

Rapport sur le commerce mondial 2012

**Commerce et politiques publiques :
gros plan sur les mesures non tarifaires au XXI^e siècle**



Qu'est-ce que
le Rapport sur
le commerce mondial ?

Le Rapport sur le commerce mondial est une publication annuelle qui vise à permettre de mieux comprendre les tendances du commerce international, les questions de politique commerciale et le système commercial multilatéral.

Comment utiliser
le rapport

Le Rapport sur le commerce mondial 2012 est divisé en deux grandes parties. La première décrit sommairement la situation du commerce en 2011. La seconde examine plus particulièrement la question des mesures non tarifaires au XXI^e siècle.

Pour en savoir plus

Site Web : www.wto.org
Questions générales :
enquiries@wto.org
Téléphone : +41 (0)22 739 51 11

Table des matières

Remerciements et Avertissement	2
Avant-propos du Directeur général	3
Résumé analytique	5
I Le commerce mondial en 2011	16
II. Commerce et politiques publiques : gros plan sur les mesures non tarifaires au XXI^e siècle	34
A Introduction	36
1. Quel est le thème du <i>Rapport sur le commerce mondial 2012</i> ?	37
2. Historique des MNT dans le cadre du GATT/de l'OMC	39
B L'utilisation des mesures non tarifaires d'un point de vue économique	48
1. Raisons de l'intervention des gouvernements et types de mesures	50
2. Le choix des MNT à la lumière des contraintes nationales et internationales	63
3. Mesures affectant le commerce des services	73
4. Les mesures non tarifaires au XXI ^e siècle	79
5. Résumé et conclusions	87
C Inventaire des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services	94
1. Sources de renseignements sur les MNT et sur les mesures relatives aux services	96
2. Faits stylisés concernant les MNT relatives au commerce des marchandises	105
3. Mesures relatives aux services	122
4. Conclusions	126
D Effets sur le commerce des mesures non tarifaires et des mesures concernant les services	134
1. Estimer l'effet sur le commerce des MNT et des mesures relatives aux services	136
2. Identifier les effets sur le commerce des mesures OTC/SPS et de la réglementation intérieure relative aux services	143
3. Harmonisation et reconnaissance mutuelle	149
4. Conclusions	152
E La coopération internationale dans le domaine des mesures non tarifaires dans le contexte de la mondialisation	160
1. La réglementation des MNT dans les accords commerciaux	162
2. Coopération dans des domaines spécifiques: mesures OTC/SPS et mesures relatives aux services	176
3. Disciplines du GATT/de l'OMC relatives aux MNT telles qu'elles ont été interprétées dans le cadre du règlement des différends	187
4. Adapter l'OMC à un monde allant au-delà des droits de douane	203
5. Conclusions	216
F Conclusions	220
Bibliographie	224
Notes techniques	236
Abréviations et symboles	240
Liste des figures, tableaux et encadrés	242
Membres de l'OMC	245
Précédents rapports sur le commerce mondial	246

Remerciements

Le *Rapport sur le commerce mondial 2012* a été rédigé sous la direction générale d'Alejandro Jara, Directeur général adjoint de l'OMC, et sous la supervision de Patrick Low, Directeur de la Division de la recherche économique et des statistiques. Marc Bacchetta et Cosimo Beverelli ont coordonné la rédaction du rapport de cette année. La rédaction des différentes sections a été coordonnée par Alexander Keck, Coleman Nee, Roberta Piermartini et Michele Ruta.

Les auteurs du rapport sont Marc Bacchetta, Cosimo Beverelli, Robert Gulotty, John Hancock, Alexander Keck, Gaurav Nayyar, Coleman Nee, Roberta Piermartini, Michele Ruta et Robert Teh (Division de la recherche économique et des statistiques); Lee Ann Jackson (Division de l'agriculture et des produits de base); Alan Yanovich (Secrétariat de l'Organe d'appel); Devin McDaniels et Erik Wijkström (Division du commerce et de l'environnement); Antonia Carzaniga et Hoe Lim (Division du commerce des services). Michael Ferrantino, Paul Kalenga et Robert Staiger ont rédigé des documents d'information. D'autres contributions écrites ont été fournies par Hildegunn Nordås et Melvin Spreij. Le Centre du commerce international a fourni des données utiles, traitées spécialement pour ce rapport. Des remerciements particuliers sont adressés à Gabrielle Marceau, à Nadia Rocha et à Roy Santana pour leurs nombreuses suggestions au sujet du rapport.

Les statistiques ont été fournies par les statisticiens de la Division de la recherche économique et des statistiques, dont les travaux ont été coordonnés par Hubert Escaith, Julia de Verteuil, Andreas Maurer et Jürgen Richtering. La Division de l'agriculture et des produits de base et la Division du commerce et de l'environnement, ainsi que le Groupe des statistiques, ont fourni des renseignements et des indications au sujet de la base de données sur les problèmes commerciaux spécifiques. Claudia Böhringer, Pramila Crivelli, Liliana Foletti, Filippo Gregorini, Jasmin Gröschl, Abigail Hunter, Shruti Kashyap, Gianluca Orefice,

Lorenzo Rotunno, Joonas Uotinen et Giulia Zanvettor ont contribué aux travaux de recherche. D'autres divisions du Secrétariat de l'OMC ont fait de précieuses observations sur les projets de texte, aux différents stades de la rédaction. Les auteurs souhaitent exprimer leur reconnaissance pour les conseils donnés par plusieurs collègues de la Division de l'agriculture et des produits de base (Gretchen Stanton), du Secrétariat de l'Organe d'appel (Carlo Gamberale, Matteo Ferrero), de la Division des affaires juridiques (Kerry Allbeury, Aegyoung Jun, Maria Pereyra), de la Division du commerce des services (Hamid Mamdouh) et de l'Institut de la formation et de la coopération technique (Hector Torres).

En outre, les personnes ci-après, extérieures au Secrétariat de l'OMC, ont fait des observations fort utiles sur les premières versions du rapport: Richard Baldwin, John Beghin, Olivier Cadot, Philippa Dee, Panagiotis Delimatsis, Ian Gillson, Bernard Hoekman, Philip Levy, Mariem Malouche, Sébastien Miroudot, Andrew Mitchell, Jamie Morrison, Alessandro Nicita, Hildegunn Nordås, Dennis Novy, Marcelo Olarreaga, Joost Pauwelyn, Sebastian Saez, Ranil Salgado, Robert Staiger, Joel Trachtman, Tania Voon, John Whalley, Robert Wolfe et Bo Xiong.

Paulette Planchette, de la Division de la recherche économique et des statistiques, a assuré la production du rapport, avec l'assistance de Véronique Bernard et en collaboration avec Anthony Martin, Heather Sapay-Pertin et Helen Swain de la Division de l'information et des relations extérieures. Le texte du rapport a été mis au point par Anthony Martin et John Hancock. Des remerciements sont adressés à Sebastian Arcq et à Mike Blank (Mendeley), qui ont aidé à établir la bibliographie. Les traducteurs de la Division des services linguistiques, de la documentation et de la gestion de l'information ont accompli un travail considérable pour respecter les délais très serrés.

Avertissement

Le *Rapport sur le commerce mondial* et les opinions qui y sont exprimées relèvent de la seule responsabilité du Secrétariat de l'OMC. Ils ne prétendent pas refléter les vues des Membres de l'OMC. Les principaux auteurs du rapport souhaitent aussi exonérer ceux qui les ont aidés par leurs commentaires de toute responsabilité quant à d'éventuelles erreurs ou omissions.

Avant-propos du Directeur général



Le *Rapport sur le commerce mondial* de cette année jette un regard neuf sur une question ancienne. Les mesures non tarifaires (MNT) existent depuis que les nations font du commerce et elles ont toujours été au cœur des travaux du GATT et de l'OMC. Je vais citer sept raisons pour lesquelles il est opportun aujourd'hui que l'OMC mène une réflexion sur ces mesures.

Premièrement, les MNT ont pris de plus en plus d'importance à mesure que les droits de douane diminuaient sous l'effet d'une action multilatérale, préférentielle ou unilatérale. Deuxièmement, il est apparu clairement au fil des années que les MNT étaient utilisées moins pour protéger les producteurs de la concurrence des importations que pour atteindre divers objectifs de politique publique. On peut dire que l'on est passé de la protection à la précaution. Cette tendance peut être observée dans pratiquement toutes les économies, à mesure que les préoccupations relatives à la santé, à la sécurité, à la qualité de l'environnement et à d'autres impératifs sociaux prennent de l'ampleur. En outre, les questions de ce genre occupent une place plus centrale dans les politiques, à mesure que les économies se développent et que les revenus augmentent.

Troisièmement, la montée des préoccupations de politique publique accroît considérablement la complexité et la diversité des MNT appliquées par les gouvernements, ce qui nécessite un niveau d'analyse supplémentaire pour mettre en évidence les effets sur le commerce des différentes approches adoptées pour atteindre les objectifs de politique déclarés. Quatrièmement, étant donné l'élargissement de l'agenda de politique publique, les MNT ne vont pas perdre de leur pertinence comme l'ont fait les droits de douane. Leur importance ne va pas aller en diminuant. Les interventions réglementaires visant à remédier aux défaillances du marché et aux effets de contagion internationaux, qui ont inévitablement des conséquences pour les échanges et l'investissement, sont appelées à durer. Cinquièmement, le rôle des politiques publiques dans les relations économiques internationales ne cesse de croître, à mesure que la mondialisation accentue l'interdépendance des pays. Sixièmement, et c'est là que l'OMC entre en scène, la mise en place d'une coopération internationale efficace en matière de MNT est, à mes yeux, un enjeu majeur pour le système commercial multilatéral dans les années à venir. Enfin, et ce point est lié au précédent, les MNT occupent une place importante dans les différends soumis à l'OMC.

Il nous faut penser différemment les enjeux de la coopération internationale. S'il s'agit des échanges, la métaphore du «terrain de jeu» est pertinente. Mais s'il s'agit

de politique publique, elle ne l'est pas. L'objectif n'est pas de réduire à néant les interventions de politique publique, mais c'est de les rendre compatibles avec les gains du commerce. Nous ne pouvons plus nous attarder sur des formules de réduction, en engageant – parfois au point de s'y perdre – des débats sans fin sur la valeur des coefficients de réduction ou sur les exceptions à ces coefficients. La réciprocité dans les négociations n'a pas le même sens. La boîte à outils des politiques est très différente. La difficulté consiste à trouver des moyens de gérer un plus large éventail de préférences en matière de politique publique sans aller à l'encontre de ces préférences ni les laisser devenir des problèmes de compétitivité créant des obstacles non nécessaires au commerce.

Il est souvent question de la distinction entre l'intégration superficielle et l'intégration profonde et entre les mesures à la frontière et les mesures à l'intérieur des frontières. Ce ne sont pas des catégories clairement définies, et ces notions sont employées différemment par les commentateurs. Dans la perspective actuelle, où le dynamisme des relations commerciales doit reposer sur une infrastructure de politique publique qui peut avoir des effets sur le commerce, il est judicieux de penser en termes d'intégration plus profonde. On peut d'ailleurs considérer que les défis de l'intégration économique consistent moins en la quête du libre-échange qu'en la progression vers un marché global.

Voilà certaines des questions abordées cette année dans le *Rapport sur le commerce mondial*. Après un bref aperçu historique, le Rapport montre comment l'idée initiale de supprimer les MNT qui étaient, dans une large mesure, des substituts des droits de douane a cédé la place à une vision beaucoup plus subtile et complexe dans laquelle les préoccupations de politique publique s'expriment beaucoup plus dans les relations commerciales qu'il y a quelques décennies. Le Rapport tente d'analyser les principales motivations des gouvernements qui ont recours à des MNT. Il fait une distinction simple entre trois catégories de MNT : celles qui répondent à des objectifs de politique publique (essentiellement non économiques), celles qui ont une finalité économique, fondée sur l'amélioration du bien-être national, et celles qui répondent à une motivation d'économie politique et servent des intérêts particuliers, probablement sans accroître le bien-être national.

Ces distinctions ne sont pas toujours faciles à faire, mais elles montrent clairement pourquoi il est beaucoup plus compliqué de s'occuper des MNT que d'œuvrer pour une plus grande ouverture des marchés en éliminant les autres obstacles au commerce. On peut généralement s'attendre

à ce que les MNT aient des effets sur le commerce, entraînant tantôt une augmentation, tantôt une diminution des échanges. Cela dépend à la fois de la motivation de la mesure et de la manière dont elle est conçue. Compte tenu de l'évolution des politiques dans le domaine des MNT, l'analyse faite dans le Rapport met surtout l'accent sur les interventions de politique publique relevant de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), de l'article XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et des dispositions de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) relatives à la réglementation intérieure.

Étant donné que les MNT appliquées pour des raisons de politique publique sont susceptibles d'avoir des effets sur le commerce, on ne peut pas s'abstenir d'examiner ces effets. Il se peut que les responsables politiques n'aient aucune intention commerciale ostensible dans leurs interventions de politique publique, mais celles-ci peuvent en fait servir un double objectif. Elles peuvent être conçues ou appliquées de manière à restreindre intentionnellement les échanges, même si elles ont principalement un objectif de politique publique. Cette pratique, appelée «substitution des politiques», est utilisée quand il n'est pas possible de recourir à d'autres moyens, moins opaques (tels que les droits de douane), ou quand les responsables politiques souhaitent dissimuler leurs objectifs. Il faut noter en outre que le problème peut être lié moins à la conception de la mesure qu'à la façon dont elle est appliquée. Si tel est le cas, il peut être beaucoup plus difficile de trouver un remède systématique. Bon nombre des différends soumis au GATT/à l'OMC ont porté sur la tension entre une bonne politique publique et une protection déguisée.

La question de la substitution des politiques n'est qu'un élément de l'engagement concernant la coopération internationale en matière de MNT. C'est probablement l'un des aspects les plus simples de la coopération. Les choses se compliquent quand on considère les effets des MNT sur le commerce, non pas en termes d'intention protectionniste, mais du point de vue des effets des approches divergentes des MNT. La question de la divergence a au moins trois aspects. Le premier, qui est peut-être le moins compliqué, a trait à ce que l'on pourrait appeler une «divergence fortuite ou dépendante du scénario», c'est-à-dire qu'une coopération réglementaire localisée peut donner lieu à différentes approches réglementaires fondées non pas sur des préférences marquées, mais sur l'habitude ou la coutume. En l'absence d'intérêts particuliers exigeant la poursuite d'approches divergentes, la coopération aux fins de l'harmonisation ou de la reconnaissance mutuelle de ces approches divergentes devrait être relativement facile. De fait, c'est bel et bien dans cet esprit que le *Rapport sur le commerce mondial* de l'année dernière, consacré aux accords commerciaux préférentiels, suggérait que les risques de divergence réglementaire pouvaient être réduits par la multilatéralisation des politiques préférentielles dans ce domaine.

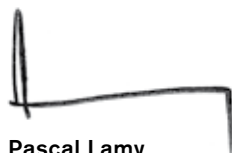
Le deuxième aspect de la divergence entre les approches nationales ou régionales des MNT est beaucoup plus délicat. La divergence peut refléter quelque chose de plus profond, qui va à la racine des préférences sociétales. Les systèmes de valeurs peuvent varier d'une société à l'autre, si bien que l'idée d'harmonisation ou de reconnaissance

mutuelle peut paraître inacceptable à certains. On pourrait parler de «divergence des préférences», mais il serait bien téméraire de prétendre que le commerce devrait pouvoir effacer cette diversité. Pourtant, cette réalité peut être lourde de conséquences pour la capacité des pays de coopérer et de retirer des avantages mutuels des échanges. En l'occurrence, la seule approche raisonnable est de préserver et respecter les différences en évitant autant que possible tout glissement vers une approche à double fin de la formulation et de l'application des politiques publiques.

Le troisième aspect de la divergence concerne les difficultés qu'ont les pays pauvres pour se conformer aux normes imposées sur les grands marchés qu'ils desservent. On pourrait parler à cet égard de «divergence involontaire». Les pays en développement n'ont aucune raison de préférer des normes différentes; c'est simplement une question de capacité. Avec la volonté et l'engagement nécessaires, ce problème peut être aisément résolu. Comme cela est indiqué dans le Rapport, plusieurs initiatives de renforcement des capacités tentent de remédier à ce problème.

Une action internationale conjointe pour éliminer les éléments protectionnistes de la conception et de l'application des MNT procurerait des gains économiques considérables. Des efforts pour réduire les divergences réglementaires en encourageant l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes et en faisant en sorte que les normes privées ne fragmentent pas inutilement les marchés auraient aussi des effets très bénéfiques. On a déjà fait des progrès considérables dans la gestion des politiques publiques concernant les mesures OTC/SPS dans le domaine des marchandises, et la réglementation intérieure relative aux services. Les progrès réalisés renferment la promesse de nouvelles avancées.

Le présent rapport est consacré en grande partie à l'examen des renseignements disponibles sur les MNT et de notre capacité d'analyser et d'évaluer les effets de ces mesures. Cet examen est certes fort utile, mais il n'a rien de réconfortant. Nous en savons beaucoup moins que nous le devrions sur l'existence et les effets des MNT. La difficulté est en partie de nature technique, comme cela est expliqué en détail dans le Rapport. Le nouveau Portail intégré d'information commerciale (I-TIP) mis au point par le Secrétariat vise à accroître la transparence. Mais il apparaît clairement que les gouvernements ont une part de responsabilité dans l'insuffisance des renseignements disponibles. Il y a tout lieu de chercher à améliorer la conception et le contenu des obligations de notification et le respect de ces obligations. Cela semble être une condition préalable à un véritable engagement international, au niveau régional ou multilatéral, en vue d'avancer dans la réalisation d'un programme d'action qui promet des gains significatifs à ceux qui y participent.



Pascal Lamy
Directeur général

Résumé analytique

Cette année, le *Rapport sur le commerce mondial* explore, au-delà des droits de douane, les autres mesures susceptibles d'affecter les échanges. Les droits de douane ayant baissé au fil des ans depuis la création de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1948, l'attention s'est progressivement tournée vers les mesures non tarifaires (MNT). Ces mesures forment un ensemble vaste et complexe, obéissant à des motivations multiples, et en constante évolution. Les objectifs de politique publique qui sous-tendent les MNT ont changé au fil du temps. Cette évolution est due à de nombreux facteurs, notamment à l'interdépendance accrue dans le contexte de la mondialisation, à une plus grande prise de conscience sociale et aux préoccupations croissantes concernant la santé, la sécurité et la qualité de l'environnement. Bon nombre de ces facteurs appellent une intégration plus profonde, détournant l'attention des formes de coopération plus traditionnelles et plus superficielles. Le commerce des services s'inscrit dans cette évolution et fait l'objet d'analyses approfondies, ainsi que les politiques qui ont une incidence sur cette activité.

La multiplication constante des orientations et des préoccupations de politique publique pose des défis pour la coopération internationale. Le GATT/l'OMC se sont attaqués à certains des problèmes créés par les MNT dans le cadre du mécanisme de règlement des différends et des cycles successifs de négociations. Le Tokyo Round et le Cycle d'Uruguay, en particulier, ont mis l'accent sur plusieurs MNT, y compris les normes, qui ont été progressivement soumises à une plus grande discipline multilatérale. Le Cycle d'Uruguay a aussi marqué l'inclusion des services dans le champ de compétence de l'OMC.

Les mesures réglementaires comme les obstacles techniques au commerce (OTC) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) concernant les marchandises, et la réglementation intérieure concernant les services posent de nouveaux défis urgents pour la coopération internationale au XXI^e siècle. Elles posent aussi de graves problèmes de transparence. Plus que beaucoup d'autres mesures, elles répondent à des objectifs de politique publique (comme la protection de la santé, de la sécurité et du bien-être des consommateurs). Leurs effets sur le commerce peuvent être fortuits, mais elles peuvent aussi être conçues et appliquées d'une manière qui constitue une entrave non nécessaire au commerce. De plus, elles soulèvent un certain nombre de problèmes qui sont spécifiques aux gouvernements et aux entreprises des pays en développement. L'ampleur du sujet a obligé à limiter le champ du rapport aux mesures OTC/SPS et à la réglementation intérieure relative aux services.

A. Introduction

La section A du rapport présente un bref historique des mesures non tarifaires au GATT/à l'OMC. Cet aperçu montre que les raisons pour lesquelles ces mesures sont utilisées ont évolué, ce qui a compliqué ce domaine de la politique commerciale, mais n'a rien changé au problème essentiel, qui est de gérer la relation entre politique publique et possibilités commerciales.

La section B analyse les raisons pour lesquelles les gouvernements ont recours aux MNT et aux mesures relatives aux services et examine dans quelle mesure leurs interventions peuvent aussi fausser les échanges internationaux. Le phénomène de la délocalisation et les effets croisés des mesures relatives aux services sur le commerce des marchandises sont aussi pris en considération. La section analyse ensuite les choix possibles entre les différents instruments de politique publique d'un point de vue théorique et empirique. Enfin, elle présente plusieurs études de cas sur l'utilisation des MNT dans des contextes particuliers, comme la récente crise financière, les politiques de lutte contre le changement climatique et les préoccupations concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Ces études de cas montrent à quel point les mesures adoptées peuvent constituer un problème pour le commerce international.

La section C du rapport fait le point sur la situation. Elle passe en revue les sources de renseignements disponibles sur les MNT et sur les mesures relatives aux services et évalue leurs points forts et leurs faiblesses. Elle s'appuie ensuite sur ces renseignements pour établir plusieurs « faits stylisés », concernant d'abord les MNT (mesures OTC et SPS en particulier) puis les mesures relatives aux services.

La section D examine l'ampleur et les effets sur le commerce des MNT et des mesures relatives aux services en général, puis elle s'intéresse plus particulièrement aux mesures OTC/SPS et à la réglementation intérieure dans le domaine des services. Elle examine aussi comment l'harmonisation des réglementations et/ou la reconnaissance mutuelle des normes permettent de réduire les entraves au commerce dues à la diversité des mesures OTC/SPS et de la réglementation intérieure concernant les services.

La section E traite de la coopération internationale dans le domaine des MNT et des mesures relatives aux services. La première partie examine la raison d'être économique de cette coopération et s'interroge sur la conception efficace de règles concernant les MNT dans un accord commercial. La deuxième partie examine comment la coopération a eu lieu sur les mesures OTC et SPS et sur la réglementation des services dans le système commercial multilatéral et dans d'autres instances et institutions internationales. La troisième partie présente une analyse juridique du traitement des MNT dans le système de règlement des différends du GATT/de l'OMC et de l'interprétation des règles donnée dans de récents différends commerciaux internationaux. La section se termine par un examen des enjeux et des principales implications du Rapport en termes de politiques.

B. L'utilisation des mesures non tarifaires : un point de vue économique

Motifs de l'intervention des gouvernements et types de mesures

Les gouvernements utilisent les mesures non tarifaires pour accroître le bien-être national et pour des raisons d'«économie politique».

Les mesures non tarifaires, comme les mesures OTC/SPS (y compris l'étiquetage), les taxes et les subventions, sont souvent des instruments optimaux pour atteindre des objectifs de politique publique, notamment pour corriger les défaillances du marché telles que les asymétries de l'information (les parties n'ont pas les mêmes informations) et la concurrence imparfaite, et pour poursuivre des objectifs autres qu'économiques, comme la protection de la santé publique. Les MNT comme les subventions à l'exportation et les taxes à l'exportation augmentent le revenu national en exploitant la puissance commerciale sur les marchés internationaux. Bien que de nombreuses MNT soient axées sur la protection des consommateurs, ces mesures peuvent aussi être utilisées par les responsables politiques pour protéger les producteurs nationaux.

L'utilisation des MNT, quelles qu'en soient les raisons, a souvent des effets sur le commerce.

Dans certains cas, l'utilisation de MNT peut favoriser les échanges mais dans beaucoup d'autres cas elle les restreint. Lorsque les MNT sont destinées à corriger une défaillance du marché, les effets sur le commerce sont une conséquence fortuite de la poursuite d'un objectif de politique publique. Mais quand les MNT sont utilisées pour manipuler les termes de l'échange ou protéger les producteurs nationaux, les effets défavorables sur le commerce des partenaires sont le moyen d'obtenir des gains. Le fait qu'une MNT utilisée pour poursuivre un objectif de politique publique peut aussi être utilisée à des fins protectionnistes montre bien la difficulté de distinguer les motivations «légitimes» des motivations protectionnistes de ces mesures et de repérer les cas où elles engendrent des coûts commerciaux non nécessaires.

Le choix des MNT à la lumière des contraintes nationales et internationales

L'analyse du choix entre les différents instruments compte tenu du contexte politique et économique national peut aider à identifier les motifs des interventions de politique publique.

Ni l'objectif déclaré d'une mesure ni son effet sur le commerce ne permettent de déterminer si une MNT est inoffensive du point de vue du commerce. Une analyse de la nature de ces mesures et des conditions politiques et économiques qui conduisent à leur adoption peut fournir de précieuses indications à cet égard. En particulier, l'opacité de certaines MNT par rapport aux droits de douane et à d'autres instruments permet aux gouvernements mus par des considérations politiques de

dissimuler les coûts et les avantages effectifs d'une mesure et de répondre ainsi aux pressions de groupes de producteurs particuliers, tout en donnant l'impression de poursuivre une politique d'intérêt public. Diverses circonstances politiques, comme les cycles électoraux ou les conflits interministériels, peuvent expliquer aussi pourquoi les MNT sont toujours utilisées. Les caractéristiques des secteurs jouent aussi un rôle. Les pressions exercées par les grandes entreprises influentes qui veulent une augmentation des coûts fixes ou l'importance de la délocalisation internationale dans certains secteurs influenceront nécessairement sur la décision des gouvernements d'utiliser certaines MNT.

Alors que les engagements pris par les pays dans les accords commerciaux limitent leur capacité d'adopter certaines politiques commerciales, des mesures moins réglementées peuvent apparaître comme un moyen secondaire de protéger ou de soutenir les industries nationales.

Comme ils peuvent de moins en moins utiliser les droits de douane et d'autres mesures commerciales, les gouvernements peuvent recourir à certaines MNT, y compris à l'intérieur des frontières comme des mesures OTC/SPS, pour influencer sur le commerce. Par exemple, un gouvernement peut être tenté d'imposer des règlements techniques nationaux plus rigoureux si les entreprises nationales d'un secteur en concurrence avec les importations ont moins de mal à s'y conformer que les entreprises étrangères. Les données empiriques disponibles indiquent que les MNT sont davantage utilisées lorsque le recours aux droits de douane est limité par des accords internationaux.

Mesures affectant le commerce des services

Malgré les spécificités du commerce des services, il est tout aussi difficile que pour les MNT de distinguer les cas où les mesures relatives aux services visent des objectifs de politique publique et ceux où elles faussent les échanges.

La justification d'une réglementation des marchés de services est particulièrement évidente si l'on considère l'incidence des défaillances du marché dans de nombreux secteurs de services. Dans le même temps, les caractéristiques particulières du commerce des services, notamment le caractère immatériel des services et les différents modes de fourniture, font que les mesures réglementaires, appliquées surtout «à l'intérieur des frontières», sont la seule forme de protection commerciale. Par conséquent, bien que certaines mesures relatives aux services puissent être utilisées expressément à des fins protectionnistes, la réglementation des services poursuit généralement des objectifs de politique publique, mais elle peut quand même avoir des effets sur le commerce.

Il est encore plus important de veiller à ce que les mesures relatives aux services ne faussent pas indûment les échanges compte tenu de la fragmentation des processus de production.

Le commerce des services joue un rôle important dans le développement des réseaux de production internationaux.

Les mesures qui restreignent le commerce et la concurrence sur les marchés de services peuvent avoir des répercussions sur d'autres secteurs. Cela est vrai en particulier dans le cas des services d'infrastructure, où les retombées sur d'autres secteurs de services et sur le commerce des marchandises peuvent être importantes.

Les MNT au XXI^e siècle

L'utilisation des MNT en période de crise financière, les politiques de lutte contre le changement climatique et les mesures en faveur de la sécurité sanitaire des produits alimentaires sont autant d'exemples des problèmes qui se posent à l'interface de la politique publique et de la politique commerciale.

Pendant la récente crise financière, des mesures d'«urgence» ont été prises pour endiguer la propagation des dommages systémiques. Mais, comme on craignait que la crise ne renforce la tentation de recourir à une politique du chacun pour soi, il a été jugé nécessaire de suivre les mesures prises en réponse à la crise pour repousser le spectre du protectionnisme.

Dans le cas du changement climatique, les pays qui ont un régime strict sont tentés de recourir à des MNT pour gérer les conséquences environnementales et commerciales de leurs politiques climatiques. Ces conséquences sont notamment la fuite de carbone (la réduction des émissions de gaz à effet de serre d'un pays ayant une réglementation stricte est compensée par l'augmentation des émissions d'un pays dont la réglementation est moins stricte) et la perte de compétitivité des entreprises des pays qui ont une réglementation environnementale rigoureuse. Bien que des raisons environnementales puissent motiver l'utilisation de MNT, telles que les mesures d'ajustement à la frontière, ces mesures aident aussi les producteurs nationaux exposés à une forte concurrence, d'où un risque de détournement de la réglementation.

Les progrès économiques, sociaux et technologiques ont amené les consommateurs à être plus exigeants en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires et ont créé de nouvelles difficultés dans la gestion des chaînes d'approvisionnement fragmentées au niveau mondial. Les mesures axées sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires ont proliféré pour faire face à ces difficultés. D'où l'attention accordée aux diverses approches visant à atténuer les effets négatifs possibles sur le commerce, comme l'harmonisation des normes, l'équivalence et l'adhésion à un ensemble de règles.

Voir la page 48

C. Inventaire des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services

Sources d'information sur les MNT et sur les mesures relatives aux services

La transparence est une question majeure tant dans le cas des MNT que dans celui des mesures relatives aux services. Malgré les efforts faits récemment pour combler les lacunes de l'information dans ce domaine, les données restent fragmentaires.

La rareté relative des informations sur les mesures non tarifaires est due en partie à la nature de ces mesures, qui sont intrinsèquement plus difficiles à mesurer que les droits de douane. Au cours des dernières années, l'OMC et d'autres organisations internationales ont fait d'importants efforts de classification et de collecte de données sur les MNT, qui ont permis des progrès considérables, et ces efforts commencent à s'étendre aux mesures relatives aux services. Mais il faut en faire plus pour obtenir un tableau plus clair et plus complet de la situation.

Parmi les sources internes dont dispose l'OMC figurent les listes de concessions et d'engagements des Membres, les notifications, les examens des politiques commerciales, les rapports de suivi, les renseignements sur les problèmes commerciaux spécifiques (PCS) soulevés par les Membres et les différends soumis à l'OMC. La plupart de ces sources souffrent de limitations et n'offrent pas le degré de transparence voulu. S'agissant des notifications des Membres, par exemple, le faible respect des obligations en la matière peut être un sérieux handicap.

Un autre problème est l'accessibilité des données qui ne sont pas toujours stockées dans des bases de données et qui sont dispersées. En ce qui concerne les données sur les MNT, la situation devrait s'améliorer considérablement grâce au nouveau Portail intégré d'information commerciale (I-TIP) de l'OMC.

S'agissant des sources extérieures à l'OMC, il est apparu dès le début des années 2000 que la base de données du Système d'analyse et d'information commerciales de la CNUCED (TRAINS), qui est la collection la plus complète de données accessibles au public sur les MNT, devait être modernisée.

Un groupe interinstitutions composé de toutes les organisations compétentes a mis à jour le système de codification obsolète de la CNUCED. Dans le même temps, la CNUCED, le Centre du commerce international et la Banque mondiale ont commencé à coordonner leurs efforts pour collecter des renseignements officiels sur les MNT. Ils ont en outre réalisé une série d'enquêtes auprès des entreprises qui viennent utilement compléter les informations officielles.

Les autres sources de données sur les MNT extérieures à l'OMC comprennent la base de données mondiale sur les mesures antidumping, la base de données CoRe NTMs et la base de données Global Trade Alert.

Aucune de ces sources ne fournit des données complètes sur les MNT. Mais chacune met en lumière un aspect particulier de ces mesures, et ensemble elles apportent un éclairage important.

Hormis les engagements spécifiques pris dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services et des accords commerciaux préférentiels, on a très peu de renseignements sur les mesures relatives aux services. La série d'indicateurs de réglementation des marchés de produits de l'OCDE est la principale source d'information sur les mesures appliquées. Toutefois, celle-ci n'établit pas de distinction entre les limitations concernant l'accès aux marchés et le traitement national d'une part et la réglementation intérieure de l'autre. Les données les plus fiables sur la réglementation intérieure sont des données sectorielles, par exemple sur les services financiers.

Faits stylisés concernant les MNT

En dépit de la perception commune d'un recours croissant aux MNT, les éléments dont on dispose ne sont pas probants. Le recours à ces mesures semble avoir augmenté au milieu des années 1990, mais il a stagné entre 2000 et 2008 avant de reprendre à la suite de la crise financière. Néanmoins, les notifications présentées à l'OMC semblent indiquer une tendance à la hausse pour les mesures OTC/SPS.

D'après les données historiques de la base de données TRAINS de la CNUCED, la part des lignes de produits et de la valeur des échanges visée par des MNT a augmenté entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, puis elle est restée inchangée ou a légèrement diminué jusqu'en 2008.

Les données de l'OMC provenant des notifications indiquent cependant une augmentation de l'utilisation des mesures OTC/SPS depuis le milieu des années 1990, qui s'accompagne d'une augmentation du nombre de problèmes commerciaux spécifiques soulevés aux Comités OTC et SPS. La fréquence et le taux de couverture des problèmes commerciaux spécifiques ont également augmenté au fil du temps, mais pas de façon régulière.

Les éléments d'information provenant des différends soumis à l'OMC relatifs à des mesures OTC et SPS sont plus nuancés. Au cours des cinq dernières années, l'Accord SPS a été invoqué dans seulement 11 pour cent des différends et l'Accord OTC dans 12 pour cent des différends. Pendant la même période, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a été cité dans plus de la moitié des différends (55 pour cent). Cette différence peut s'expliquer par le fait que les mécanismes de coopération au sein des comités permettent de désamorcer les conflits.

Les mesures OTC/SPS sont les mesures non tarifaires les plus fréquentes d'après les données provenant de sources officielles. Elles sont aussi considérées comme l'un des principaux obstacles à l'exportation, d'après les enquêtes menées auprès des entreprises.

Des données officielles sur les MNT recueillies récemment dans 30 pays en développement, dans l'Union européenne et au Japon montrent une forte incidence transversale des mesures OTC et SPS.

Les données provenant des enquêtes auprès des entreprises effectuées par le Centre du commerce international (ITC) dans onze pays en développement donnent à penser que les mesures OTC/SPS sont les mesures les plus contraignantes pour les exportateurs. En 2010, la part des mesures OTC/SPS dans l'ensemble des MNT jugées contraignantes par les entreprises exportatrices était de 48 pour cent. De même, il ressort des enquêtes que les mesures OTC/SPS occupent une place importante parmi les mesures qui affectent les exportateurs de l'UE (un peu plus de 50 pour cent) mais que leur part est plus faible dans le cas des États-Unis (environ 20 pour cent). Cette différence peut s'expliquer par le fait que les méthodes d'enquête étaient différentes aux États-Unis et dans l'UE.

Les éléments d'information dégagés des problèmes commerciaux spécifiques soulevés par les Membres de l'OMC et des enquêtes de l'ITC auprès des entreprises montrent que les mesures OTC/SPS appliquées par les pays développés sont une importante source de préoccupation.

Les mesures OTC/SPS imposées par les pays développés font l'objet d'un nombre plus important de problèmes commerciaux spécifiques que les mesures imposées par les pays en développement. Les enquêtes de l'ITC auprès des entreprises montrent que les pays développés recourent plus fréquemment à des mesures de type OTC/SPS.

Les MNT, et en particulier les mesures OTC/SPS, varient selon les secteurs mais sont particulièrement répandues dans l'agriculture.

Les problèmes commerciaux spécifiques relatifs à des mesures SPS concernent surtout le secteur agricole (94 pour cent), ce qui n'a rien de surprenant. Il est plus étonnant en revanche de voir que de nombreux problèmes relatifs à des OTC (29 pour cent) concernent aussi l'agriculture. En outre, l'analyse économétrique montre que les OTC, mesurés d'après les problèmes commerciaux spécifiques, sont prédominants dans le secteur agricole, du point de vue du nombre de lignes tarifaires et de la valeur des échanges.

Si les réponses aux enquêtes de l'ITC sont pondérées par le commerce, l'incidence observée des MNT parmi les entreprises du secteur agricole est de 63 pour cent, contre 45 pour cent dans le secteur manufacturier. En outre, parmi les MNT, les mesures OTC/SPS sont beaucoup plus fréquentes dans le secteur agricole (59 pour cent) que dans le secteur manufacturier (34 pour cent).

Les éléments d'information provenant des différends soumis à l'OMC montrent aussi que les Accords SPS et OTC sont beaucoup plus souvent invoqués dans les affaires concernant des produits agricoles. Les deux accords ont été cités dans 28 pour cent des affaires concernant des produits agricoles (tels que définis dans l'Accord sur l'agriculture) entre 2007 et 2011. En revanche, dans les différends concernant des produits non agricoles, l'Accord SPS n'a jamais été cité et l'Accord OTC ne l'a été que dans 2,9 pour cent des cas.

Les données disponibles indiquent aussi que les obstacles de procédure sont la principale source de difficultés pour les entreprises exportatrices des pays en développement.

Les enquêtes de l'ITC auprès des entreprises montrent que, pour les exportateurs, plus de 70 pour cent des MNT contraignantes constituent aussi un obstacle de procédure. Les délais, les redevances trop élevées ou les paiements informels représentent ensemble plus de la moitié des obstacles signalés.

Mesures relatives aux services

Les sources de données actuellement disponibles sur les mesures relatives aux services laissent à désirer à plusieurs égards. Le nombre de notifications présentées à l'OMC est insuffisant. Les listes d'engagements des Membres en matière d'accès au marché et de traitement national fournissent des renseignements sur les politiques consolidées mais les régimes effectivement appliqués sont souvent plus ouverts. La réglementation intérieure est généralement mesurée au moyen d'indicateurs indirects de qualité médiocre.

Les indicateurs de réglementation des marchés de produits (RMP), qui sont les données les plus fréquemment utilisées pour les mesures relatives aux services, sont orientés à la baisse dans les pays de l'OCDE depuis la fin des années 1990. Cela indique que la contestabilité des marchés est plus grande mais donne peu d'information sur les tendances en matière d'accès aux marchés, de traitement national et de réglementation intérieure. On sait très peu de choses sur les mesures relatives aux services dans la plupart des pays non membres de l'OCDE car ils ne sont pas couverts par les indicateurs RMP.

Certains éléments indiquent un traitement discriminatoire des services et des fournisseurs de services étrangers, en particulier d'après l'indice de restrictivité de la réglementation de l'investissement direct étranger (IDE) calculé par l'OCDE. Cette discrimination, qui peut générer une rente pour les entreprises nationales, a cependant tendance à diminuer depuis la fin des années 1990, par suite notamment de la réduction des restrictions à la participation étrangère.

En ce qui concerne la réglementation intérieure, l'état des données est préoccupant. La littérature sur le commerce utilise les indicateurs RMP comme indicateur indirect de la réglementation intérieure, mais ces indicateurs ne rendent pas compte de façon satisfaisante des prescriptions et procédures en matière de qualifications et des normes techniques applicables aux services. L'une des difficultés pour mesurer la réglementation intérieure est qu'elle a souvent un caractère sectoriel. Il n'est donc pas surprenant que les renseignements les plus fiables proviennent d'ensembles de données sectoriels, comme la base de données de la Banque mondiale sur la réglementation bancaire.

D. Éléments d'information sur les effets sur le commerce des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services

Quantification des effets sur le commerce

Les mesures non tarifaires sont diverses et peuvent difficilement être comparées d'un pays et d'un secteur à l'autre. Les études existantes indiquent cependant qu'elles faussent considérablement les échanges, peut-être même plus que les droits de douane. En outre, la contribution relative des MNT au niveau global de protection semble augmenter avec le niveau du PIB par habitant.

Plusieurs études quantifient l'effet des MNT sur le commerce international en estimant «un équivalent tarifaire *ad valorem* (EAV)». Si l'on fait une moyenne entre les pays et les lignes tarifaires, les MNT multiplient presque par deux le degré de restrictivité des échanges imposé par les droits de douane. Des données plus récentes indiquent qu'avec la baisse des droits de douane, la contribution des MNT à la restrictivité globale des échanges a probablement augmenté et dépassé celle des droits de douane. Les données indiquent aussi que, à mesure que les Membres de l'OMC s'enrichissent, la restrictivité des échanges liée aux MNT – par rapport aux droits de douane – augmente. En outre, l'EAV moyen pour les produits agricoles semble être beaucoup plus élevé que pour les produits manufacturés.

Le degré de restrictivité des mesures relatives aux services est généralement plus élevé dans les pays en développement que dans les pays développés. Pourtant, il n'y a pas de relation systématique entre la restrictivité de ces mesures et le revenu par habitant.

La restrictivité des mesures relatives aux services ne semble pas être systématiquement associée au niveau de développement d'un pays parce qu'elle varie beaucoup au sein du groupe des économies en développement. Il semble en outre que la variation observée entre les pays peut dépendre du secteur de services considéré.

Les méthodes développées dans la littérature pour mesurer le degré de restrictivité des MNT et des mesures relatives aux services présentent un certain nombre de limitations, qui sont accentuées en présence de chaînes d'approvisionnement mondiales.

Ces limitations méthodologiques peuvent être imputées en partie au manque de transparence dans l'utilisation des MNT et des mesures relatives aux services. À cela s'ajoutent les problèmes liés au manque de données sur les prix, à la sensibilité des résultats obtenus en utilisant différentes techniques économétriques et à la difficulté d'attribuer les hausses de prix à une mesure unique quand un marché est caractérisé par l'existence de multiples MNT et mesures relatives aux services.

Les efforts faits jusqu'à présent pour mesurer les effets sur le commerce des MNT et des mesures relatives aux services ne tiennent pas compte du fait que, dans une chaîne d'approvisionnement mondiale, les produits semi-finis doivent franchir plusieurs fois les frontières internationales. L'effet d'une augmentation marginale des coûts commerciaux est beaucoup plus important que s'il n'y avait qu'une transaction internationale.

Les estimations de la restrictivité des mesures relatives aux services ne tiennent pas compte de leur incidence sur le commerce des marchandises.

L'effet de restriction des échanges des mesures relatives aux services va au-delà du commerce des services et s'étend au commerce des marchandises. Les services de transports et de voyages représentent environ la moitié du commerce de services transfrontières et sont certainement ceux qui contribuent le plus, directement, au commerce international. Il est établi que les obstacles au commerce et la concurrence dans les secteurs des transports et de la logistique ont un effet négatif non seulement sur le commerce transfrontières des services de transport, mais aussi sur les résultats commerciaux globaux d'un pays. De même, on a pu montrer que les obstacles réglementaires aux flux d'IED et aux services fournis aux entreprises affectent les résultats à l'exportation dans les secteurs manufacturiers comme les machines, les véhicules à moteur, les produits chimiques et le matériel électrique.

Les complémentarités entre les marchandises et les services et les retombées des mesures relatives aux services sur le commerce des marchandises sont particulièrement marquées le long des chaînes de valeur mondiales. Il est indispensable que les marchés de services aux entreprises soient ouverts et concurrentiels pour progresser dans la chaîne de valeur vers des produits manufacturés plus différenciés et à plus forte intensité de services.

Les estimations de la restrictivité globale des mesures relatives aux services devraient tenir compte des interactions entre le commerce des services et le commerce des marchandises mais les études empiriques à ce sujet sont encore rares.

Gros plan sur les mesures OTC/SPS et sur la réglementation intérieure dans le domaine des services

Il n'existe pas d'étude comparative du rôle des différents types de MNT dans la restrictivité globale de ces mesures. Il est clair cependant que l'effet de ces mesures sur le commerce n'est pas nécessairement restrictif dans tous les cas. Les mesures OTC/SPS et la réglementation intérieure, en particulier, n'entraînent pas clairement une augmentation ou une diminution des échanges.

D'une manière générale, les mesures OTC/SPS ont des effets essentiellement positifs pour les secteurs technologiquement plus avancés, mais elles ont des effets négatifs sur le commerce des produits frais et transformés. En outre, on constate que, lorsqu'il est

négatif, l'effet des mesures OTC/SPS sur le commerce est déterminé par l'impact sur les exportations des pays en développement, notamment des petits pays.

On a très peu de données empiriques sur l'effet sur le commerce de la réglementation intérieure dans le domaine des services. La réglementation intérieure qui réduit la concurrence a des effets négatifs sur le commerce bilatéral. En revanche, on constate que, dans le secteur financier, la réglementation intérieure visant à imposer des normes appropriées a un effet positif sur le commerce.

Les mesures OTC/SPS et la réglementation intérieure dans le domaine des services affectent non seulement le volume des échanges entre deux pays mais aussi le nombre de pays avec lesquels ils font du commerce.

On a fait valoir que les mesures OTC/SPS peuvent représenter principalement un coût fixe pour entrer sur un nouveau marché. Par exemple, une entreprise peut avoir à payer un coût initial pour s'adapter à la norme en vigueur sur un marché étranger, mais ce coût est indépendant du volume de ses ventes. Cela concorde avec les éléments indiquant que les mesures OTC/SPS ont un effet plus marqué sur les petites entreprises que sur les grandes, et sur les entreprises qui sous-traitent les composants qu'elles utilisent.

L'importance du coût fixe concorde aussi avec l'observation que les mesures OTC/SPS et la réglementation intérieure dans le domaine des services affectent les échanges à la fois par leur impact sur le volume du commerce entre deux pays et par leur effet sur la diversification des marchés d'exportation.

Certains éléments indiquent que l'évaluation de la conformité est une mesure particulièrement contraignante.

Une étude des mesures SPS effectuée pour le présent rapport constate que les mesures d'évaluation de la conformité ont un effet négatif plus marqué sur le commerce des produits alimentaires et des produits agricoles que les règlements relatifs aux caractéristiques des produits.

Les effets négatifs sur le commerce sont compensés par une diminution des divergences entre les politiques, grâce à l'alignement sur les normes internationales, à l'harmonisation ou à la reconnaissance mutuelle.

Les études empiriques mesurent de différentes façons le degré d'harmonisation des mesures OTC/SPS. Certaines considèrent qu'une norme est harmonisée si elle est conforme à une norme internationale publiée par l'Organisation internationale de normalisation (ISO), la Commission électrotechnique internationale (CEI), l'Union internationale des télécommunications (UIT) ou d'autres organismes de ce genre. D'autres études considèrent que les normes sont harmonisées si elles sont communes à un groupe de pays. Malgré ces différences, la littérature constate généralement que l'harmonisation des mesures OTC/SPS augmente les échanges. Il est démontré, en

particulier, que l'harmonisation des mesures OTC/SPS renforce la présence de petites et moyennes entreprises sur les marchés d'exportation.

Comme pour les marchandises, on a fait valoir que les différences dans la réglementation des services entre les pays (hétérogénéité des politiques) constituent des restrictions réglementaires au commerce. Il est effectivement prouvé qu'une réduction de l'hétérogénéité des politiques, résultant de la reconnaissance mutuelle des normes ou de l'alignement sur les normes internationales, entraîne une augmentation du commerce des services.

Si l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes ont lieu au niveau régional, cela peut entraîner un important détournement d'échanges pour les tiers et un verrouillage réglementaire. Cela semble être le cas en particulier pour les pays en développement.

Les études existantes indiquent que l'harmonisation au niveau régional a tendance à provoquer un détournement des échanges, qui nuit tout particulièrement aux exportations des pays en développement. L'inclusion de dispositions spécifiques dans les accords commerciaux préférentiels semble se faire selon un modèle en étoile, le grand partenaire imposant ses normes aux autres parties.

Comme on l'a vu dans le *Rapport sur le commerce mondial* 2011, le risque de verrouillage existe dans les dispositions régionales relatives aux OTC. L'harmonisation avec une norme régionale peut augmenter le coût d'une plus grande ouverture commerciale multilatérale. Si l'adoption d'une certaine norme implique le paiement d'une forme de coût fixe il se peut que les dispositions régionales risquent de constituer un obstacle à la coopération multilatérale.

Voir la page 134

E. Coopération internationale sur les mesures non tarifaires et les mesures relatives aux services dans le contexte de la mondialisation

Réglementation des MNT dans les accords commerciaux

Les accords dits superficiels contiennent des dispositions visant à remédier au problème du remplacement des droits de douane par des mesures non tarifaires.

Selon la principale théorie économique des accords commerciaux, les règles relatives aux mesures non tarifaires dans les accords commerciaux doivent remédier principalement au problème de la « substitution de mesures » entre les droits de douane et les mesures non tarifaires. Cela peut se faire avec un ensemble simple de règles qui laissent aux gouvernements nationaux une grande autonomie pour l'adoption de MNT (intégration « superficielle »).

Le caractère changeant du commerce international et l'utilisation de normes privées peuvent nécessiter des formes d'intégration institutionnelle plus profondes.

La prolifération des chaînes de production mondiales crée de nouvelles formes de retombées politiques transfrontières. En outre, les entreprises utilisent de plus en plus les normes privées pour faire face aux problèmes liés à la gestion de leurs chaînes d'approvisionnement, ce qui a un impact sur l'accès aux marchés. Cela justifie une coopération profonde sur les MNT dans le cadre des accords commerciaux. Comme la production est internationale, une partie des coûts liés aux frictions commerciales est supportée par les entreprises étrangères. Les accords commerciaux permettent d'empêcher les gouvernements et les entreprises de prendre des décisions qui faussent le commerce et l'investissement tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

En outre, comme les raisons pour lesquelles les gouvernements recourent à des MNT sont de plus en plus nombreuses, y compris les considérations de santé, de sécurité et d'environnement, il faut élaborer des règles pour faciliter la coopération afin d'identifier les utilisations efficaces et légitimes de ces mesures.

Alors que les consommateurs se préoccupent de plus en plus de questions comme la santé et l'environnement, les règlements jouent un rôle plus important dans les décisions des gouvernements pour des raisons légitimes. Toutefois, la complexité de certaines MNT peut être un facteur d'inefficience parce que les décideurs peuvent ne pas avoir toutes les informations nécessaires sur leurs propres besoins en matière de réglementation et sur ceux de leurs partenaires commerciaux. En outre, l'opacité de

nombreuses MNT complique l'application des règlements au niveau international car elle dépend de la capacité de chaque gouvernement d'observer comment les autres honorent leurs engagements.

Les règles du GATT relatives au traitement national et aux plaintes en situation de non-violation ont été conçues pour remédier au problème de la substitution entre les droits de douane et les MNT. Les accords profonds réglementent les MNT de différentes façons, donnant lieu à des arbitrages.

L'obligation de traiter les produits étrangers au moins aussi favorablement que les produits nationaux « similaires » (traitement national) est l'un des principaux moyens d'éviter la discrimination par le biais des MNT. Lorsqu'une mesure n'enfreint pas explicitement les règles du traitement national, les gouvernements peuvent recourir à ce que l'on appelle les plaintes en situation de non-violation, qui sont autorisées si un gouvernement peut montrer qu'il a été privé d'un avantage escompté en raison des mesures prises par un autre gouvernement. Dans la pratique, les plaintes en situation de non-violation ont été rares dans les différends et, quand il y en a eu, elles ont rarement abouti.

Trois formes d'intégration profonde sont souvent examinées : la reconnaissance mutuelle des règlements, l'établissement d'un lien entre les mesures tarifaires et les mesures non tarifaires dans les négociations commerciales et l'harmonisation des MNT. Ces approches impliquent des arbitrages qui dépendent de certaines conditions économiques (par exemple l'ampleur de l'intégration commerciale, les différences de préférences politiques entre les pays), qu'il faut bien évaluer.

Coopération dans des domaines spécifiques : mesures OTC/SPS, mesures relatives aux services

Les pays coopèrent dans le domaine des mesures OTC/SPS pour remédier aux problèmes qui se posent lorsqu'il s'agit de concilier la restrictivité des échanges et la réalisation d'objectifs de politique publique.

Des problèmes peuvent se poser quand les gouvernements cherchent à concilier la restrictivité des échanges et la réalisation d'objectifs de politique publique au moyen de règlements efficaces. Pour remédier à ces problèmes, les pays coopèrent en élaborant, en diffusant et en adoptant des approches communes de la réglementation, comme les « bonnes pratiques réglementaires », et en établissant des normes internationales qui serviront de base à des mesures.

Les Comités OTC et SPS de l'OMC permettent aux Membres d'examiner les problèmes liés au manque d'information. Les procédures en matière de transparence qu'ils ont élaborées pour la notification par les Membres des mesures projetées ont amélioré la qualité et la disponibilité des renseignements existants sur ces mesures. L'examen des problèmes commerciaux spécifiques fournit des renseignements sur la façon dont les autres Membres concilient la restrictivité des

échanges et la réalisation d'objectifs de politique publique.

Les Membres de l'OMC coopèrent dans le cadre de l'AGCS en soumettant certains types de mesures relatives aux services à des négociations sur une ouverture progressive des échanges.

Les dispositions relatives à la protection du commerce des services, quand il y en a, se trouvent dans les lois, les règlements, les procédures, les décisions et les mesures administratives ou autres des pays. Souvent, les mesures relatives aux services ne sont pas principalement axées sur le commerce, mais il se peut que les règlements aient des effets non nécessaires de distorsion et de restriction des échanges.

L'AGCS offre un cadre permettant de faire la distinction entre les règlements qui peuvent être considérés comme des obstacles au commerce des services, et peuvent donc faire l'objet d'une ouverture commerciale progressive, et les autres mesures qui relèvent de la réglementation intérieure. Les réglementations discriminatoires, qui sont contraires au principe du traitement national, et les restrictions quantitatives à l'accès aux marchés sont déjà assujetties aux disciplines de l'AGCS et leur élimination fait l'objet de négociations.

Les Membres de l'OMC sont confrontés à la difficulté de négocier des disciplines sur la réglementation intérieure pour compléter les engagements pris en matière d'accès aux marchés.

Certaines réglementations intérieures n'entrent pas dans le cadre des négociations sur l'accès aux marchés, mais ont néanmoins une incidence sur le commerce. Il s'agit de faire en sorte qu'elles atteignent leurs objectifs déclarés d'une manière qui ne soit pas plus contraignante qu'il n'est nécessaire.

Les travaux dans le cadre de l'AGCS sont donc centrés sur la négociation d'un ensemble de disciplines concernant la réglementation intérieure et visant à faire en sorte que les mesures soient fondées sur des critères transparents et objectifs, ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité du service et, dans le cas des procédures de licences, ne constituent pas en soi une restriction à la fourniture du service. L'expérience des Accords SPS et OTC souligne la nécessité d'un ensemble de disciplines analogue dans le domaine des services pour éliminer ou réduire les prescriptions qui ne sont pas nécessaires au regard de l'objectif visé.

Disciplines du GATT/de l'OMC relatives aux MNT telles qu'elles ont été interprétées dans le cadre du règlement des différends

Les règles du GATT relatives aux MNT sont compatibles avec une approche d'« intégration superficielle ».

Le GATT ne limite pas l'autonomie réglementaire des pays, sauf si une mesure traite un produit importé d'une manière moins favorable que le produit national similaire

(article III relatif au traitement national), établit une discrimination entre deux produits importés similaires (article premier relatif au principe NPF) ou constitue une prohibition ou une restriction à la frontière qui a un effet limitatif sur la quantité des importations ou des exportations (article XI). Ce cadre est complété par la possibilité de contester des mesures compatibles avec le GATT qui ont annulé ou compromis les avantages revenant à un partenaire commercial.

Toutefois, même si une MNT est incompatible avec les obligations de non-discrimination énoncées à l'article premier et à l'article III, ou avec la prohibition des restrictions quantitatives énoncée à l'article XI, elle peut être justifiée au titre de l'une des exceptions générales prévues à l'article XX du GATT.

Différentes approches ont été préconisées pour déterminer si des MNT visant un objectif réglementaire légitime devraient être jugées contraires aux obligations de non-discrimination énoncées dans le GATT et les autres Accords de l'OMC.

Certains estiment que l'obligation de traitement national énoncée à l'article III devrait être interprétée de manière stricte comme autorisant les MNT qui, bien que discriminatoires, poursuivent un objectif réglementaire légitime ou dont on peut dire objectivement qu'elles n'ont pas d'intention protectionniste. Pour d'autres, ces considérations ne sont pas appropriées dans l'analyse au titre de l'article III, mais doivent plutôt être prises en compte pour déterminer si la mesure concernée peut être justifiée au titre de l'une des exceptions générales prévues à l'article XX du GATT.

Le rôle de l'objectif réglementaire dans l'analyse au titre de l'article 2.1 de l'Accord OTC a été clarifié par l'Organe d'appel dans deux différends récents (États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle et États-Unis – Thon II – Mexique). L'Organe d'appel a estimé que, pour qu'un règlement technique soit contraire à l'article 2.1 de l'Accord OTC, il faut non seulement qu'il ait un effet préjudiciable sur les possibilités de concurrence du produit importé mais aussi que cet effet préjudiciable ne découle pas exclusivement d'une distinction réglementaire légitime. En interprétant l'article 2.1, l'Organe d'appel a noté que, si le GATT et l'Accord OTC cherchent à établir un équilibre analogue, les deux Accords sont structurés de manière différente. Dans le GATT, l'équilibre est exprimé par la règle du traitement national figurant à l'article III:4, nuancée par les exceptions prévues à l'article XX, tandis que, dans l'Accord OTC, l'équilibre est exprimé à l'article 2.1 lui-même.

Les Accords SPS et OTC sont des Accords «post-discriminatoires».

Bien que les Accords SPS et OTC énoncent des obligations de non-discrimination, ils contiennent des dispositions qui vont au-delà d'une approche d'intégration superficielle. Ils encouragent l'harmonisation par l'utilisation des normes internationales et ils énoncent des obligations qui s'ajoutent à l'obligation de non-discrimination. Il s'agit notamment de la nécessité de faire en sorte que les prescriptions ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire. Certains s'interrogent sur

le bien-fondé de ces obligations «post-discriminatoires», faisant valoir qu'il est difficile d'évaluer la compatibilité d'une mesure avec ces prescriptions car les organes juridictionnels de l'OMC ne peuvent pas «deviner» les choix réglementaires d'un Membre.

Difficultés liées aux mesures non tarifaires

L'évolution récente de l'environnement économique mondial a modifié à la fois la nécessité perçue des MNT et la structure des incitations qui amènent les gouvernements à utiliser ces mesures à des fins protectionnistes.

Les règles du GATT ont été conçues pour un monde où s'échangeaient des produits finis, mais la complexité croissante des réseaux de production transfrontières est en train de bouleverser la nature du commerce international moderne. Ces changements posent des problèmes de gouvernance, car les problèmes qui surgissent dans le contexte de la délocalisation obligent à repenser le cadre actuel du système commercial multilatéral fondé sur l'accès aux marchés.

L'évolution des marchés internationaux est due non seulement aux différents modes d'organisation des entreprises, mais aussi à plusieurs autres facteurs, y compris la sensibilité croissante des consommateurs et des électeurs aux problèmes de santé et de climat. Par ailleurs, il est probable aussi que l'utilisation des MNT tiendra compte des évolutions prévisibles de l'environnement économique mondial, notamment des modes de production et de consommation des produits alimentaires, du rôle central de la finance internationale dans l'économie et dans les crises économiques, et des défis fondamentaux du changement climatique.

Les dispositions des Accords de l'OMC relatives à la transparence aident à résoudre les problèmes liés à l'opacité des MNT, mais elles ne sont pas suffisantes. Cela tient au moins en partie au fait que, contrairement à ce qui est souvent dit, tout le monde ne profite pas de la transparence.

Tous les gouvernements s'intéressent aux MNT de leurs partenaires, mais ils peuvent être réticents à divulguer des renseignements sur leurs propres MNT. Le mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC et les rapports de suivi établis par l'Organisation aident à surmonter ce problème, mais les ressources et la périodicité des rapports limitent leur utilité.

Le fait d'accroître la transparence contribue, de fait, à l'ouverture des échanges. Cela signifie que les gouvernements ont autant intérêt à préserver l'opacité qu'à imposer un droit de douane. Malgré les discours favorables à la transparence, l'effet distributif des dispositions relatives à la transparence est généralement ignoré d'une manière incompatible avec les incitations économiques.

Une solution pour améliorer la transparence serait de fournir à l'OMC les ressources nécessaires pour assurer un suivi indépendant de l'action des gouvernements et des marchés, ou bien de confier cette tâche à une tierce

partie. Le respect des règles poserait quand même un problème, car la délégation de cette fonction de suivi ne change rien au fait que les gouvernements n'ont pas d'incitation à la transparence. Pour améliorer la situation, les Membres devraient peut-être engager des négociations bilatérales et/ou plurilatérales sur les obligations en matière de transparence.

Pour limiter l'application protectionniste des MNT, il faut une meilleure intégration de l'analyse économique et juridique. La théorie économique peut aider à identifier les situations dans lesquelles les gouvernements peuvent être plus enclins à utiliser des MNT pour des raisons de compétitivité plutôt que pour la raison de politique publique déclarée.

En cas de différend juridique sur l'importance de l'objectif, du motif, ou de l'intention d'une mesure, la théorie économique pourrait apporter un éclairage sur le choix d'une mesure par un gouvernement et sur la manière dont la mesure est administrée. La théorie économique peut aider à évaluer les MNT pour déterminer si elles permettent de répondre à diverses préoccupations de politique publique. La politique du gouvernement peut aussi être examinée pour voir si elle comporte des éléments protectionnistes.

Si l'utilisation d'«indicateurs économiques» n'est certainement pas exhaustive et ne permet pas de déterminer de façon concluante la véritable raison d'être d'une MNT affectant des intérêts commerciaux étrangers, il se peut quand même que ce type d'analyse soit utile pour combler les lacunes dans les données parfois observées dans l'examen de certaines règles commerciales.

Tandis que les règles actuelles de l'OMC mettent l'accent sur le problème de substitution de mesures entre les droits de douane et les MNT, la marge des manœuvre politique est parfois trop limitée.

Les plaintes en situation de non-violation peuvent être un moyen pour les Membres de l'OMC de prendre des mesures de rétorsion contre l'utilisation de MNT par d'autres Membres pour contourner leurs obligations – c'est ce que l'on appelle le problème de la «substitution de mesures». Toutefois, lorsqu'un Membre souhaite adopter une mesure interne qui réduit les restrictions au commerce, les règles ne permettent pas aux Membres de relever leurs droits de douane de manière à maintenir le niveau d'accès aux marchés ayant fait l'objet d'un engagement. Ce manque de flexibilité peut décourager l'adoption de règlements intérieurs efficaces, voire de concessions commerciales. Par conséquent, l'extension de la portée des plaintes en situation de non-violation pourrait améliorer l'efficacité économique.

Du point de vue juridique, il subsiste un certain nombre d'ambiguïtés concernant les éléments qu'un plaignant doit produire pour que son allégation en situation de non-violation soit fondée. Les Membres de l'OMC ont préféré aborder la question des MNT et de la réglementation intérieure des services en employant d'autres règles. Enfin, même si la plainte en situation de non-violation aboutit, la mesure corrective disponible est

plus faible que les mesures correctives possibles en cas de violation.

Le fait que les Accords SPS et OTC encouragent fortement à suivre les normes internationales crée des tensions dans la pratique.

Les Accords SPS et OTC encouragent à utiliser les normes internationales. Il y a, cependant, une «tension» entre, d'une part, l'utilisation des normes internationales pour éviter des mesures inutilement restrictives pour le commerce et, d'autre part, l'application d'une norme internationale «pertinente». Les normes internationales peuvent être difficiles à utiliser et il peut y avoir des différences de préférences entre les Membres, et des difficultés dans l'élaboration des normes internationales, notamment des différences dans la capacité d'influencer les résultats. Cette tension affecte les travaux ordinaires des Comités OTC et SPS et certains aspects des négociations en cours dans le cadre du Cycle de Doha.

La responsabilité des gouvernements en ce qui concerne les normes privées et le rôle de l'OMC ne sont pas clairs.

Le rôle de l'OMC dans le traitement de l'incidence commerciale des «normes privées» est un autre défi important pour le système commercial multilatéral. La question se pose dans les travaux ordinaires de l'OMC dans des contextes aussi divers que le protectionnisme vert, la sécurité sanitaire des produits alimentaires et la responsabilité sociale. Bien que les normes privées soient considérées comme «facultatives» par nature (parce qu'elles sont imposées par des entités privées), elles peuvent avoir *de facto* des incidences importantes sur le commerce, ce qui est un sujet de préoccupation particulier pour les pays en développement à l'OMC. Si l'on considère que les normes privées sont par définition non gouvernementales, on peut s'interroger sur la responsabilité des gouvernements à l'égard de ces normes (dans le cadre des disciplines de l'OMC), ainsi que sur le rôle de l'OMC elle-même. Alors que certains Membres estiment que ce débat n'a pas sa place à l'OMC, d'autres souhaitent vivement qu'il ait lieu.

Il est indispensable de faire en sorte que les engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national dans le cadre de l'AGCS ne soient pas compromis par des pratiques indûment contraignantes ou protectionnistes.

La principale préoccupation est que les règles communes établies au niveau multilatéral se soldent par une perte de liberté réglementaire pour la poursuite d'objectifs non commerciaux dans le domaine des services. Un moyen de dissiper les inquiétudes quant à l'autonomie réglementaire serait d'axer la discipline sur la nécessité de la mesure utilisée pour réaliser l'objectif déclaré. On pourrait aussi renforcer la sensibilisation aux implications des pratiques réglementaires pour le commerce et l'investissement.

Il est important d'identifier les domaines où pourraient être utilisés des instruments commerciaux permettant une réglementation proconcurrentielle des services.

L'OMC a réussi à établir un texte qui soutient la concurrence dans le secteur des télécommunications. Cette expérience pourrait servir dans d'autres secteurs où il serait possible d'utiliser des instruments analogues. Pour identifier les domaines où l'on pourrait utiliser des instruments commerciaux permettant une réglementation proconcurrentielle, il faudrait que de nombreux organismes nationaux, régionaux et internationaux interviennent pour élargir le dialogue et la coopération en matière de réglementation.

Le renforcement des capacités joue un rôle crucial pour améliorer la coopération internationale dans le domaine des mesures OTC/SPS et de la réglementation intérieure concernant les services.

Les règlements relatifs aux politiques publiques ne donnent pas lieu à des négociations sur l'ouverture des marchés comme c'est le cas pour les obstacles protectionnistes au commerce, et par conséquent il n'y a pas lieu de réfléchir à des arrangements préférentiels, comme le Système généralisé de préférences, pour aider les pays en développement à se développer et à croître. Pour relever le défi du développement tout en poursuivant une politique publique favorable au commerce, il faut plutôt fournir une assistance technique et assurer le renforcement des capacités. Dans les domaines SPS et OTC, les pays en développement et les pays les moins avancés sont souvent dépourvus des organismes de réglementation, du capital humain et de l'infrastructure matérielle nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des mesures efficaces.

Le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF), partenariat mondial établi par la FAO, l'OIE, la Banque mondiale, l'OMS et l'OMC, appuie les efforts de renforcement des capacités dans le domaine SPS. Le Cadre intégré renforcé et l'initiative Aide pour le commerce peuvent aussi jouer un rôle à cet égard.

Pour régler les problèmes de réglementation du commerce des services, il ne suffit pas de mettre fin aux pratiques réglementaires non transparentes ou indûment restrictives. Malgré plus d'une décennie de négociations, il reste beaucoup à faire pour renforcer la coopération et sensibiliser davantage les organismes de réglementation, les décideurs et les négociateurs commerciaux aux liens existant entre les questions de réglementation et les principes commerciaux. Le partage des connaissances sur les bonnes pratiques et le renforcement des institutions réglementaires sont des priorités importantes pour le bon fonctionnement des marchés de services.

Voir la page 160