technologies. Leur désignation peut être source de complications, surtout si la définition retenue englobe également des biens définis par leurs performances environnementales relatives lors de leur utilisation.

67. Ce document s'est concentré sur les questions pratiques liées à la libéralisation des échanges de biens environnementaux. Pour autant, il ne s'agit pas de sous-estimer l'importance que revêtent des avancées dans le domaine de la libéralisation des échanges de services environnementaux. En fait, la prochaine étape pourrait consister à examiner de manière approfondie les biens qui sont échangés en liaison avec les services environnementaux, en vue de repérer les principales possibilités de synergies.

REFERENCES

- Fliess, Barbara A. et Pierre Sauvé (1998), *Of Chips, Floppy Disks and Great Timing: Assessing the WTO Information Technology Agreement*, Institut français des relations internationales, Paris.
- OCDE (1997), « Procédés et méthodes de production (PMP) : Cadre conceptuel et étude de l'utilisation des mesures commerciales fondées sur les PMP », OCDE/GD(97)137.
- OCDE (2001), *Biens et services environnementaux : Les avantages d'une libéralisation accrue du commerce mondial*, Paris.
- OCDE (2003), « Les biens environnementaux : Comparaison des listes de l'APEC et de l'OCDE », COM/ENV/TD(2003)10/FINAL.
- OCDE/Eurostat (1999), *L'industrie des biens et services environnementaux : Manuel de collecte et d'analyse des données*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OMC (Organisation mondiale du commerce) (2002), « Commerce des biens environnementaux – Note du Secrétariat », document TN/MA/S/8, 2 décembre 2002, Genève.
- OMD (Organisation mondiale des douanes) (2001), « Amender le Système harmonisé », document interne, OMD, Bruxelles. Disponible à l'adresse <http://www.wcoomd.org/ie/fr/SujetsDouaniers/sujetsdouaniers.html>
- OMD (2002), *CD-ROM - HS Data Base & Explanatory Notes*, Third Edition, OMD, Bruxelles.
- von Moltke, Konrad (1999), « Reassessing 'Like Products' », in H. Ward et D. Brack (dir. publ.), *Trade, Investment and the Environment*, Royal Institute of International Affairs, Londres. Egalement disponible à l'adresse <http://www.iisd.org/pdf/likeproducts.pdf>

ANNEXE 1 AMENDEMENT DU SYSTEME HARMONISE (SH)

Au moment de son élaboration dans les années 70 et 80, le SH répondait avant tout à une volonté de faciliter le commerce. Des études avaient montré que les différences entre les systèmes nationaux de classification des produits imposaient des coûts de transaction élevés dans le cadre des échanges. La normalisation à l'échelle internationale était considérée comme un moyen de réduire autant que possible les causes profondes de ces coûts – nécessité de conversions de codes et différends concernant le classement –, même si les concepteurs du SH admettaient que ces problèmes ne pourraient jamais être complètement éliminés. Le recours au SH vise à assurer que l'application des droits de douane et la production de statistiques par une administration douanière sont en parfait accord avec des normes de classification uniformes convenues au niveau international. Il est également destiné à favoriser une corrélation aussi étroite que possible entre les statistiques de production et les statistiques commerciales sur les importations et exportations. Aujourd'hui, le SH sert non seulement de soubassement aux droits de douane et aux statistiques du commerce, il est aussi utilisé pour :

- l'harmonisation des règles d'origine non préférentielles ;
- la conduite de négociations commerciales (par exemple, listes de concessions tarifaires de l'OMC) ;
- l'application de tarifs et la collecte de statistiques en matière de transports ;
- la surveillance des mouvements de biens réglementés (par exemple, déchets, stupéfiants, armes chimiques, substances appauvrissant la couche d'ozone, espèces menacées) ;
- la fiscalité interne ;
- la lutte contre la fraude et les régimes douaniers (évaluation des risques, technologies de l'information, prévention et répression).

Le SH est régi par la « Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises » de 1993, entrée en vigueur le 1er janvier 1988. La plupart des membres de l'OMD sont aussi parties contractantes à cette Convention. Toutefois, ils sont encore une cinquantaine à ne pas y avoir adhéré. En tant que partie contractante, un pays est tenu de mettre son tarif douanier et sa nomenclature statistique en conformité avec le SH et de rendre publiques ses statistiques d'importation et d'exportation reposant sur les codes à six chiffres du SH.

Le SH est administré par l'OMD via le Comité du Système harmonisé (CSH), qui est composé de représentants des parties contractantes à la Convention sur le SH. Chaque membre compte un représentant officiel et possède une voix. Le CSH examine les questions de fond, prend des décisions en matière de classement, règle les différends et prépare les amendements aux *Notes explicatives*.²³ Bien que ses

²³

Le Comité du SH se prononce comme un tribunal international sur le classement des marchandises dans le système harmonisé. Il est le seul organe international pouvant émettre un avis faisant foi en matière de classement tarifaire.

décisions n'aient pas force exécutoire, les membres savent qu'ils sont tenus de les appliquer et doivent, s'ils s'y refusent, en informer le Secrétariat de l'OMD en exposant les raisons de ce refus. Tous les 4 à 6 ans, le Comité du SH prépare des amendements destinés à mettre à jour la nomenclature du SH. Ces réexamens sont conduits par son Sous-comité de révision, lequel est assisté du Sous-comité scientifique, en particulier pour les questions touchant au classement des produits chimiques.

En préambule, la Convention sur le SH souligne qu'il est important d'assurer la tenue à jour du Système harmonisé en fonction de l'évolution des techniques et des structures du commerce international. L'article 16 fixe la procédure d'amendement de la Convention sur le SH (encadré 3). Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, des centaines de demandes d'amendement des textes juridiques ont été déposées. En règle générale, celles-ci sont soumises à l'OMD par les administrations des pays membres.

Encadré 3. Procédure d'amendement de la Convention sur le SH

1. Le Conseil peut recommander aux Parties contractantes des amendements à la présente Convention.
2. Toute Partie contractante peut notifier au Secrétaire général qu'elle formule une objection à l'encontre d'un amendement recommandé et peut ultérieurement lever cette objection dans le délai précisé au paragraphe 3 du présent article.
3. Tout amendement recommandé est réputé accepté à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle le Secrétaire général a notifié ledit amendement à condition qu'au terme de ce délai il n'existe aucune objection.
4. Les amendements acceptés entrent en vigueur pour toutes les Parties contractantes à l'une des dates ci-après :
 - (a) dans le cas où l'amendement recommandé est notifié avant le 1er avril, le 1er janvier de la deuxième année qui suit la date de cette notification
 - ou
 - (b) dans le cas où l'amendement recommandé est notifié le 1er avril ou ultérieurement, le 1er janvier de la troisième année qui suit la date de cette notification.
5. A la date visée au paragraphe 4 du présent article, les nomenclatures statistiques de chaque Partie contractante ainsi que sa nomenclature tarifaire ou, dans le cas prévu au paragraphe 1 c) de l'article 3 sa nomenclature tarifaire et statistique combinée, doivent être rendues conformes au Système harmonisé amendé.
6. Tout Etat ou Union douanière ou économique qui signe la présente Convention sans réserve de ratification, qui la ratifie ou qui y adhère est réputé avoir accepté les amendements qui, à la date à laquelle cet Etat ou cette Union est devenu Partie contractante, sont entrés en vigueur ou ont été acceptés conformément aux dispositions du paragraphe 3 du présent article.

Source : « Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (faite à Bruxelles, le 14 juin 1983), comme amendée par Protocole d'Amendement à la Convention Internationale sur le Système Harmonisé de Désignation et de Codification des Marchandises du 24 juin 1986 », Organisation mondiale des douanes, Bruxelles.
<http://www.wcoomd.org/ie/fr/Conventions/conventions.html>.