



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.1/86
16 février 2007

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Commission du commerce des biens et services,
et des produits de base

Onzième session
Genève, 19-23 mars 2007
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

COMMERCE, ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT

*Note d'information du secrétariat de la CNUCED**

Résumé

La présente note porte sur un certain nombre de questions relatives au commerce, à l'environnement et au développement qui ont fait l'objet d'une grande attention dans les débats internationaux ainsi que dans les travaux de la CNUCED, compte tenu des résultats de l'examen à mi-parcours faisant suite à la onzième session de la Conférence: i) les prescriptions obligatoires ou facultatives de plus en plus strictes, complexes et multiformes adoptées dans les domaines de l'environnement, de la santé et de la sécurité des aliments ont des répercussions sur l'accès aux marchés dont jouissent les exportations des pays en développement; ii) le développement du secteur de l'agriculture biologique peut présenter des avantages pour tous les acteurs et contribuer à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement; iii) les travaux sur les biens et services environnementaux ont permis de constater des divergences entre les intérêts des pays développés et ceux des pays en développement en matière de libéralisation des échanges; iv) la préservation, la protection et l'exploitation durable des connaissances et pratiques traditionnelles exigent que l'on adopte une approche holistique associant les droits des autochtones, la préservation de la biodiversité ainsi qu'un traitement équitable en matière d'accès et de partage des bénéfices; v) la demande de produits et de services issus de la biodiversité augmente, offrant aux pays riches en biodiversité, surtout aux pays en développement, des débouchés importants à l'exportation; vi) les biocarburants peuvent constituer une alternative intéressante, à faible teneur en carbone, aux carburants fossiles et permettre la renaissance de l'agriculture; et vii) le récent rapport du Groupe spécial de l'OMC chargé d'examiner l'affaire concernant les produits biotechnologiques peut influencer sur les débats relatifs à la réglementation et aux orientations à adopter dans tous les pays.

* Le présent document a été soumis à la date indiquée plus haut en raison de retards survenus dans la procédure.

INTRODUCTION

1. À la onzième session de la Conférence, les États membres sont convenus que la CNUCED «devrait continuer d'offrir aux pays en développement une assistance pour les questions qui touchent à la fois le commerce et l'environnement, notamment l'accès aux marchés, l'agriculture, les savoirs traditionnels, le transfert d'écotechnologies, les biens et services environnementaux, les produits écologiques et les questions relatives à l'écoétiquetage et aux coûts de certification, et le suivi des aspects liés au commerce figurant dans le plan de mise en œuvre de Johannesburg. Elle devait étoffer ses travaux concernant l'Initiative BioTrade et l'Équipe spéciale PNUE-CNUCED sur le renforcement des capacités concernant le commerce, l'environnement et le développement.». Des informations et une analyse des progrès accomplis dans l'application de ce mandat sont disponibles sur les sites de la CNUCED ci-après: (www.unctad.org), (www.biobio.org) et (www.unctad.org/biofuels).

2. Du fait des inquiétudes croissantes que suscitent les fluctuations des prix du pétrole, la question de l'indépendance énergétique et les effets environnementaux et économiques néfastes des changements climatiques, les biocarburants ont suscité une attention considérable en tant que source d'énergie alternative permettant de satisfaire une demande mondiale en augmentation. La détérioration rapide et irréversible de la biodiversité amène les consommateurs à s'intéresser davantage à l'exploitation durable de cette dernière. En réaction à ces intérêts et à ces préoccupations, les initiatives biocarburants et BioTrade de la CNUCED ont servi de cadre à des activités portant sur les risques que peuvent courir les pays en développement participant au nouveau marché des biocarburants et les bienfaits que ces pays peuvent en attendre ainsi que sur le recensement des biens et services qui contribuent à une utilisation rationnelle de la biodiversité. Les travaux de la CNUCED consacrés à ces questions complexes, qui occupent une place prépondérante dans le débat international sur le développement, ont été bien accueillis par les États membres, notamment parce qu'ils contribuaient à l'élaboration de stratégies nationales relatives aux biocarburants et de programmes nationaux sur le biocommerce. Les questions relatives aux biocarburants et à la biodiversité sont examinées dans la deuxième partie du présent document.

I. COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

A. Prescriptions environnementales et accès aux marchés

Groupe consultatif de la CNUCED

3. Comme il a été souligné lors de l'examen à mi-parcours faisant suite à la onzième session de la Conférence, le renforcement des travaux de recherche et d'analyse en tant que pilier des activités de la CNUCED et l'importance accrue accordée à l'adoption de solutions pratiques ont été au centre de l'action du Groupe consultatif de la CNUCED sur les prescriptions environnementales et l'accès des pays en développement aux marchés. Le Groupe consultatif a essentiellement axé ses analyses récentes sur deux secteurs qui revêtent un intérêt particulier pour les exportations et le développement des pays en développement, à savoir: le matériel

électrique et électronique¹; et les fruits et légumes frais². Ses activités ont visé à aider les pays en développement intéressés à anticiper les adaptations nécessaires aux nouvelles prescriptions relatives à l'environnement, à la santé et à la sécurité des aliments sur les principaux marchés d'exportation afin de réduire au minimum les coûts d'ajustement et d'optimiser les effets bénéfiques sur le développement. Elles ont accordé une attention particulière aux problèmes d'adaptation des petites et moyennes entreprises (PME) et au rôle que jouent les prescriptions privées à caractère facultatif dans l'accès aux marchés³. Cette dernière question a été longuement examinée dans plusieurs instances, notamment au Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) de l'OMC, mais elle a fait l'objet de très peu d'études empiriques.

4. Les normes du secteur privé, qui ne sont pas juridiquement contraignantes au sens d'une réglementation mais qui peuvent l'être dans les faits du point de vue commercial, revêtent désormais une importance de plus en plus grande pour les exportations des pays en développement, et cela pour deux raisons principales. Premièrement, elles ont tendance à être plus strictes, à être appliquées de manière plus rigoureuse et à avoir une portée plus large que les réglementations publiques. Deuxièmement, elles jouent un rôle clef en vue de participer aux chaînes de valeur mondiales et d'y demeurer. Un autre motif de préoccupation tient au fait que ces prescriptions ne sont pas régies par des disciplines multilatérales, par exemple concernant la notification et les consultations avec des partenaires commerciaux susceptibles d'être touchés. L'une des principales raisons de la création du Groupe consultatif de la CNUCED était de fournir un cadre où divers acteurs pourraient examiner les principales normes du secteur privé, notamment les débouchés offerts et les incidences sur l'accès aux marchés.

5. Les normes du secteur privé définissent un éventail de normes ayant trait à la qualité, à la sécurité, à la logistique, à l'environnement et (parfois) à des critères sociaux que les fournisseurs doivent respecter. Le respect de ces normes doit pouvoir être vérifié grâce à des méthodes d'essai, de traçabilité et de certification définies par l'organisme de normalisation. En conséquence, les fournisseurs doivent souvent consacrer beaucoup de temps et de ressources à la mise en œuvre de systèmes complexes d'assurance qualité et de méthodes connexes d'essai et de certification. C'est pourquoi les nouvelles prescriptions ont tendance à accroître les forces et les faiblesses des producteurs et des fournisseurs concurrents. Les producteurs qui ont recours à des modes de production traditionnels ou qui n'ont pas les capacités techniques ou financières

¹ Pour une analyse approfondie des principaux résultats et conclusions des études de cas portant sur la Chine, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande, voir CNUCED, *Trade and Environment Review 2006*, disponible à l'adresse www.unctad.org/trade_env.

² Les résultats préliminaires ont été résumés dans le document intitulé «Food safety and environmental requirements, market access and export competitiveness: Turning challenges into opportunities for developing countries: The horticultural sector» (UNCTAD/DITC/TED/2006/2), note thématique établie pour la session annuelle du Groupe consultatif de la CNUCED, tenue à Genève, les 3 et 4 juillet 2006.

³ Voir le document intitulé «Report of the Workshop on Environmental Requirements and Market Access for Developing Countries: How to Turn Challenges into Opportunities?» (UNCTAD/DITC/TED/MISC/2006/1), session annuelle du Groupe consultatif, Genève, 3 et 4 juillet 2006.

de satisfaire à des prescriptions complexes peuvent donc être marginalisés ou évincés du marché. Cela vaut à la fois pour les pays (surtout les PMA) et les producteurs (surtout les PME et les petits exploitants agricoles).

6. Les petits producteurs doivent faire face à une hausse des coûts liés au respect des réglementations publiques et des normes privées, conjuguée à un contrôle plus poussé de la chaîne d'approvisionnement par des organismes de normalisation privés et à l'augmentation de la proportion des contrats d'approvisionnement conclus avec un petit nombre de grands exportateurs, fabricants ou distributeurs. Ces tendances pourraient déboucher sur une forte concentration sectorielle en excluant les producteurs incapables de procéder aux ajustements nécessaires. Cela a des incidences considérables sur le développement car ceux qui ont le plus besoin des recettes accrues provenant des exportations, tels que les petits agriculteurs des PMA et d'autres pays, sont les plus susceptibles d'être évincés de leur marché. Les prescriptions en vigueur dans le secteur agricole – en matière de qualité, de sécurité, etc. – peuvent donc avoir pour conséquence notamment d'affaiblir le lien existant entre un secteur exportateur prospère et la réduction de la pauvreté.

Avantages et coûts de la mise en conformité

7. Les nouvelles prescriptions relatives à l'environnement, à la santé et à la sécurité des aliments en vigueur sur les marchés d'exportation ont des effets bénéfiques directs et indirects dans les pays producteurs. Au Brésil, par exemple, la mise en place d'un mécanisme de production fruitière intégrée pour les pommes a entraîné une hausse de 3 % environ des emplois et des revenus au cours des deux dernières années. Elle a aussi permis d'abaisser de manière importante les coûts de production ainsi que de réduire l'utilisation de produits agrottoxiques et la proportion de résidus agrochimiques. Elle a contribué à l'amélioration de l'environnement, de la qualité des produits ainsi que de la sécurité et de la santé des travailleurs ruraux.

8. Le coût de mise en conformité avec les réglementations publiques et les normes du secteur privé est considérable. Au niveau national, il comprend la formation, l'élaboration de la législation, l'infrastructure matérielle, les essais et le suivi, ainsi que les systèmes/infrastructures de contrôle de la qualité. Au niveau des entreprises, il est lié à la transformation des systèmes de production, à l'infrastructure, à la formation, aux systèmes de gestion de la qualité, aux services consultatifs, aux produits agrochimiques de remplacement et aux frais de certification. Dans les exemples donnés par Jaffee⁴, les coûts d'ajustement équivalent approximativement au bénéfice net total des exportateurs et représentent quelque 60 % du montant estimatif des bénéfices des petits producteurs agricoles. Graffham et Vorley⁵ estiment que les coûts de mise en conformité

⁴ Jaffee, S., «Challenges, strategies and costs of compliance with international agro-food standards». Exposé présenté à l'atelier sur les normes, le commerce et les chaînes de valeur, Copenhague, 5 et 6 décembre 2006; et Jaffee, S., éd., «Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports», rapport n° 31207, Washington DC, Banque mondiale, 10 janvier 2005: XVII.

⁵ Graffham, A. et Vorley, B., «Standards compliance: Experience of impact of EU private and public sector standards on fresh produce growers and exporters in sub-Saharan Africa», exposé PowerPoint au séminaire informel des CE sur les normes privées de qualité des aliments et leurs incidences sur les pays en développement (Bruxelles, 7 décembre 2005).

représentent entre 5 et 200 % des bénéfices des petits producteurs. Ces coûts élevés soulignent la nécessité de trouver des moyens de réduire les dépenses tout en permettant aux producteurs de tirer parti des effets bénéfiques et stimulants des nouvelles normes.

Rapport entre les prescriptions publiques et les prescriptions privées

9. La relation entre ces deux types de prescription est rarement explicite et n'a guère été examinée. Toutefois, les activités de réglementation et de normalisation des pouvoirs publics et du secteur privé se renforcent mutuellement dans certains domaines importants. Chacun de ces acteurs s'occupe d'un aspect distinct de la gestion des risques. Les réglementations publiques sont axées sur les *résultats*: les caractéristiques du produit fini sont précisées, les producteurs et exportateurs étant chargés de s'assurer que les prescriptions sont bien respectées. Les normes du secteur privé, par contre, portent sur les *processus*: les prescriptions portent sur l'ensemble du système de production et d'approvisionnement, des instructions particulières étant données au sujet des méthodes de production et des procédures d'essai. Cette division des objectifs a des conséquences bénéfiques à la fois pour le législateur et pour les organes de normalisation privés, dans la mesure où la relation entre les deux peut être qualifiée d'«alliance tacite».

10. Jaffee estime que les avantages tirés par les pouvoirs publics de cette alliance portent essentiellement sur l'application de la réglementation. Les normes du secteur privé sont en général au moins aussi strictes et d'une portée au moins aussi large que les réglementations contraignantes. Ainsi, si les exportateurs satisfont aux premières, ils sont presque certains de respecter les secondes. Les normes du secteur privé permettent aux pouvoirs publics de ne pas intervenir dans les processus de production à l'étranger. L'accent mis sur les processus dispense de toute supervision, permettant ainsi aux pouvoirs publics de procéder à des tests limités et peu coûteux d'échantillons de produits importés au point d'entrée.

11. Les normes du secteur privé ne sont pas directement visées par les accords de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce et sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS): l'article 13 de ce dernier accord stipule simplement que les gouvernements des membres «prendront toute mesure raisonnable en leur pouvoir pour faire en sorte que les entités non gouvernementales de leur ressort territorial ... se conforment aux dispositions pertinentes du présent accord». Étant donné qu'il y a peu de chances que les normes privées fassent l'objet de disciplines à l'OMC et qu'un grand nombre d'entre elles revêtent dans les faits un caractère obligatoire, les pays en développement et les pays développés doivent adopter des stratégies anticipatives.

B. Promouvoir la production et l'accès aux marchés dans le secteur des produits biologiques

12. L'agriculture biologique constitue une option pour les agriculteurs qui sont évincés des marchés traditionnels. Elle respecte des normes de production spécifiques visant à accroître la fertilité des sols, à renforcer le fonctionnement des écosystèmes et à éviter l'apport d'intrants artificiels tels que les produits agrochimiques et les organismes génétiquement modifiés. Les produits biologiques certifiés sont ceux dont le respect des normes de production biologiques est vérifié par une tierce partie ou au moyen de tout autre système de garantie.

13. L'agriculture biologique offre un grand nombre d'avantages économiques, sociaux, sanitaires et environnementaux. Le marché mondial des produits biologiques certifiés a été estimé à quelque 30 milliards de dollars des États-Unis en 2005 et croît à un rythme supérieur à 10 %. Plus de 90 % des ventes étaient concentrés en Amérique du Nord et en Europe.

La production est toutefois beaucoup plus internationale, les pays en développement produisant et exportant une grande partie de ces produits. Les marchés des pays en développement sont modestes mais très dynamiques. La demande augmentant rapidement et les prix étant plus élevés, les agriculteurs biologiques affichent en général une rentabilité supérieure à celle des agriculteurs traditionnels.

14. Comme il a été expliqué lors de l'atelier que la CNUCED a organisé à Bangkok en octobre 2006, l'agriculture biologique peut être un moyen important de réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). En relevant le niveau de vie, en augmentant la production et en diversifiant l'alimentation, elle conduit à accroître la sécurité alimentaire et à réduire la pauvreté rurale (OMD 1), ainsi qu'à améliorer la santé des agricultrices et de leurs enfants (OMD 3, 4 et 5). Elle a un grand nombre d'effets bénéfiques sur l'environnement, notamment en accroissant la biodiversité, en augmentant la fertilité du sol, en réduisant la dégradation des terres, en diminuant la pollution, en augmentant le rendement énergétique et en utilisant de manière plus rationnelle les ressources (OMD 7). Le commerce international de produits biologiques est un moyen direct pour les consommateurs d'influer sur l'environnement et sur les moyens de subsistance des agriculteurs du monde entier (OMD 8). En outre, il permet de tirer des revenus des connaissances et des espèces traditionnelles.

15. La CNUCED participe à des activités visant à aider les pays en développement à tirer parti des possibilités offertes par le marché porteur des produits biologiques. En 2001, elle s'est associée à la FAO et à la Fédération internationale des mouvements d'agriculture biologique (IFOAM) afin de s'attaquer aux obstacles à l'entrée que représente la multiplicité des normes, des réglementations et des systèmes d'évaluation de la conformité. L'Équipe spéciale internationale CNUCED-FAO-IFOAM sur l'harmonisation et l'équivalence des normes dans l'agriculture biologique s'est réunie à six reprises afin de trouver des solutions à ces problèmes⁶. Un projet de promotion de la production et de débouchés commerciaux en Afrique de l'Est est mis en œuvre dans le cadre de l'Équipe spéciale PNUE-CNUCED sur le renforcement des capacités concernant le commerce, l'environnement et le développement. Ce projet a favorisé la constitution de partenariats public-privé aux niveaux national, régional et international et l'élaboration d'orientations visant à promouvoir l'agriculture biologique dans la région. Des douzaines d'activités ont été menées, notamment sous la forme d'une contribution à l'élaboration d'une norme biologique en Afrique de l'Est (avec IFOAM) visant à sensibiliser la population, à promouvoir la production, à unifier le marché régional et à accroître l'accès au marché international⁷.

⁶ Voir le site Web de l'Équipe spéciale internationale à l'adresse www.unctad.org/trade_env.

⁷ Voir le site Web de l'Équipe spéciale PNUE-CNUCED à l'adresse www.unep-unctad.org.

C. Biens et services environnementaux

Questions théoriques dans les négociations sur les biens environnementaux à l'OMC

16. Jusqu'à leur suspension en juillet 2006, les négociations sur les biens environnementaux, prescrites au paragraphe 31 iii) de la Déclaration ministérielle de Doha, n'avaient pas réussi à forger un compromis entre les différentes écoles de pensée et à dégager un consensus en raison d'intérêts environnementaux et commerciaux divergents. Les pays développés avaient tous intérêt à améliorer les conditions d'accès aux marchés, tandis que les pays en développement, qui dépendaient souvent des recettes tarifaires et étaient essentiellement intéressés par le transfert de technologie, s'efforçaient de préserver une marge d'action suffisante.

17. La méthode de négociation fondée sur l'établissement de listes de biens environnementaux particuliers était largement considérée comme s'inscrivant dans les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) car se posait le problème des produits à double usage. Autre élément important, elle n'avait pas permis de s'attaquer aux obstacles non tarifaires et d'établir un lien entre les biens environnementaux et le commerce des services. Étant limitée aux réductions tarifaires, elle n'avait pas réussi à mettre au premier plan les préoccupations environnementales et la contribution au développement, pas plus qu'elle n'avait permis d'examiner le soutien mutuel du commerce et de l'environnement conformément au chapeau du paragraphe 31 de la Déclaration ministérielle de Doha.

18. Il ressort d'une série de réunions d'information technique, organisée lors de la session extraordinaire du Comité du commerce et de l'environnement parallèlement aux négociations, que la grande majorité des biens énumérés sur les diverses listes ne satisfaisaient pas aux critères d'un usage environnemental unique. Cette constatation était soutenue par l'analyse de la CNUCED, qui révélait aussi que le double usage de la majorité des produits proposés était dû à leurs caractéristiques propres plutôt qu'à un manque de précision des codes du Système harmonisé. Ces biens ne pouvaient donc pas être dissociés des négociations sur l'AMNA même si les négociateurs avaient recours à des nomenclatures nationales⁸, sans parler des problèmes qui, dans ce cas, pourraient apparaître lors de la mise en œuvre.

19. Dans ce contexte, l'approche fondée sur des projets environnementaux, qui visait les biens et services fournis pour des activités environnementales spécifiques, présentait l'avantage de la cohérence et de la précision car elle ne procédait pas à l'énumération éclectique d'un grand nombre d'éléments définis de manière aléatoire. Elle mettait au premier plan non seulement les progrès à réaliser dans des domaines environnementaux précis et bien définis, mais aussi la contribution au développement, avant de s'occuper de la mise en œuvre en rapport avec les biens et services pertinents, donnant ainsi la possibilité de transférer des techniques écologiquement rationnelles et le savoir-faire connexe. Elle était toutefois remise en cause à plusieurs titres, ce qui incitait les délégations à réfléchir à la manière dont cette approche et d'autres pouvaient se traduire en engagements à l'OMC.

⁸ Les nomenclatures nationales allant au-delà des six chiffres que comporte le Système harmonisé.

20. Les deux principales méthodes – établissement de listes et projets environnementaux – semblaient répondre aux objectifs de la négociation sur les plans respectivement de l'offre et de la demande, ce qui laissait penser qu'un rapprochement sous la forme d'un compromis bien équilibré était possible.

Obstacles non tarifaires

21. Les négociations ont pour l'instant porté sur les réductions tarifaires. Toutefois, on est de plus en plus conscient que les obstacles non tarifaires revêtent une grande importance, en particulier si l'on tient compte des exportations, par les pays en développement, de biens environnementaux issus de l'exploitation de ressources naturelles.

22. Dans les négociations sur l'AMNA, l'idée de diviser les obstacles non tarifaires en catégories est apparue comme un préalable à l'élaboration de modalités de négociation. Dans le recueil des propositions soumises par les pays membres dans le cadre de ces négociations, le secrétariat de l'OMC a défini quatre catégories d'obstacles non tarifaires en les rattachant à des accords ou des mandats de négociation particuliers.

23. Les organisations internationales qui apportent un appui technique aux négociations ont beaucoup de mal à obtenir des informations cohérentes et complètes sur les obstacles non tarifaires, ainsi qu'à définir et à classer ces derniers de manière claire. Les analyses que la CNUCED consacre aux obstacles non tarifaires ayant des effets sur le commerce dans certaines catégories de biens environnementaux, ainsi que ses travaux plus généraux ayant trait aux méthodologies, à la classification, à la quantification et à l'impact sur le développement, notamment dans le cadre du Groupe de personnalités sur les obstacles non tarifaires, sont particulièrement pertinents dans ce contexte.

24. Tandis que les négociateurs commerciaux s'efforcent de veiller à ce que les règles commerciales ne restreignent pas l'aptitude des pays à atteindre leurs objectifs en matière de réglementation, il est absolument crucial que ces règles soient bonnes et équilibrées, ce qui pourrait bien exiger un traitement spécial et différencié. Les incidences sur les obstacles non tarifaires des négociations de Doha consacrées aux biens environnementaux doivent être commercialement viables pour les exportations des pays en développement, tout en ménageant une marge d'action suffisante à l'essor des activités environnementales de ces pays et à la réalisation de leurs objectifs de développement.

Recadrage des questions

25. La suspension temporaire des négociations peut donner aux négociateurs commerciaux la possibilité de dépasser les questions plus techniques et de réfléchir au mandat stipulé à l'article 31 iii) du point de vue plus large du développement durable. La question des *critères* à utiliser dans les négociations – qu'il s'agisse de définir les biens environnementaux ou les projets environnementaux – devrait, une fois de plus, jouer un rôle central.

26. Certaines propositions avancées par des membres en développement et des membres développés de l'OMC s'efforcent de s'inspirer d'objectifs définis aux niveaux national et international et d'instruments tels que les accords multilatéraux sur l'environnement, ainsi que des OMD pour établir des critères et élaborer des concessions. Même si le fait de lier les

négociations aux accords multilatéraux sur l'environnement ou aux OMD peut presque sembler aller de soi, il n'est pas facile de savoir si la réorganisation des négociations en fonction d'objectifs convenus et de domaines spécifiques de réglementation peut être une solution concrète.

27. Quelle contribution les négociations en cours à l'OMC peuvent-elles apporter à la réalisation des OMD ou des objectifs des accords multilatéraux sur l'environnement? Les uns et les autres peuvent-ils servir à orienter les négociations sur les biens et services environnementaux? Cette approche peut-elle aider les pays membres de l'OMC à considérer le transfert de technologie comme une question intéressant directement les négociations sur les biens environnementaux? Comment appréhender le fait que tous les États concernés ne sont pas des pays membres?

28. Ces questions et d'autres questions connexes étaient au cœur d'une réunion consultative consacrée à la libéralisation des biens et services environnementaux et à sa contribution à la réalisation des OMD en Asie et dans le Pacifique, que la CNUCED avait organisée en coopération avec la CESAP à Bangkok, les 19 et 20 octobre 2006. Les participants, en majorité des négociateurs commerciaux, y ont souligné les faiblesses inhérentes au système de l'OMC qui entravent l'exécution du mandat confié dans le domaine considéré et ont jugé nécessaire de recentrer les négociations sur le développement durable et de mieux y représenter le point de vue des pays (en développement) importateurs.

Accords bilatéraux et régionaux

29. Les accords commerciaux régionaux Nord-Sud et certains accords bilatéraux de libre-échange traitent de plus en plus des liens entre commerce et environnement⁹. De multiples instruments ont été mis en place, allant de chapitres consacrés à l'environnement à des accords additionnels, en passant par des dispositions sur les consultations, la coopération et les exceptions. Certains accords contiennent des normes environnementales. Les États-Unis, l'UE et, dans une certaine mesure, le Canada ont été les pays les plus actifs dans ce domaine.

30. Certains accords commerciaux régionaux ou leurs évaluations *ex ante* de l'impact sur l'environnement – accord de libre-échange entre les États-Unis, les pays d'Amérique centrale et la République dominicaine, accords conclus entre les États-Unis et le Maroc, le Canada et le Chili, le Canada et le Costa Rica, la Nouvelle-Zélande et la Thaïlande, etc. Le texte du Mercosur évoque les technologies environnementales.

31. À la fin des années 90, le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) a marqué l'histoire d'une pierre blanche lorsque ses membres ont établi une liste de biens environnementaux dans le cadre de la libéralisation sectorielle volontaire. Cette liste a constitué l'un des points de départ – et une référence utile – dans le débat sur les produits visés lors de la session extraordinaire du Comité du commerce et de l'environnement. Toutefois, les préoccupations suscitées par cette liste ont occulté le fait que les progrès accomplis dans le cadre

⁹ Certains accords commerciaux régionaux conclus entre pays en développement ont aussi été complétés par des protocoles sur l'environnement, comme en témoignent les cas de l'ANASE et du Mercosur.

de la libéralisation sectorielle volontaire, quoique modestes, n'ont pas porté sur la libéralisation du commerce, c'est-à-dire sur des réductions tarifaires, mais sur la réduction des coûts de transaction et la promotion de la coopération économique et technique.

32. De nouvelles analyses sont nécessaires pour évaluer les incidences réelles et potentielles de la libéralisation des échanges par des *voies multiples*, d'autant plus que les divers engagements environnementaux contractés par les pays aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral sont faiblement, voire pas du tout corrélés. Outre que cela pose un problème systémique compte tenu de la multiplicité des engagements à gérer, les négociations bilatérales et régionales peuvent être utilisées pour obtenir des engagements en matière de libéralisation qui risquent de vider de leur sens les négociations menées au sein du Comité du commerce et de l'environnement. À cet égard, le Groupe de travail sur les biens et services environnementaux du Mercosur, qui examine et coordonne les positions nationales dans la perspective des négociations se déroulant lors de la session extraordinaire du Comité du commerce et de l'environnement, constitue un exemple intéressant. L'accord de libre-échange entre les États-Unis et les pays d'Amérique centrale en est un autre, comme l'attestent les activités que la CNUCED a menées dans le cadre du projet de renforcement des capacités d'élaboration des politiques et de négociation concernant les grandes questions de commerce et d'environnement («Building Capacity for Improved Policy Making and Negotiation on Key Trade and Environment Issues»), financé par le Royaume-Uni.

D. Préservation, protection et exploitation durable des connaissances traditionnelles

33. La biodiversité mondiale et les connaissances, innovations et pratiques traditionnelles connexes constituent des ressources précieuses mais menacées. Elles jouent un rôle essentiel dans l'alimentation, les moyens de subsistance, le logement, l'identité et la santé d'une grande partie de la population mondiale, en particulier des groupes les plus vulnérables – populations autochtones et pauvres ruraux. Néanmoins, ces ressources essentielles sont de plus en plus exploitées. Il est indispensable d'agir au niveau international, régional et national *pour les préserver*: stopper leur dégradation au sein des écosystèmes vivants et des communautés; *pour les protéger*: empêcher leur exploitation sauvage ou inadéquate par des tiers; *pour promouvoir leur mise en valeur*: pour maintenir en vie ces connaissances, les développer et les rendre accessibles aux communautés, et aider les détenteurs de connaissances traditionnelles et de biodiversité à tirer le plus grand parti possible de ces ressources, notamment par le commerce local et international.

34. Une approche holistique est indispensable, en particulier au niveau national. Les éléments de systèmes nationaux *sui generis* destinés à préserver, protéger et promouvoir les connaissances traditionnelles en vue de leur mise en valeur ont été étudiés dans le cadre des activités de la CNUCED¹⁰. Elle serait aussi souhaitable au niveau international, mais elle semble moins réalisable à l'heure actuelle. Différents aspects sont examinés dans différentes instances, notamment dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, à l'OMC, à l'OMPI, à la FAO, à l'UNESCO et à la CNUCED. En outre, des accords importants mais souvent moins visibles sont conclus dans des accords commerciaux régionaux, ce qui pourrait réduire la marge

¹⁰ UNCTAD/DITC/TED/2005/18.

d'action dans l'élaboration des politiques ayant trait à la biodiversité et aux connaissances traditionnelles.

35. Une des questions les plus controversées a trait à la prévention de toute appropriation abusive de ressources génétiques et des connaissances traditionnelles connexes. Une solution est d'exiger que soit divulguée l'origine des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles connexes dans les demandes de brevet y relatives. La CNUCED a commandé une étude sur ce sujet à la demande de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique¹¹. Les auteurs ont estimé qu'une telle exigence, mise en œuvre au niveau international, renforcerait le régime de la propriété intellectuelle en empêchant la délivrance de brevets illégitimes, dissuaderait de s'approprier abusivement de ressources énergétiques et des connaissances traditionnelles connexes et favoriserait le partage des bénéfices tirés.

36. Certains faits marquants survenus en 2006 sont décrits ci-après. En mai, plusieurs pays en développement ont proposé un texte modifiant l'Accord sur les ADPIC qui rendrait obligatoire la divulgation de l'origine et de justificatifs attestant du respect des prescriptions juridiques en vigueur dans le pays fournisseur en relation avec le consentement préalable en connaissance de cause et le partage des bénéfices (WT/GC/W/564). Les réponses des pays développés ont été contrastées. Dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique, des avancées ont été enregistrées au sujet du régime international relatif à l'accès aux ressources biologiques et au partage des bénéfices. En février, le Groupe de travail chargé de cette question a adopté un projet de texte comportant de nombreux passages entre crochets. Des différences demeurent sur certaines questions, notamment sur la nécessité d'élaborer un nouvel instrument, sur son caractère obligatoire ou facultatif, sur son application aux produits dérivés et sur les prescriptions relatives à l'information. En mars, la Conférence des Parties a essentiellement examiné la procédure à suivre et a repoussé la date limite pour la clôture des négociations à 2010. À l'OMPI, le Comité intergouvernemental réfléchit aux objectifs et aux principes de la protection des connaissances et des manifestations culturelles traditionnelles. Les membres sont divisés quant à la nécessité d'adopter un régime juridique international contraignant. En juillet, la Déclaration sur les droits des peuples autochtones a été adoptée par le Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, mais en novembre, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé, à l'issue d'un vote, de se prononcer plus tard.

E. Recommandations

37. Un certain nombre de recommandations ressortent des travaux de la CNUCED sur les prescriptions relatives à l'environnement, à la santé et à la sécurité des aliments et sur l'accès des pays en développement aux marchés¹²:

- De nouvelles dispositions législatives sont parfois entrées en vigueur sur des marchés d'exportation sans que les pays en développement potentiellement touchés en soient informés de manière adéquate et en temps voulu. Il est nécessaire de diffuser des informations sur les faits nouveaux et de faire participer les principaux partenaires

¹¹ UNCTAD/DITC/TED/2005/14.

¹² Voir CNUCED, Trade an Environment Review 2006, *op. cit.*

commerciaux à des consultations sur les réglementations nouvelles ou révisées et leur impact sur les pays en développement;

- Compte tenu de l'impact considérable des normes privées sur le commerce, il faut approfondir le dialogue entre les représentants des organismes de normalisation privés, les gouvernements et les producteurs/exportateurs des pays en développement. Dans le même temps, il y a pénurie d'études empiriques sur les incidences des normes privées et les méthodes d'ajustement à ces dernières. Les donateurs peuvent jouer un rôle important non seulement dans l'organisation de consultations, mais aussi dans le financement de nouveaux travaux empiriques et analytiques, notamment de ceux du Groupe consultatif de la CNUCED;
- Les normes relatives aux bonnes pratiques agricoles (GAP) peuvent jouer un rôle important en aidant les pays en développement à promouvoir une production durable et à favoriser l'exportation de fruits et de légumes. L'élaboration de programmes nationaux dans ce domaine devrait se faire avec la participation de tous les acteurs touchés, et devrait tenir compte de la situation nationale et des priorités en matière de développement, notamment de l'importance essentielle de ces programmes pour les petits producteurs. Le Groupe consultatif de la CNUCED est encouragé à poursuivre ses activités d'analyse et de renforcement des capacités, en collaboration étroite avec la FAO;
- Les pays en développement doivent formuler des stratégies nationales anticipatives qui renforceront leur capacité de respecter les nouvelles prescriptions relatives à l'environnement, à la santé et à la sécurité des aliments. Ces stratégies devraient notamment favoriser la conclusion d'alliances stratégiques entre les gouvernements, le secteur privé, les ONG et les établissements de recherche, et soutenir les efforts déployés par les petits producteurs pour s'organiser et réduire ainsi au minimum le risque de leur marginalisation dans la chaîne d'approvisionnement. Au-delà des coûts, les stratégies d'ajustement anticipatives doivent tenir compte des avantages, des effets catalytiques et des nouveaux débouchés à l'exportation;
- Une assistance accrue de la part des organismes de normalisation privés et des gouvernements des pays développés est nécessaire pour renforcer les capacités des exportateurs des pays en développement de satisfaire aux prescriptions, notamment concernant la mise en place d'un système rationnel de gestion et d'assurance en matière de qualité, l'infrastructure et les institutions connexes.

38. Afin d'optimiser la contribution de l'agriculture biologique, les décideurs peuvent prendre un certain nombre de mesures:

- Jouer un rôle de catalyseur pour promouvoir le développement du secteur considéré au lieu d'exercer une fonction de contrôle;
- Intégrer la promotion de l'agriculture biologique dans la politique agricole générale, la stratégie d'atténuation de la pauvreté, la politique commerciale et les autres politiques;

- Dialoguer avec les acteurs du secteur des produits biologiques pour recenser leurs besoins;
- Sensibiliser les consommateurs et producteurs à l'agriculture biologique pour promouvoir les marchés nationaux;
- Renforcer les capacités nationales d'offre par les actions suivantes: familiariser davantage les agriculteurs aux techniques biologiques par le biais de services de vulgarisation, de la formation et des programmes d'enseignement; soutenir les agriculteurs, en particulier au début de la conversion de leur production, grâce à des incitations fiscales, des subventions et des mécanismes spéciaux de crédit; recenser les goulets d'étranglement de la production et prendre des dispositions pour les atténuer en éliminant ou en compensant les mesures qui défavorisent l'agriculture biologique;
- Promouvoir les exportations en incluant les produits biologiques dans les stratégies de promotion des exportations, fournir des informations commerciales et aider les agriculteurs à s'organiser et à satisfaire aux prescriptions en vigueur sur les marchés d'exportation;
- Souscrire aux recommandations de l'Équipe spéciale internationale CNUCED-FAO-IFOAM, notamment accepter les importations de produits biologiques sur la base d'une équivalence avec les normes internationales de production biologique¹³.

39. La Commission voudra peut-être étudier l'opportunité d'organiser les sessions du Groupe consultatif sur les prescriptions environnementales et l'accès des pays en développement aux marchés sous forme de réunions d'experts pluriannuelles, étant donné que les obstacles techniques au commerce et les mesures SPS sont mentionnés dans la moitié des notifications récentes sur les obstacles non tarifaires dans le cadre de l'AMNA (ce que confirment aussi les enquêtes récentes auprès des entreprises sur les plus importants obstacles non tarifaires), et ces chiffres ne tiennent même pas compte des prescriptions facultatives émanant du secteur privé et d'ONG¹⁴.

40. La Commission voudra peut-être orienter les travaux du secrétariat dans le domaine des biens, services et technologies environnementaux en précisant les questions à examiner en priorité, les modes privilégiés de prestation de services d'assistance opérationnelle et technique, ainsi que les instances multilatérales, régionales et nationales les plus pertinentes.

¹³ Voir Rundgren (2007). Best practices for organic policy: What developing country governments can do to promote the organic sector (www.unep-unctad.org).

¹⁴ Fliess, B. et Lejarraga, I., Analysis of non-tariff barriers of concern to developing countries, OCDE, Trade Policy Working Paper No. 16, 14 avril 2005 (TD/TC//WP(2004)47/FINAL).

II. DIVERSITÉ BIOLOGIQUE ET DÉVELOPPEMENT

A. Initiative BioTrade de la CNUCED

41. La conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ont un rôle important à jouer dans la réalisation des OMD. Dans son rapport de 2006 sur l'activité de l'ONU, le Secrétaire général a prié l'Assemblée générale d'intégrer expressément les engagements pris au niveau international en matière de réduction du taux de perte de la diversité biologique dans le cadre des OMD.

42. La majeure partie de la diversité biologique de la planète est située dans des pays en développement, où elle reste un moyen essentiel pour les habitants de se nourrir, de se loger, de se soigner et de produire de l'énergie. La diversité biologique des pays en développement ouvre aussi des perspectives considérables en matière de développement économique, étant donné l'importance économique croissante de l'utilisation des ressources biologiques et génétiques. Son potentiel stratégique, économique et social reste toutefois largement sous-exploité en raison du manque de ressources, de politique d'appui et de cadres institutionnels et faute d'information pertinente sur l'accès aux marchés et les questions de durabilité.

43. Depuis 1996, dans le cadre de l'Initiative BioTrade, la CNUCED joue un rôle d'avant-garde dans la promotion du commerce et de l'investissement dans le domaine des ressources biologiques dans une perspective de viabilité environnementale, sociale et économique, renforçant la capacité des pays en développement d'affronter la concurrence sur les marchés émergents des ressources biologiques et offrant des incitations essentielles pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. L'Initiative BioTrade aide les pays en développement à formuler et à appliquer des programmes BioTrade régionaux et nationaux, en mettant l'accent sur les pays riches en diversité biologique qui ont tout intérêt à développer leurs capacités nationales pour encourager le biocommerce.

44. Le Programme de facilitation BioTrade (BTFP) appuie et complète les activités entreprises au titre des programmes nationaux et régionaux. Il vise à renforcer la gestion durable des ressources et à promouvoir le développement, la transformation à valeur ajoutée et la commercialisation des produits. Par exemple, le Programme soutient les produits qui ont un potentiel de commercialisation et peuvent être produits sans nuire à la diversité biologique au moyen de l'élaboration et de l'application de plans d'exportation et d'autres services concrets de promotion du commerce, y compris la collecte d'informations sur les marchés, le développement des produits, l'amélioration de la qualité, la certification, l'étiquetage, la participation à des foires commerciales et la mise en relations.

45. Les activités relevant de l'Initiative BioTrade s'inscrivant dans un contexte juridique et pratique complexe et évolutif, un autre effet important de l'Initiative BioTrade et du BTFP a été de favoriser l'adoption de politiques internationales qui facilitent et renforcent ces activités. Les initiatives offrant la possibilité de discuter des stratégies et des expériences relatives au commerce et à la diversité biologique et de partager différentes expériences concernant des questions comme la réglementation sur les produits «nouveaux» et le recours à des incitations fondées sur le marché aux fins du développement durable ont reçu un accueil favorable de la part d'acteurs très divers, et notamment des secrétariats et conférences des parties des accords multilatéraux sur l'environnement, qui reconnaissent les efforts déployés par la CNUCED pour

contribuer à l'élaboration d'un cadre plus cohérent pour le commerce, la diversité biologique et le développement durable.

46. À cet égard, plusieurs activités entreprises au titre de l'Initiative BioTrade et du BTFP en 2006 méritent d'être mentionnées.

47. Soutien du développement du cadre de vérification BioTrade. Sur la base des principes et critères de l'Initiative BioTrade, fondés sur les objectifs de la Convention sur la diversité biologique, des discussions ont été engagées concernant le cadre de vérification BioTrade. Alors que la diversité biologique fait de plus en plus les gros titres et que les consommateurs manifestent un intérêt accru pour les produits respectueux de la diversité biologique, les instruments comme la vérification et l'étiquetage peuvent contribuer à récompenser les producteurs qui font des efforts pour promouvoir la viabilité économique, sociale et environnementale et les aider à trouver leur place sur le marché. En outre, le cadre proposé ne doit pas être contraire aux règles de l'OMC et doit contribuer de manière effective au développement. Le cadre de vérification BioTrade sera géré par Union for Ethical BioTrade, association regroupant des sociétés de biocommerce et d'autres parties prenantes qui fournira une assistance technique et s'efforcera d'accroître la demande de produits de biocommerce. Le cadre de vérification permettra de s'assurer que les objectifs de viabilité sont bien atteints sans que cela génère des coûts et des obligations inutiles pour les producteurs.

48. Élaboration de directives pour un partage équitable des avantages. Le partage des avantages est un élément essentiel de la Convention sur la diversité biologique ainsi qu'un point fondamental des principes et critères de l'Initiative BioTrade. Rares sont toutefois les mécanismes concrets permettant de guider la mise en œuvre du principe du partage équitable des avantages. Par conséquent, le BTFP, dans le cadre d'un processus participatif impliquant le secteur public comme le secteur privé, élabore à l'heure actuelle des directives pratiques pour faciliter le partage équitable des avantages tirés de l'utilisation des ressources biologiques. Ces directives auront pour objectif de renforcer la confiance entre les acteurs de la chaîne de valeurs, de renforcer les compétences commerciales et juridiques des producteurs et des communautés, de promouvoir des relations commerciales justes et équitables, d'encourager l'élargissement de la coopération et le partage des avantages et de faire mieux reconnaître la valeur des connaissances traditionnelles.

49. Promotion de la collaboration entre les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement liés à la diversité biologique, en particulier en ce qui concerne les questions relatives à l'économie de marché mondiale. L'économie mondiale présente à la fois des avantages et des inconvénients pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique. Il serait préjudiciable pour les objectifs de développement durable de ne pas en tenir compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des lois et des politiques relatives à l'environnement. L'Initiative BioTrade a offert aux secrétariats des accords multilatéraux relatifs à la diversité biologique un cadre pour la mise en commun des expériences et des stratégies concernant des questions comme la participation du secteur privé, le recours à des mesures d'incitation et le commerce international. En outre, l'Initiative BioTrade représente une expérience intéressante pour les autres organisations internationales. Traditionnellement, les discussions relatives au commerce et à la diversité biologique portent surtout sur les effets potentiels du commerce sur le développement durable mais, comme le montre l'Initiative

BioTrade, le commerce crée aussi des perspectives pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique.

B. Changements climatiques et développement

Économie des changements climatiques et liens avec le commerce

50. L'adoption du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été la première initiative prise au niveau international pour limiter les émissions de gaz à effet de serre¹⁵. Le Protocole fixe des objectifs de réduction juridiquement contraignants pour les pays de l'annexe I (pays industrialisés et pays en transition). Pour s'acquitter de leurs engagements en matière d'émissions, les pays de l'annexe I disposent d'une souplesse considérable dans le choix des politiques à adopter. Le Protocole introduit aussi trois mécanismes internationaux de flexibilité, à savoir l'échange international de droits d'émission, l'application conjointe et le mécanisme pour un développement propre (MDP), qui peuvent également être utilisés pour atteindre les objectifs de réduction des émissions. Le MDP, en particulier, offre de nouvelles possibilités pour attirer les investissements de développement durable dans les pays en développement.

51. À la différence d'autres accords multilatéraux sur l'environnement, le Protocole de Kyoto ne prévoit pas de mesures de restriction du commerce mais nombre des mesures que pourraient prendre les pays pour le mettre en œuvre (application de normes d'efficacité énergétique, taxes sur l'énergie, subventions, recours à des technologies écologiquement rationnelles, écoétiquetage, et politiques des marchés publics) pourraient avoir des effets importants sur le commerce. La mise en œuvre du Protocole de Kyoto créera de nouveaux marchés pour certains produits (par exemple des produits et des technologies à haut rendement énergétique) et certains services (par exemple des services liés au commerce des droits d'émission).

52. Une étude approfondie des changements climatiques, l'étude Stern, a été publiée en octobre 2006¹⁶. Cette étude montre que, si rien n'est fait, les coûts et les risques qu'entraîneront les changements climatiques seront équivalents à la perte d'au moins 5 % du PIB mondial chaque année et pour toujours. Si l'on prend en compte un ensemble plus large de risques et d'effets, les dommages pourraient représenter 20 % du PIB, voire davantage. À l'inverse, le coût de l'intervention – à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre – peut être limité à environ 1 % du PIB mondial chaque année. Par conséquent, les avantages d'une intervention ferme et rapide dépassent de loin le coût économique de l'inaction. Les changements climatiques étant un problème mondial, l'étude préconise une action internationale. Elle souligne que l'analyse scientifique approfondie montre que tous les pays seront touchés mais que les pays les plus pauvres situés près de l'équateur seront les premières et les principales victimes, même s'ils sont ceux qui ont le moins contribué aux changements climatiques. L'étude met aussi l'accent

¹⁵ Le Protocole est entré en vigueur le 16 février 2005. Au 13 décembre 2006, 169 États et organisations régionales d'intégration économique l'avaient ratifié.

¹⁶ *Stern Review Report on the Economics of Climate Change*, consultable sur http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_index.cfm, visitée le 12 décembre 2006.

sur la corrélation étroite entre les effets des changements climatiques et la consommation et l'utilisation d'énergie, concluant que les problèmes liés aux changements climatiques sont essentiellement économiques plutôt que purement écologiques.

53. Le passage à une économie produisant peu de carbone a un coût mais offre aussi des perspectives. Le MDP mis en place en vertu du Protocole de Kyoto et les autres projets de réduction des émissions de carbone et mécanismes financiers devraient engendrer un volume d'opérations important, et l'on compte que les activités dans ce domaine donneront naissance à une des plus grandes bourses du monde. Les mesures prises dans le domaine des changements climatiques créeront aussi des perspectives commerciales importantes, avec l'apparition de nouveaux marchés pour les services, les biens et les technologies énergétiques à faible teneur en carbone et la création de nouveaux emplois.

54. À la fin de 2006, dans le cadre du débat sur les changements climatiques et du débat connexe et parallèle sur les difficultés croissantes que rencontrent les pays en développement pour importer des combustibles fossiles, la CNUCED a organisé une réunion d'experts pour évoquer plusieurs aspects de l'évolution récente de l'économie mondiale de l'énergie, y compris les aspects relatifs au commerce, à la réglementation, au financement, au développement rural, à l'environnement et à la technologie¹⁷. Plusieurs façons différentes d'aborder les problèmes auxquels se heurtent les pays en développement ont été examinées. L'augmentation du prix du pétrole a plutôt un impact positif sur le développement de nouvelles sources d'énergie, en particulier des formes renouvelables d'énergie comme les biocombustibles.

L'Initiative sur les biocombustibles et sa pertinence pour les membres de la CNUCED

55. En 2006, la CNUCED a donné suite à la demande des États membres qui l'avaient priée «d'aider les pays en développement à exploiter les possibilités qu'offre le marché international des émissions de carbone créé par le Protocole de Kyoto»¹⁸ en donnant une impulsion particulière aux activités relatives aux biocombustibles. Dans le cadre de l'Initiative sur les biocombustibles, la CNUCED a publié quatre études sur les biocombustibles¹⁹ et organisé deux réunions²⁰. Des partenariats ont aussi été créés avec des organismes relevant ou non du système

¹⁷ Rapport de la réunion d'experts sur la participation des pays en développement aux secteurs nouveaux et dynamiques du commerce mondial: Le secteur énergétique – S'adapter à la nouvelle économie de l'énergie, Genève, 29 novembre–1^{er} décembre 2006, TD/B/COM.1/EM.31/3.

¹⁸ Rapport de la neuvième session de la Commission du commerce des biens et services, et des produits de base.

¹⁹ The Emerging Biofuels Market: Regulatory, Trade and Development Implications, UNCTAD/DITC/TED/2006/4; An Assessment of Projects on the Clean Development Mechanism (CDM) in India, UNCTAD/DITC/TED/2006/5; An Assessment of the Biofuels Industry in India, UNCTAD/DITC/TED/2006/6; An Assessment of the Biofuels Industry in Thailand, UNCTAD/DITC/TED/2006/7.

²⁰ Une session de réflexion informelle sur les biocombustibles a été organisée le 22 juin 2006 et une journée de discussion sur les biocombustibles a eu lieu pendant la réunion d'experts sur le

des Nations Unies, comme la FAO, le PNUE, l'OCDE et le Partenariat mondial du G-8 pour la bioénergie, ainsi qu'avec des ONG et des groupes de réflexion comme le Conseil de la Terre à Genève, le Forum économique mondial, l'Institut international du développement durable et le Centre brésilien de référence sur la biomasse.

56. Parmi les produits issus de la recherche d'un nouveau modèle économique fondé sur les émissions à faible teneur en carbone, on citera les biocombustibles, combustibles dérivés de la biomasse. Si les estimations divergent, la plupart des études concluent que, tout au long de leur cycle de vie, les biocombustibles peuvent entraîner une réduction importante des émissions de gaz à effet de serre par comparaison avec les combustibles minéraux. En outre, ils pourraient permettre aux pays en développement de diversifier leur production agricole, d'accroître les revenus de la population rurale et d'améliorer la qualité de vie des habitants. Ils pourraient renforcer la sécurité énergétique et réduire les dépenses liées à l'importation d'énergie fossile. Ils pourraient stimuler le développement économique.

57. L'éthanol, alcool produit à partir de céréales et de plantes sucrières, est aujourd'hui un produit de base très dynamique dont la production et le commerce international sont en forte croissance. La production mondiale d'éthanol est passée de moins de 20 milliards de litres en 2000 à plus de 40 milliards de litres en 2005 et devrait encore doubler d'ici 2010. Le Brésil est le plus grand producteur d'éthanol, suivi par les États-Unis. La Chine et l'Inde occupent, loin derrière, les troisième et quatrième places. La production de biogazole, combustible de synthèse produit à partir d'huiles végétales, de graisses animales ou de graisse de cuisson recyclée, est encore limitée en dehors de l'Union européenne, ce qui explique pourquoi ce combustible ne fait pas l'objet d'un véritable commerce international. Les investissements faits récemment dans plusieurs pays laissent penser que la production et le commerce international vont inévitablement augmenter. Le commerce des produits de départ servant à fabriquer le biogazole est en augmentation, ce qui indique que les produits agricoles de base, plutôt que les produits industriels finis, font l'objet d'un commerce international.

58. Le commerce international de l'éthanol est en forte expansion. À l'heure actuelle, le Brésil exporte quelque 2,5 milliards de litres d'éthanol et est à l'origine d'environ 50 % des exportations mondiales d'éthanol. D'autres pays en développement ont bénéficié du dynamisme du secteur, notamment dans le cadre des accords commerciaux préférentiels existants (y compris commerce Sud-Sud et transfert de technologie). À l'inverse, le commerce international des produits de départ servant à fabriquer l'éthanol semble encore peu développé. Les subventions devraient contribuer à l'expansion de la production interne de produits de départ dans les pays développés.

59. Le commerce international des biocombustibles se heurte à des restrictions tarifaires et non tarifaires. En outre, les pays développés ont mis en place différents types de subventions et d'incitations pour soutenir l'industrie naissante des biocombustibles. Toutes ces mesures ont pour effet de réduire à néant la différence due aux coûts de production plus faibles dans les pays en développement. Le commerce international, cela étant, pourrait créer des opportunités avantageuses pour tous les pays. Pour plusieurs pays importateurs, c'est une condition préalable

secteur de l'énergie organisée du 29 novembre au 1^{er} décembre 2006. Voir www.unctad.org/biofuels pour les programmes, la documentation et les exposés présentés.

à la réalisation d'objectifs auto-imposés concernant les mélanges de combustibles. Pour les pays exportateurs, en particulier les pays en développement de petite ou moyenne taille, les marchés d'exportation sont nécessaires pour stimuler l'industrie. La mise en place de règles du jeu équitables pour la production et le commerce de biocombustibles faciliterait l'obtention de résultats en matière de développement. Il s'agirait notamment de réduire et de supprimer les obstacles au commerce et de supprimer progressivement les subventions qui ont des effets de distorsion sur les échanges. Les investisseurs susceptibles d'investir dans des structures d'exportation de biocombustibles dans des pays en développement doivent avoir l'assurance que les marchés vont être ouverts et qu'il y aura des possibilités d'exportation leur permettant de faire des économies d'échelle.

60. Cela dit, les options offertes par les biocombustibles varieront d'un pays à l'autre et l'obtention de résultats dans le domaine du développement durable pourrait dépendre de plusieurs éléments. Certains pays peuvent avoir de larges étendues de terres à consacrer aux cultures énergétiques sans avoir à empiéter sur d'autres utilisations des sols. Les végétaux non comestibles comme le jatropha, qui pousse sur des sols dégradés et peu fertiles, peuvent être utilisés pour la production de biocombustibles, même si l'expérience actuelle de la culture à grande échelle de jatropha reste limitée. Les résultats en matière de développement dépendent de l'implication des petits agriculteurs dans la production de biocombustibles et des mécanismes mis en place pour la faciliter.

61. Avant de mettre en place des stratégies nationales dans le domaine des biocombustibles, les gouvernements doivent prendre certaines décisions cruciales: les biocombustibles seront-ils utilisés dans les transports ou comme source d'énergie plus large; quels sont les besoins fonciers; quelle est l'ampleur souhaitable des technologies de conversion. Ils doivent aussi réfléchir aux incidences économiques et environnementales, à la compatibilité des biocombustibles avec les infrastructures existantes de distribution et d'utilisation de combustibles, et aux autres utilisations possibles et concurrentes de la biomasse.

62. Alors que la malnutrition touche plus de 800 millions de personnes dans le monde, l'une des grandes préoccupations, dans le contexte du débat sur les biocombustibles, est de savoir si l'augmentation rapide de la demande de produits de départ – maïs, canne à sucre et fèves oléagineuses – pourrait inciter à consacrer de trop larges étendues de terres cultivées aux cultures énergétiques et mettre en péril la sécurité alimentaire. Le fait que le prix du pétrole ait dépassé les 30 à 35 dollars le baril a une incidence directe sur les prix agricoles et fait d'un certain nombre de produits agricoles de départ des sources d'énergie économiquement viables. Cela étant, il existe des différences importantes en matière de compétitivité d'un produit et d'un pays à l'autre. L'utilisation accrue des cultures pour la production d'énergie aurait des effets sur la sécurité alimentaire et il y aurait des gagnants et des perdants, en fonction de la balance commerciale et des effets nets sur le prix de l'énergie et des produits alimentaires. Les améliorations seraient fonction des régimes de propriété foncière, de l'appui institutionnel, de la création d'emplois ruraux, de l'intensité de main-d'œuvre et de terres de l'utilisation des bioénergies et des technologies. Enfin, le principal défi reste de tirer parti de l'augmentation de la productivité pour assurer le renouveau de l'agriculture sans mettre en péril la sécurité alimentaire.

63. À cette question est liée celle de l'effet de l'augmentation des prix des produits de base agricoles, due à leur utilisation comme produits de départ pour produire de l'énergie, sur les

différentes couches de population des pays en développement. Alors que l'augmentation du prix des produits agricoles pourrait profiter aux 2,5 milliards de personnes dont les moyens de subsistance dépendent du secteur agricole, les petits exploitants, les travailleurs agricoles sans terres et les pauvres des villes pourraient être menacés, du moins à court terme. Il pourrait être nécessaire d'envisager l'adoption de règles de mise en œuvre et de mesures temporaires de compensation. Les gouvernements devraient continuer à investir dans les infrastructures de distribution pour réduire les coûts de transaction entre les agriculteurs et le marché final. Faute de droits de propriété clairs et de mécanismes d'application, les petits exploitants pourraient être déplacés en fonction des intérêts des grandes et puissantes entreprises agroalimentaires. Il importe que les agriculteurs et les régions rurales bénéficient de l'augmentation du prix des produits de base, car le revenu supplémentaire qu'elle génère pourrait servir à améliorer les conditions de production de nouvelles cultures. Il importe, pour assurer la participation des entrepreneurs ruraux, de renforcer les possibilités concernant la maîtrise locale des initiatives et de mettre l'accent sur le développement durable. Les incitations gouvernementales, le cas échéant, devraient profiter aux petits producteurs et les aider à rester présents sur le marché.

64. La viabilité de la production de biocarburants repose pour l'essentiel sur le financement des projets, en particulier dans les pays en développement. Malgré l'intérêt croissant que suscite l'utilisation du MDP du Protocole de Kyoto aux fins du financement de la bioénergie moderne au service du développement durable, de nombreux problèmes restent encore à régler. Il n'existe pratiquement aucun projet relevant du MDP qui porte sur l'utilisation de biocarburants liquides dans le secteur des transports ou sur le remplacement des énergies non renouvelables par des biocarburants renouvelables dans le secteur domestique. Cette lacune est essentiellement due à l'absence de méthodologie approuvée pour ce type d'activité. La mise au point de méthodologies adaptées permettrait de réaliser des investissements dans le domaine des bioénergies et d'accroître les possibilités pour les pays en développement de participer au marché mondial du carbone.

65. Le passage à une économie à plus faible intensité de carbone est en train de créer de nouveaux marchés pour les technologies qui facilitent ce processus. Les biocarburants de «première génération» sont le biogazole, obtenu à partir de fèves oléagineuses et d'huile de cuisson recyclée, et le bioéthanol, obtenu à partir de céréales et de cultures sucrières. La technologie utilisée pour produire les biocarburants de première génération est bien connue et plutôt simple. Les biocarburants de «deuxième génération», qui utilisent la lignocellulose contenue dans les résidus de culture, les herbacées et les ligneuses sont l'éthanol, obtenu par hydrolyse enzymatique, et les combustibles thermo-chimiques, obtenus par gazéification. La production de biocarburants de deuxième génération fait appel à des technologies beaucoup plus complexes et onéreuses, mais elle a plusieurs avantages. Les biocarburants de première génération ont des limites: ils entrent en concurrence avec les usages alimentaires; seule une partie de la plante est transformée en biocarburant; ils n'apportent qu'une réduction modeste des émissions de gaz à effet de serre, à l'exception de l'éthanol tiré de la canne à sucre. Ils restent en outre relativement coûteux (l'éthanol tiré de la canne à sucre produit au Brésil étant l'exception) en raison du prix élevé des produits de départ. Les biocarburants de deuxième génération présentent des avantages évidents: les végétaux peuvent être cultivés pour leurs caractéristiques énergétiques et une partie plus importante de la plante peut être transformée. La «bioraffinerie» permet d'utiliser au mieux la plante. Les avantages du point de vue énergétique et environnemental sont importants. Ces combustibles ont une plus grande intensité

de capital que les biocombustibles de première génération mais le coût des produits de départ est moindre. Il y a des différences entre les biocombustibles de deuxième génération thermochimiques et ceux qui sont biologiques. Les combustibles thermochimiques permettent une utilisation complète de la biomasse et offrent une grande flexibilité en ce qui concerne les produits de départ. Des technologies de conversion sont disponibles aujourd'hui sur le marché. Les combustibles biologiques présentent des caractéristiques différentes: une part limitée de la biomasse peut être convertie à l'aide de la technologie enzymatique disponible aujourd'hui. Ces combustibles offrent peu de souplesse en termes de produits de départ, car les micro-organismes doivent être adaptés aux produits de départ utilisés. La recherche-développement doit encore progresser pour améliorer la conversion et réduire les coûts. Il pourrait s'avérer difficile de veiller à ce que les pays en développement aient accès aux technologies nécessaires pour produire des biocombustibles de deuxième génération.

66. Les travaux de recherche sur des modèles à faible émission de carbone ont stimulé la production de véhicules polycarburants²¹. La technologie des polycarburants essence-éthanol a été mise au point dans les années 80 aux États-Unis puis développée au Brésil en utilisant le moteur à alcool comme base. Le premier modèle polycarburant a été présenté au Brésil en 2003. À l'heure actuelle, environ 1,8 million de véhicules peuvent fonctionner avec plusieurs carburants. La part des voitures polycarburants représentait 22 % en 2004, 40 % en 2005 et devrait atteindre 60 % en 2006. D'ici à 2010, tous les nouveaux véhicules légers vendus au Brésil devraient être des véhicules polycarburants.

C. Recommandations

67. Les discussions internationales ont mis en lumière quatre domaines concrets dans lesquels la CNUCED pourrait jouer un rôle important, à savoir i) l'élaboration d'évaluations par pays afin de recenser les pays qui sont le mieux placés pour se lancer dans les biocombustibles et de les aider à mettre en place des cadres propices au développement durable; ii) la mise en place d'un système de consultation et de coordination entre les différentes initiatives d'étiquetage et de certification des produits de départ et des biocombustibles²² pour garantir la cohérence globale et la transparence et pour éviter aux producteurs des charges et des coûts inutiles; iii) l'élaboration de méthodes de calcul des niveaux de référence pour contribuer à l'élaboration du projet du MDP concernant les biocombustibles liquides, en coopération avec les organisations internationales pertinentes (PNUE, FAO, secrétariat de la Convention-cadre sur les changements climatiques); iv) la création d'un site Web dédié contenant des informations et des analyses sur l'industrie et le marché des biocombustibles. Un tel instrument, qui devrait être élaboré en coopération avec d'autres initiatives, devrait contribuer à surmonter certaines lacunes en matière d'information.

68. L'augmentation de l'utilisation, de la consommation et des échanges internationaux de biocombustibles va avoir de plus en plus de conséquences sur les politiques en matière de

²¹ Les véhicules polycarburants sont des voitures qui peuvent fonctionner avec deux types de carburant, comme l'essence et l'éthanol, ou l'essence et le gaz naturel.

²² Ces initiatives sont destinées à assurer la production durable de biocombustibles et de produits de départ et à mettre en évidence les avantages qui en découlent pour l'environnement.

commerce, d'énergie, de changements climatiques, d'agriculture et de développement. La nature intersectorielle de l'expansion rapide des biocombustibles explique pourquoi ce secteur nouveau et dynamique occupera une place de premier plan dans les discussions de la douzième session de la Conférence.

D. Agrobiotechnologie et commerce international

69. La CNUCED a continué de mener des activités d'analyse concernant l'agrobiotechnologie et le commerce international et a analysé l'affaire Communautés européennes-Produits biotechnologiques, récemment traitée par l'OMC, en se concentrant sur ses implications possibles pour les pays en développement²³.

70. Dans son rapport, le Groupe spécial de l'OMC a examiné les différentes catégories de mesures adoptées par les Communautés européennes et par les États Membres qui étaient contestées et a estimé qu'elles étaient toutes contraires aux règles de l'OMC, en particulier à l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS). Premièrement, le Groupe spécial a conclu que le moratoire de facto général et les mesures spécifiques à certains produits, qui avaient eu des conséquences pour l'approbation des produits, avaient eu pour effet d'entraîner un retard injustifié dans l'achèvement de la procédure d'approbation de plusieurs produits, en violation de l'article 8 et de l'annexe C de l'Accord SPS. Deuxièmement, le Groupe spécial a conclu que les mesures prises par certains États membres pour restreindre l'importation, l'utilisation et la commercialisation de certains produits biotechniques – mesures de sauvegarde prises au sujet de produits déjà approuvés par les Communautés européennes – étaient incompatibles avec les dispositions de l'Accord SPS. En particulier, les mesures de sauvegarde ont été jugées incompatibles avec l'obligation faite aux États Membres de fonder de telles mesures sur une évaluation des risques. Le Groupe spécial a estimé que les mesures de sauvegarde n'entraient pas dans le champ d'application de l'article 5.7 de l'Accord SPS, qui permet aux membres d'adopter des mesures provisoires lorsque les preuves scientifiques pertinentes sont insuffisantes.

71. Comme pour tout différend examiné par l'OMC, le rapport présenté par le Groupe spécial traite d'un ensemble très précis de faits et ses conclusions concernent essentiellement ces faits. Cela étant, ce rapport étant la première interprétation de la manière dont les dispositions de l'OMC s'appliquent dans le contexte de la biotechnologie et de la sécurité biologique, il n'aura pas uniquement un impact sur les mesures contestées mais aura aussi vraisemblablement des incidences sur les discussions en cours concernant la réglementation et les politiques dans d'autres États membres de l'OMC, en particulier dans les pays en développement.

72. Les membres de l'OMC devront prêter une grande attention à la manière dont les évaluations des risques sont menées, le Groupe spécial semblant avoir opté pour une interprétation restrictive de l'Accord SPS. Se penchant sur la question de savoir s'il y a eu

²³ *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques* WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 29 septembre 2006. L'affaire Communautés européennes-Produits biotechnologiques a été lancée en mai 2003 par les États-Unis, le Canada et l'Argentine. Un groupe spécial a été créé en août de la même année, plusieurs pays se constituant tierces parties.

«retard injustifié» ou «perte de temps injustifiable» dans l'achèvement de la procédure d'approbation concernant des produits biotechnologiques, il a estimé que la raison du retard était plus pertinente que sa durée exacte et, tout en déclarant que les membres devaient agir rapidement, a ajouté qu'il fallait tenir compte des circonstances. La souplesse ainsi autorisée par le groupe spécial est essentielle, en particulier pour les pays en développement dont les ressources humaines et financières sont insuffisantes pour permettre une application rapide mais efficace des procédures au titre de l'Accord SPS. Enfin, concernant la pertinence des autres règles du droit international pour l'interprétation des accords de l'OMC, et plus spécifiquement en ce qui concerne la relation entre les règles commerciales figurant dans les accords multilatéraux sur l'environnement et les droits et obligations de l'OMC, les conclusions du Groupe spécial semblent minorer la pertinence des premières et s'écarter de la préférence généralement accordée à l'approche multilatérale concernant les préoccupations environnementales. Il faudra se pencher de près sur la question de savoir comment les pays pourront s'acquitter de manière harmonieuse des obligations qu'ils ont souscrites en devenant parties à différents accords multilatéraux.
