

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

Les raisons qui amènent les gouvernements à appliquer des mesures non tarifaires (MNT) et des mesures relatives aux services sont de plus en plus nombreuses. La présente section examine quelles sont ces raisons et comment elles peuvent influencer sur les échanges. Elle analyse aussi, d'un point de vue théorique et empirique, les choix qui peuvent être faits par les gouvernements entre différents instruments de politique. Et elle se termine par des études de cas sur l'application des MNT dans le contexte de la récente crise financière, du changement climatique et de la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

Sommaire

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

Faits saillants et principales constatations

- Les mesures non tarifaires (MNT) sont souvent les mesures optimales pour corriger les défaillances du marché. Toutefois, comme les MNT utilisées pour poursuivre un objectif de politique publique peuvent aussi servir à fausser le commerce international, il peut être difficile de distinguer les motivations «légitimes» et les motivations protectionnistes de ces mesures.
- Ni le but déclaré d'une mesure non tarifaire ni son effet sur le commerce ne permettent de dire avec certitude si elle est inoffensive du point de vue du commerce. En revanche, en analysant la nature de ces mesures – leur opacité, leur efficacité et leurs incidences sur différents groupes sociaux – et leur contexte politique et économique, on peut obtenir des indications importantes à ce sujet.
- Les MNT, y compris les mesures prises à l'intérieur des frontières, peuvent se substituer aux droits de douane et aux MNT à la frontière qui sont régis par les dispositions des accords commerciaux. Cela soulève des questions importantes concernant la réglementation des MNT au niveau international.
- Des questions analogues se posent au sujet des mesures relatives aux services, qui ont pris encore plus d'importance du fait de la fragmentation internationale des processus de production.
- Des événements comme la récente crise financière, les débats sur le changement climatique et le regain d'intérêt pour la sécurité sanitaire des produits alimentaires ont conduit à l'utilisation accrue des MNT et des mesures relatives aux services au XXI^e siècle et mettent en évidence les difficultés que soulève l'examen des mesures de politique publique et de leurs effets sur le commerce international.

Les accords commerciaux servent à réglementer les mesures qui faussent les échanges, sans empêcher les gouvernements de poursuivre des objectifs de politique publique légitimes, comme la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs – même si cela a parfois une incidence sur le commerce. Bien que certaines MNT induisent des coûts commerciaux, ces coûts peuvent être justifiés pour d'autres raisons. Cette section tente d'expliquer pourquoi il est important de faire une distinction et comment cette distinction peut être faite, ce qui est une question essentielle du point de vue de l'OMC.

La section B.1 présente différents types de MNT et examine comment elles sont utilisées pour atteindre différents objectifs. En analysant de plus près leurs effets sur le commerce et sur le bien-être, on constate qu'en général, plusieurs mesures peuvent être utilisées pour poursuivre un objectif donné, de manière plus ou moins efficiente. Une MNT donnée peut être la mesure optimale pour atteindre un objectif de politique publique légitime, mais la même mesure peut aussi être utilisée à des fins protectionnistes ou engendrer des coûts commerciaux superflus. Il n'est pas toujours facile de faire la distinction, et cela représente un problème majeur pour les accords commerciaux, qui visent la seconde utilisation, tout en s'efforçant de ne pas empêcher la première.

La section B.2 examine les cas dans lesquels les gouvernements peuvent être enclins à recourir à des MNT pour des raisons de compétitivité commerciale, même s'ils ont invoqué des raisons différentes, ou à utiliser un instrument inefficace, qui peut affecter le commerce plus que cela n'est nécessaire pour atteindre un objectif donné. Cette analyse permet d'identifier plusieurs facteurs concernant le choix des MNT ainsi que les secteurs et le contexte politique dans lesquels elles sont appliquées, qui peuvent aider à faire la distinction entre l'utilisation «légitime» et l'utilisation «protectionniste» (ou excessivement restrictive pour le commerce). Une autre raison pour laquelle les gouvernements peuvent appliquer des MNT est liée à la «substitution des mesures», c'est-à-dire que certaines MNT sont utilisées quand les droits de douane ou d'autres MNT sont effectivement réglementés par des accords commerciaux internationaux.

Les caractéristiques du commerce des services, notamment le caractère incorporel des services et les différents modes de fourniture, amènent à se demander, dans la section B.3, dans quelle mesure l'analyse qui précède s'applique aussi aux services. L'avant-dernière partie (section B.4) passe en revue des études de cas sur le recours accru aux MNT pendant la récente crise financière, dans le contexte du changement climatique et en relation avec la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Son objectif est de montrer comment les événements récents ont conduit à l'utilisation accrue des MNT et dans quelle mesure les MNT adoptées peuvent poser un problème pour le commerce international. Enfin, les principaux résultats sont résumés dans la section B.5.

1. Raisons de l'intervention des gouvernements et types de mesures

(a) Classification des MNT et des motivations des gouvernements

Il existe différentes façons de classer les MNT et les raisons de leur utilisation par les gouvernements. Les classifications évoquées ici sont utiles pour examiner bon nombre des questions soulevées dans le présent rapport.

La littérature sur le commerce distingue généralement les interventions visant à accroître le bien-être national et les interventions motivées par des objectifs d'«économie politique». Les premières englobent les interventions visant à remédier aux défaillances du marché et les interventions visant à exploiter la puissance commerciale d'un pays ou d'une entreprise (en manipulant les termes de l'échange et en réorientant les profits). Un point essentiel est que les secondes interventions se font au détriment des partenaires commerciaux (pratique du chacun pour soi), tandis que les premières interventions ont des effets non intentionnels sur le commerce.

Les motifs d'économie politique reflètent la réponse des responsables politiques à des groupes d'intérêt particuliers, qui sont généralement des groupes de producteurs organisés. Bien que la littérature économique considère généralement que les consommateurs sont trop nombreux et trop divers pour se coordonner efficacement, les consommateurs peuvent en fait exercer une pression sur les responsables politiques sur les questions de santé et de sécurité. En outre, la société civile et les organisations non gouvernementales sont devenues de puissants promoteurs de causes comme l'environnement. Les motifs d'économie politique peuvent amener à adopter des mesures qui protègent les producteurs privilégiés et qui réduisent les flux commerciaux au détriment du bien-être national. Une autre distinction pourrait être faite entre les MNT motivées par des objectifs de politique publique et les MNT motivées par un souci de compétitivité. Cela ne veut pas dire que les considérations de politique publique et de compétitivité ne peuvent pas se rejoindre – par exemple lorsqu'il s'agit de protéger une industrie naissante dont la croissance peut accroître le bien-être national. Toutefois, les cas où la défense des intérêts d'un producteur national va à l'encontre du bien commun sont probablement beaucoup plus nombreux. Enfin, il est possible de distinguer les motifs en fonction de l'effet de redistribution escompté – la question étant de savoir si la mesure avantage les consommateurs ou les producteurs.

Jusqu'ici, l'exposé a porté sur les motivations économiques des gouvernements qui emploient des mesures non tarifaires. Or, les objectifs de bien-être national et de politique publique peuvent aller bien au-delà de questions purement économiques. Les gouvernements ont le devoir de préserver la sécurité nationale. Ils peuvent souhaiter maintenir fermement certains principes moraux et religieux. Lorsqu'une société est composée de différents groupes ethniques ou religieux, il est très important de préserver la cohésion

sociale. Ces objectifs peuvent être compromis si certains produits circulent librement dans le pays, ce qui oblige les gouvernements à utiliser des MNT pour restreindre l'offre de ces produits par le biais du commerce international.

Le classement et la quantification des MNT font l'objet de recherches depuis longtemps (on peut citer, entre autres, Baldwin, 1970 ; Laird et Yeats, 1990 ; Deardorff et Stern, 1997 ; Dee et Ferrantino, 2005). Les travaux sur le sujet ont fourni un cadre théorique pour les diverses bases de données sur les MNT – dont celle de l'OMC – auxquelles il sera largement fait référence dans le présent rapport, en particulier dans la section C.

Comme Staiger (2012), on peut classer les MNT selon qu'elles sont appliquées à la frontière, à l'exportation (taxes d'importation, contingents ou interdictions, par exemple), à l'importation (contingents d'importation, interdictions d'importer), ou à l'intérieur des frontières. Cette dernière catégorie peut être subdivisée en taxes intérieures, autres impositions, subventions et mesures réglementaires. La distinction entre les MNT à la frontière et les MNT à l'intérieur des frontières est fréquente dans la littérature économique. Dans un sens, c'est une distinction fondée sur l'application de la mesure. Mais dans un autre sens, il s'agit d'une distinction des mesures appliquées uniquement aux produits étrangers (à la frontière) et des mesures qui s'appliquent à tous les produits, nationaux et étrangers. Cela soulève une question essentielle concernant les mesures à l'intérieur des frontières, celle de savoir si elles accordent, délibérément ou de fait, un traitement différent aux produits nationaux et aux produits étrangers.

Quelles que soient leurs motivations, les interventions appelées collectivement « mesures non tarifaires » ont ceci de commun qu'elles ont des effets – libéraux ou restrictifs – sur le commerce. Parfois, ces effets sont simplement la conséquence fortuite de la poursuite d'un

objectif de politique publique particulier. Mais ils peuvent aussi constituer l'objectif principal de la mesure. Comme les gouvernements affirment généralement que leurs politiques ont des objectifs louables, les intentions déclarées ne donnent guère d'indications sur les motivations sous-jacentes des interventions. Celles-ci peuvent être déduites du type de MNT choisi, du secteur auquel elle s'applique, de sa conception et de sa mise en œuvre, et de son impact – la mesure profite-t-elle aux consommateurs ou aux producteurs et établit-elle une discrimination à l'encontre des produits étrangers ?

Aux fins de l'analyse ultérieure des effets des MNT sur le commerce et le bien-être, une distinction sera également faite entre les MNT axées sur le prix, la quantité ou la « qualité ». Une mesure axée sur le prix (comme une subvention) modifie les prix relatifs, tandis qu'une mesure quantitative (comme un contingent) limite directement la quantité d'activité. Quant aux mesures qualitatives (comme les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires), elles modifient certaines caractéristiques d'un produit ou son processus de production. Cette catégorisation permet de simplifier l'analyse des effets des MNT sur le commerce et le bien-être, en utilisant des exemples pris dans chaque catégorie au lieu d'examiner intégralement toutes les MNT.

Une autre question importante dans la littérature – et dans le présent rapport – est celle de la transparence des mesures non tarifaires. Bien qu'il n'y ait pas de définition convenue de ce qu'est une MNT transparente, l'encadré B.1 examine comment cette question pourrait être abordée et conceptualisée.

Toute analyse des motivations et des effets des MNT doit tenir compte de la fragmentation et de la délocalisation croissantes de la production. Malheureusement, il y a très peu de travaux sur la façon dont la fragmentation influe sur

Encadré B.1 : Définir la transparence des MNT

La littérature sur le commerce ne fournit pas de critères pour évaluer la transparence des MNT. C'est pourquoi l'analyse qui suit s'appuie sur plusieurs travaux portant plus généralement sur la transparence des politiques publiques, notamment : Geraats (2002), qui définit la transparence dans le contexte des banques centrales et de la conduite de la politique monétaire ; Wolfe (2003), qui examine les prescriptions des Accords de l'OMC en matière de transparence ; Collins-Williams et Wolfe (2010), qui développent ce qu'ils décrivent comme un « cadre analytique » pour réfléchir sur les dispositions de l'OMC relatives à la transparence ; et Helble *et al.* (2009), qui analysent la transparence de l'environnement commercial et concluent qu'elle a un effet indépendant sur les flux commerciaux.¹ Aucun de ces travaux ne propose une définition « standard » de la transparence qui puisse être appliquée directement aux MNT. Ils proposent cependant quelques pistes utiles pour évaluer la transparence des MNT.

Premièrement, d'un point de vue théorique, la transparence peut être définie comme l'absence d'asymétrie de l'information, les responsables politiques et les agents économiques concernés disposant des mêmes informations (Geraats, 2002). L'asymétrie de l'information est une source d'incertitude pour les agents qui sont moins bien informés. Ceux qui ont accès à des informations privées peuvent tenter d'infléchir la pensée des autres et de modifier ainsi indirectement leur comportement économique. L'efficacité économique nécessite donc la diffusion publique de l'information. Dans le cas des MNT, il peut être important de faire une distinction entre les différents agents économiques – gouvernements et secteur privé – car chacun peut être concerné par différents aspects de l'information. Il est probable que les gouvernements voudront des informations qui leur permettent de savoir si leurs partenaires commerciaux respectent leurs engagements internationaux. Il est probable aussi que les agents privés seront davantage préoccupés par l'asymétrie de l'information qui les empêche de profiter de possibilités commerciales lucratives.

Deuxièmement, étant donné le nombre et la diversité des mesures non tarifaires, les efforts à fournir pour supprimer l'asymétrie de l'information peuvent être plus importants pour certaines mesures que pour d'autres.

Les règlements touchant à la santé humaine, à la sécurité sanitaire des aliments ou à l'environnement exigent généralement des connaissances spécialisées et sont intrinsèquement plus complexes que des droits *ad valorem*. Comme le disent Collins-Williams et Wolfe (2010), les partenaires commerciaux ne peuvent pas savoir ce qui se passe «à l'intérieur des frontières» sans être aidés. Cela signifie que les mécanismes utilisés pour assurer la transparence réglementaire devront peut-être être conçus ou structurés différemment des autres types de MNT, compte tenu de leur plus grande complexité.

Troisièmement, il faut adopter une approche plus systémique de la transparence, qui tienne compte de l'ensemble du processus d'élaboration des politiques. L'une des principales difficultés est de déterminer si une MNT est motivée par des considérations de politique publique ou par la volonté de protéger les producteurs nationaux. Il est bien plus facile de répondre à cette question si l'on connaît le processus de prise de décisions ou d'élaboration des politiques dans son ensemble et si l'on n'est pas réduit à faire des déductions uniquement à partir de la conception ou de l'application des MNT.

Quatrièmement, on peut, à cet égard, reprendre les stades de l'élaboration des politiques indiqués par Geraats (2002) et les adapter au contexte du commerce ou des MNT. L'auteur distingue différents stades dans le processus d'élaboration des politiques – politique, économique, procédural, décisionnel et opérationnel – et fait valoir que la transparence doit s'appliquer à chacun de ces stades, et que cela peut impliquer des exigences distinctes.² Dans le contexte des MNT, la transparence politique fait référence à l'ouverture quant aux objectifs et à l'importance qui leur est attribuée. La transparence scientifique ou technique signifie la communication des renseignements utilisés pour la mise en œuvre d'une mesure, y compris les données sous-jacentes, les avis d'experts et l'évaluation des risques. La transparence procédurale se rapporte à la manière dont les décisions sont prises, y compris la possibilité de consultations publiques et l'accès à un arbitrage indépendant. Elle englobe aussi la publication et la notification des mesures et la création de points d'information. La transparence opérationnelle concerne la conception et la mise en œuvre des MNT. En comparant la transparence des MNT de manière «systémique», il est possible de prendre en considération l'ensemble du processus d'élaboration des politiques, ou seulement un de ses stades en particulier.

Cinquièmement, les travaux de Helble *et al.* (2009) et de Wolfe (2003) associent la transparence à la prévisibilité et à la simplicité. La prévisibilité réduit les coûts découlant de l'incertitude des politiques, tandis que la simplification réduit les coûts d'information dus à un environnement commercial excessivement complexe, qui peut décourager les agents économiques. Un droit d'importation consolidé est plus transparent qu'un droit non consolidé car la consolidation tarifaire accroît la prévisibilité pour les exportateurs étrangers. Ces travaux suggèrent que la prévisibilité et la simplicité sont des dimensions importantes de la transparence et ils proposent une nouvelle manière de comparer la transparence des différentes MNT. Au stade opérationnel, par exemple, on peut évaluer la transparence d'une MNT en examinant si les commerçants estiment que sa conception et son application sont simples et prévisibles.

Enfin, une hypothèse implicite dans tous ces travaux est que le bien-être global doit augmenter avec la transparence. C'est probablement le cas, mais tout le monde n'y gagnera pas nécessairement s'il y a une plus grande transparence entre les partenaires commerciaux. Certaines entreprises exposées à la concurrence des importations risquent d'y perdre si, du fait de la transparence accrue des MNT de leur pays, les concurrents étrangers exportent davantage grâce à la réduction de l'incertitude. Comme cela est expliqué dans la section B.2, certains responsables politiques peuvent n'avoir aucun intérêt à accroître la transparence, l'opacité leur permettant de récompenser leurs soutiens sans avoir à payer un prix politique. En conséquence, il peut être difficile d'introduire plus de transparence dans les MNT, non pas tant à cause des problèmes techniques qui en résulteront, mais parce qu'il y a des intérêts qui s'y opposent.

les motifs des gouvernements pour utiliser des MNT, et le peu que l'on puisse dire à ce sujet n'est que conjecture.

La fragmentation internationale de la production à travers le monde est bien décrite dans de récentes études empiriques. Hanson *et al.* (2005) montrent l'ampleur des échanges de biens intermédiaires des multinationales états-uniennes entre les sociétés mère et les filiales étrangères des multinationales des États-Unis. Hummels *et al.* (2001) examinent le degré de spécialisation verticale dans dix pays de l'OCDE et quatre pays émergents. Kimura et Ando (2005) montrent l'étendue des réseaux internationaux de production et de distribution en Asie de l'Est. Parallèlement à ces travaux empiriques, les recherches théoriques sur la fragmentation de la production se sont développées (voir la récente étude de Baldwin et Robert Nicoud, 2007).

Selon la théorie économique de la fragmentation (Jones et Kierzkowski, 1990 ; 2000), l'augmentation de la taille des marchés fait qu'il est rentable de fractionner le processus de production et d'accroître la spécialisation pour réduire les coûts unitaires.³ Cette division du travail peut être mise en place à l'intérieur d'un pays, mais si les pays ont des avantages comparatifs différents, la délocalisation de la production permet de réaliser des économies plus importantes grâce à la spécialisation. Le processus de fragmentation exige que les entreprises soient capables d'assurer une coordination entre les lieux de production et d'acheminer les pièces et les composants à travers les frontières nationales. De ce fait, les services, en particulier les télécommunications et les transports, jouent un rôle crucial en reliant entre eux les blocs de production fragmentés.

La fragmentation de la production influe sur les raisons pour lesquelles les gouvernements ont recours à des MNT et sur l'effet des mesures sur les échanges. Premièrement, en présence de chaînes d'approvisionnement mondiales, il n'est pas possible de dissocier le commerce des marchandises, le commerce des services et l'investissement étranger direct (IED). En d'autres termes, les MNT, qui affectent le commerce des marchandises, peuvent aussi avoir un impact sur le commerce des services et les flux d'IED. Inversement, les règlements relatifs aux services et à l'investissement peuvent avoir une incidence sur le commerce des marchandises. Deuxièmement, si les raisons d'utiliser des MNT restent les mêmes – remédier aux défaillances du marché, exploiter la puissance commerciale ou répondre aux pressions d'économie politique –, la fragmentation de la production rend certaines plus impérieuses que d'autres. Par exemple, les gouvernements peuvent accorder plus d'importance à l'asymétrie de l'information, vu que les produits sont maintenant fabriqués avec des pièces et composants venant de sources multiples et distantes (voir l'étude de cas sur les chaînes d'approvisionnement alimentaire dans la section B.4). Le rôle des MNT dans un monde où la production est de plus en plus fragmentée est à l'évidence un sujet de recherche fécond.

(b) Comment les mesures non tarifaires permettent-elles d'atteindre des objectifs de politique publique ?

Il s'agit ici de montrer comment les MNT peuvent servir à atteindre des objectifs de politique publique et d'économie politique. Bien que ce ne soit pas une analyse exhaustive des raisons pour lesquelles les gouvernements peuvent utiliser des MNT, on peut formuler deux observations générales. Premièrement, il n'est pas rare que plusieurs MNT soient utilisées pour poursuivre le même objectif. Du point de vue de l'efficacité économique, les gouvernements devraient utiliser la MNT qui maximise le bien-être national – c'est à dire la MNT optimale (voir l'encadré B.2 qui examine en quoi le processus de

décision s'apparente à une analyse coût-avantage). Deuxièmement, les MNT utilisées pour poursuivre des objectifs légitimes peuvent aussi être utilisées à des fins protectionnistes, ce qui souligne la difficulté de distinguer les motivations « légitimes » et les motivations « protectionnistes » des gouvernements. Cette section examine d'abord plusieurs cas de défaillance du marché et des exemples de politiques du chacun pour soi, puis aborde des considérations d'équité, et cite pour finir plusieurs exemples d'économie politique.

(i) *Corriger les défaillances du marché*

Santé et sécurité : le choix des consommateurs

Comme cela a été expliqué dans l'encadré B.1, l'asymétrie de l'information désigne une situation dans laquelle un ensemble d'agents participant à une transaction économique ou à un échange ont un avantage informationnel sur les autres parties. Par exemple, le vendeur d'une voiture d'occasion, est mieux informé sur l'état du véhicule que l'acheteur potentiel (Akerlof, 1970). Un autre exemple est celui du demandeur d'emploi, qui connaît mieux sa productivité et ses aptitudes professionnelles que l'employeur potentiel (Spence, 1973). Un troisième exemple est celui du producteur qui vend un produit de mauvaise qualité qui peut nuire à la santé et à la sécurité des consommateurs non avertis.

L'asymétrie de l'information peut entraîner de nombreuses inefficiences sur le marché. Dans l'exemple de la voiture d'occasion, les acheteurs, sachant qu'ils ont un désavantage d'information, ne seront pas disposés à offrir un prix élevé. En conséquence, les propriétaires de voitures d'occasion en bon état ne se donneront pas la peine de mettre leurs véhicules en vente et le marché des voitures d'occasion sera submergé de voitures de mauvaise qualité, d'où une sélection négative. Dans l'exemple du demandeur d'emploi, l'asymétrie de l'information peut l'amener à engager des ressources pour « signaler » sa productivité à l'employeur potentiel (par exemple en fréquentant une école plus coûteuse),

Encadré B.2 : Choix des MNT et analyse coût-avantage

Plusieurs méthodes peuvent être employées par les gouvernements pour choisir des MNT. Trachtman (2008) en dresse une liste assez complète (souplesse, rationalité moyens-fins, proportionnalité, etc.). L'analyse coût-avantage est le cadre cohérent pour envisager l'intervention des gouvernements et le choix des MNT (Bown et Trachtman, 2009). L'analyse coût-avantage consiste en gros à calculer les gains nets de bien-être national réalisés grâce à l'application d'une mesure donnée par rapport à une autre. (Il faut noter que l'étude de Bown et Trachtman va plus loin en tenant compte aussi de l'évolution du bien-être du partenaire commercial, les auteurs s'intéressant au bien-être mondial, et pas seulement national).

L'hypothèse est que les MNT diffèrent dans leur capacité d'atteindre l'objectif visé et aussi de par leur coût. Les gouvernements doivent donc évaluer l'avantage découlant de la réalisation d'un objectif donné (par exemple, le gain de bien-être réalisé en réduisant la pollution), la contribution qu'une MNT peut apporter à la réalisation de l'objectif, et le coût de l'application de la MNT. Le résultat de l'analyse coût-avantage permet non seulement de déterminer si l'intervention du gouvernement est justifiée (l'avantage doit être supérieur au coût), mais aussi de classer les MNT. L'analyse devrait notamment permettre d'identifier la mesure optimale – celle qui assure le meilleur rapport avantage-coût. Il est probable que l'analyse coût-avantage nécessitera plus de renseignements et sera techniquement plus difficile à appliquer que certaines des méthodes plus simples mentionnées précédemment. Les avantages et les coûts doivent être quantifiés et une valeur monétaire doit leur être attribuée. Les contraintes en termes d'information et de ressources peuvent expliquer, du moins en partie, pourquoi certains gouvernements ne recourent pas davantage à l'analyse coût-avantage pour prendre des décisions concernant les MNT.

même si cette décision n'améliore pas sa productivité. Dans le cas du produit de mauvaise qualité, la vente du produit peut entraîner des dommages corporels, voire des décès. Comme le montrent ces exemples, le marché ne produit pas nécessairement les résultats les plus efficaces, et cette défaillance justifie l'action des pouvoirs publics. Cela explique, par exemple, pourquoi une grande variété de biens de consommation – produits alimentaires, médicaments, véhicules, appareils électriques, équipements de sécurité – sont soumis à de nombreuses exigences concernant la conception (jouets), les ingrédients (produits chimiques), le processus de fabrication ou de production (pasteurisation du lait) et les performances (casques) (Organisation mondiale du commerce (OMC), 2005a). Ces mesures sont censées éliminer les produits, nationaux ou étrangers, qui risquent de nuire à la santé ou à la sécurité des consommateurs.

L'asymétrie de l'information peut aussi avoir une incidence sur le commerce international. Supposons que deux pays produisent des biens dont la qualité et la sécurité diffèrent : l'un est spécialisé dans la production de biens de qualité supérieure, et l'autre dans la production de biens de qualité inférieure. Imaginons que les consommateurs des deux pays n'aient pas la même préférence pour la qualité : les uns sont disposés à payer plus pour obtenir des produits de qualité supérieure et les autres ne veulent pas payer plus. Dans ce scénario, les consommateurs ne peuvent pas faire la différence entre les produits de qualité supérieure et les produits de qualité inférieure, car rien n'indique leur origine. Dans ces conditions, Bond (1984) montre que le pays qui produit les biens de qualité supérieure peut être perdant s'il commerce avec le pays qui produit les biens de qualité inférieure. En effet, le commerce entre les deux pays fait baisser la qualité moyenne des produits vendus sur le marché du pays qui produit les biens de qualité supérieure, ce qui se répercute sur le bien-être escompté de tous les consommateurs du pays importateur.

L'étiquetage est la meilleure option pour permettre aux consommateurs de faire la distinction entre les produits nationaux (de qualité supérieure) et les produits étrangers (de qualité inférieure).⁴ Les consommateurs qui apprécient les produits de qualité supérieure achèteront les produits nationaux, tandis que ceux qui préfèrent les produits de qualité inférieure achèteront les produits étrangers, ce qui se traduit par un échange en équilibre. Chaque produit sera vendu au « juste » prix, les premiers à un prix plus élevé et les seconds à un prix plus bas. Comme il est possible de faire la distinction entre les produits nationaux et les produits étrangers, les deux pays y gagnent tous les deux à échanger car cela élargit la gamme de produits à la disposition des consommateurs et il y a une meilleure adéquation des produits à leurs goûts. Un résultat analogue est présenté dans Pienaar (2005), qui montre que l'obligation d'étiqueter les produits étrangers en indiquant le pays d'origine permet aux consommateurs d'avoir toutes les informations nécessaires, et améliore incontestablement le bien-être du pays importateur.

Dans certaines circonstances, les subventions à l'exportation peuvent aussi aider à réduire ou supprimer l'asymétrie de l'information (Bagwell et Staiger, 1989).

Les consommateurs du pays importateur n'ont pas le même goût pour la qualité. Certains apprécient les produits de qualité supérieure et sont prêts à payer plus pour en obtenir et les autres préfèrent payer moins pour des produits de qualité inférieure. Mais, ni les uns ni les autres ne peuvent faire la différence entre les produits de qualité supérieure et les produits de qualité inférieure avant de les acheter, c'est-à-dire qu'il s'agit de produits d'expérience (Nelson, 1970).⁵

Les producteurs du pays exportateur, qui fabriquent le produit de qualité supérieure, ont un coût de production plus élevé que les producteurs du pays importateur, qui fabriquent le produit de qualité inférieure. Si les deux produits sont distribués dans le pays importateur, les consommateurs ne pourront pas faire la différence et le prix reflètera la qualité moyenne des produits. À ce prix, le produit de qualité supérieure ne pourra pas être exporté car le prix ne couvre pas le coût de production.⁶ Si les entreprises qui fabriquent le produit de qualité supérieure bénéficient d'une subvention à l'exportation, elles peuvent vendre leur produit au prix moyen et réaliser quand même un bénéfice. Ayant découvert le produit de qualité supérieure, les consommateurs qui préfèrent les produits de qualité supérieure seront prêts à en acheter de nouveau à un prix qui reflète la qualité du produit. À ce stade, le prix de vente couvre le coût de production du produit de qualité et le gouvernement peut retirer la subvention à l'exportation. Les consommateurs qui sont satisfaits par le produit de qualité inférieure en profitent également car ils peuvent désormais identifier ce produit et l'acheter moins cher.⁷

Pollution et environnement

Une externalité négative, comme la pollution, est un autre type de défaillance du marché qui peut justifier l'action du gouvernement. Il y a une externalité négative lorsque l'activité d'un agent économique génère des coûts pour les autres que l'agent ne peut pas pleinement absorber. Son niveau d'activité dépasse donc le niveau socialement optimal. Au cours des dernières décennies, le public et les décideurs politiques sont devenus de plus en plus conscients des conséquences de certaines activités économiques pour l'environnement. La littérature économique traite abondamment de l'utilisation de la fiscalité pour corriger les externalités négatives – ce que l'on appelle la taxe pigouvienne. Néanmoins, de nombreux gouvernements ont choisi de poursuivre leurs objectifs environnementaux au moyen de mesures qui n'agissent pas sur les prix, comme les normes de rendement, les quotas d'émissions et les prescriptions technologiques.⁸

L'inconvénient des technologies prescrites par l'État est qu'il n'y a plus d'incitation à chercher des moyens moins coûteux d'atteindre le même objectif environnemental. Les gouvernements peuvent cependant préférer ces mesures pour des raisons de répartition ou de compétitivité, en raison de l'incertitude quant aux coûts et aux avantages des mesures de réduction, ou pour éviter le coût de la surveillance et des mesures coercitives (Bovenberg et Goulder, 2002). Pour ce qui est de la répartition ou de la compétitivité, les gouvernements peuvent, par exemple, être sensibles au fait qu'une écotaxe oblige les entreprises à payer pour chaque unité d'émission, ce qui n'est pas le cas d'un quota d'émissions.

Ces deux instruments peuvent amener les entreprises à réduire leurs émissions dans les mêmes proportions, mais l'écotaxe leur impose une charge supplémentaire, à la différence du quota d'émissions. Si les responsables politiques n'ont pas une idée précise du coût effectif des mesures visant à atténuer les dommages environnementaux, mais savent que, au-delà d'un certain seuil, ces dommages seront catastrophiques, ils opteront pour des mesures quantitatives plutôt que pour des mesures fondées sur les prix.⁹

Quelques-unes des questions environnementales les plus complexes et les plus controversées concernent les externalités transfrontières. Il y a une externalité transfrontière, par exemple, quand l'activité économique d'un pays pollue ou épuise une ressource commune, causant un dommage à tous les pays. Le réchauffement climatique en est un bon exemple (voir la section B.4). Un autre type d'externalité transfrontière apparaît lorsque les effets défavorables de l'activité menée sur un territoire sont ressentis en tout ou partie sur un autre territoire.

Les externalités transfrontières sont souvent aggravées par les écarts de revenus ou les différences de capacités institutionnelles et environnementales entre les pays. Comme l'adoption de méthodes de production respectueuses de l'environnement entraîne souvent des coûts élevés, les pays peuvent ne pas être d'accord sur la répartition des coûts et des avantages liés à la correction de l'externalité. Un certain nombre de différends dans le cadre du GATT/de l'OMC – thon-dauphin¹⁰ et crevette-tortue¹¹ – en sont un exemple. Si les différences susmentionnées empêchent les pays de s'entendre, les marchés peuvent aider à atténuer ou éliminer l'externalité transfrontière. Supposons que l'on ait des renseignements crédibles sur les coûts environnementaux de la production d'un bien, les consommateurs pourraient être disposés à acheter ce produit plus cher si sa fabrication n'avait pas d'effet négatif sur l'environnement. Le prix plus élevé inciterait les producteurs à adopter des méthodes plus écologiques, ce qui réduirait la pression sur l'environnement.

Il peut cependant être difficile de distinguer les produits fabriqués selon des procédés respectueux de l'environnement des produits fabriqués selon des procédés moins écologiques. Les thons ont le même goût, qu'ils soient pêchés selon des méthodes inoffensives ou mortelles pour les dauphins. Ainsi, une autre défaillance du marché, l'asymétrie de l'information (voir plus haut) s'ajoute au problème de l'externalité transfrontière. Beaulieu et Gais Ford (2002) analysent les effets de l'adoption de diverses MNT, allant de l'interdiction pure et simple à l'étiquetage, pour tenter de résoudre ces problèmes.

Compte tenu des défaillances du marché, l'ouverture des échanges n'est pas nécessairement optimale. Si les consommateurs préfèrent nettement le produit respectueux de l'environnement, une interdiction pure et simple des importations en provenance des pays responsables de l'externalité environnementale peut être meilleure que l'ouverture des échanges. La raison en est que l'interdiction renforce la confiance des consommateurs dans les produits puisqu'ils savent que seuls les produits respectueux de l'environnement

peuvent être vendus. Cela entraîne une augmentation de la demande – c'est-à-dire une modification de la courbe de la demande – et une augmentation de la rente du consommateur. Pour le pays importateur, l'inconvénient de l'interdiction des importations est que certains consommateurs pourront rester indifférents au fait que le produit est respectueux de l'environnement ou non et peuvent ne pas vouloir payer plus pour le premier. L'interdiction leur est préjudiciable car elle limite leur choix au produit respectueux de l'environnement, plus cher.

Bien qu'il y ait de bonnes raisons de s'interroger sur les avantages d'une interdiction d'importer, il y a des exemples notables de produits dont le commerce a été interdit par la communauté internationale pour des raisons environnementales, notamment des espèces menacées d'extinction (dont le commerce est interdit par la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction) ou des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (dont le commerce est interdit par le Protocole de Montréal).¹² Bien sûr, la confiance des consommateurs peut aussi être renforcée par un système d'étiquetage qui fait bien la distinction entre les produits dont la fabrication ne nuit pas ou presque pas à l'environnement et les produits qui ont un coût environnemental. Un bon étiquetage peut être plus efficace qu'une interdiction, car il améliore la confiance des consommateurs sans restreindre artificiellement les importations. Les consommateurs qui ne sont pas disposés à payer plus pour un produit respectueux de l'environnement ont toujours la possibilité d'acheter le produit (bon marché) qui n'est pas respectueux de l'environnement.

Protection des industries naissantes

Dans certains cas, l'activité économique d'un agent génère des avantages pour les autres que l'agent ne capte pas pleinement. Ces « externalités positives » sont une catégorie importante de défaillance du marché, qui peut justifier l'intervention des pouvoirs publics car le niveau d'activité est inférieur au niveau socialement optimal. La protection des industries naissantes en est un exemple.

Supposons que les conditions du soutien pour financer une industrie naissante sont réunies.¹³ Le pays a une industrie dont les coûts sont élevés et qui a du mal à soutenir la concurrence des produits étrangers, mais il existe des effets d'apprentissage dynamiques extérieurs à l'entreprise et bénéfiques au pays. Autrement dit, l'expérience que l'entreprise acquiert en produisant le bien lui permettra de réduire progressivement ses coûts. Mais, ces effets d'apprentissage ne peuvent pas être contenus à l'intérieur de l'entreprise et profitent également à d'autres entreprises du secteur. Cela signifie que l'entreprise n'internalise pas complètement les gains de l'apprentissage et la perspective d'un profit ultérieur ne suffit peut-être pas pour justifier les pertes subies pendant la période d'apprentissage initiale. Dans cette situation, il paraît légitime d'accorder temporairement une aide publique à l'industrie naissante, la solution optimale étant d'utiliser une subvention à la production, plutôt qu'un droit de douane (Bhagwati et Ramaswami, 1963). En effet, une subvention à la production s'attaque

directement à la cause de la défaillance du marché, en favorisant l'apprentissage dans l'industrie nationale, sans pénaliser les consommateurs avec un prix plus élevé, ce qui est le principal inconvénient du recours à un droit de douane.

Idéalement, le soutien à l'industrie naissante devrait diminuer à mesure que l'apprentissage a lieu. Mais il se peut que les responsables politiques ne sachent pas avec certitude à quel rythme se fait l'apprentissage. L'application d'un taux de subventionnement fixe signifie que la protection accordée à l'industrie naissante sera inférieure au niveau optimal au début de la période d'apprentissage et supérieure à la fin. Dans ces circonstances, Melitz (2005) propose de recourir à un contingent plutôt qu'à une subvention, car le contingent permet d'ajuster automatiquement le niveau de protection de l'industrie naissante à mesure que ses coûts diminuent.¹⁴ À terme, la meilleure compétitivité de l'industrie nationale aura moins d'effets de distorsion à mesure que la compétitivité de l'industrie s'améliorera.

Effets/externalités de réseau

Pour un acheteur, la valeur de certains produits ou services augmente si un plus grand nombre de consommateurs utilisent le même produit ou service. Par exemple, plus il y a d'abonnés à un réseau téléphonique plus ce réseau aura de valeur aux yeux des abonnés potentiels. De même, les comptes Facebook, Twitter ou LinkedIn ont d'autant plus de valeur que le nombre d'«amis», de «suiveurs» ou de contacts professionnels sur ces réseaux sociaux augmente. Ces produits ou services font l'objet de ce que l'on a appelé des «effets/externalités de réseau» (Katz et Shapiro, 1985).¹⁵

Il existe potentiellement une défaillance du marché associée à ces réseaux. Une personne décide de s'abonner à un réseau en raison des avantages qu'elle va en retirer, et non en raison des avantages que les autres membres retireront de son adhésion. En conséquence, la taille du réseau est inférieure à la taille socialement souhaitable. S'il existe des réseaux concurrents appartenant chacun à une entreprise différente, le problème de la taille du réseau peut être résolu en rendant les réseaux compatibles de façon que les clients de l'un soient connectés aux clients de tous les autres réseaux (Katz et Shapiro, 1986). Étant donné que l'utilité de chaque utilisateur augmente avec la taille du réseau, la compatibilité entre les réseaux accroît le bien-être social.

La compatibilité peut être assurée par l'adoption de normes communes. La question essentielle est de savoir si les entreprises sont suffisamment incitées à établir elles-mêmes des normes de compatibilité, sans intervention publique. D'ailleurs, une intervention publique ne serait guère justifiée vu que le gouvernement a peu de chances d'avoir un avantage informationnel par rapport aux parties privées s'agissant des technologies émergentes, et ne peut donc pas savoir quelle est la norme optimale (Katz et Shapiro, 1994). Par ailleurs, en raison des effets de réseau, la compatibilité d'un produit accroît sa valeur pour les consommateurs, qui seront donc disposés à payer plus pour ce produit que pour un produit concurrent mais incompatible. Il peut aussi y avoir

un effet induit par le marché, par exemple quand un bien complémentaire (pièces détachées, service d'entretien, logiciels) devient moins cher et est plus facilement disponible à mesure que la compatibilité entre les marchés s'accroît (Farrell et Saloner, 1985). D'après des faits observés aux États-Unis, ces incitations sont suffisamment importantes pour amener un certain nombre d'entreprises privées – des producteurs de bois aux réseaux locaux – à s'occuper de normalisation (Farrell et Saloner, 1988). L'encadré B.3 donne d'autres exemples de l'élaboration et de l'utilisation de normes privées par des groupes industriels.

Pouvoir monopolistique

La concurrence imparfaite est un autre cas de défaillance du marché qui donne lieu à différentes formes d'intervention publique. Mais, en général, ces mesures visent le comportement des entreprises et non les produits ou services qu'elles produisent. Les règles de concurrence visent à empêcher la collusion entre les entreprises, à limiter les activités de fusion-acquisition et à éviter l'abus de position dominante.

Voici un exemple qui illustre le rôle des mesures non tarifaires pour remédier à cette défaillance particulière du marché. Supposons qu'un petit pays ne peut se procurer un produit donné qu'après d'un monopoleur étranger parce que ce produit n'est pas fabriqué sur son territoire. L'objectif du gouvernement importateur est d'accroître les importations et de réduire la rareté artificielle résultant du contrôle du marché intérieur par le monopoleur étranger. Dans ce cas, les MNT seront utilisées non pas pour restreindre les échanges, mais pour les accroître et/ou pour faire baisser le prix pratiqué par le monopoleur. La politique optimale consiste à fixer un prix plafond pour le produit importé égal au coût de production marginal du monopoleur (Helpman et Krugman, 1989). En d'autres termes, le monopoleur ne pourra vendre au pays importateur que s'il applique le prix plafond qu'il a fixé (si le monopoleur était une entreprise nationale, l'autorité de la concurrence aurait également fixé le prix au niveau du coût marginal). Helpman et Krugman (1989) examinent des exemples plus complexes, dans lesquels d'autres MNT, comme des subventions à l'importation et des prescriptions imposant un volume d'importation minimal, sont utilisées pour amener les entreprises étrangères ayant un pouvoir de marché à vendre plus au pays importateur.

(ii) Politique du chacun pour soi

Un pays qui détient un pouvoir de marché dans le commerce international peut accroître le bien-être national en améliorant ses termes de l'échange (ratio entre le prix des exportations et le prix des importations). Si des entreprises en concurrence sur le marché international ont un pouvoir de marché – de sorte que les actions de l'une ont un effet sur les profits de son/ses concurrent(s) – l'intervention des pouvoirs publics peut transférer les profits de l'entreprise étrangère à l'entreprise nationale, augmentant ainsi le bien-être national. Dans les deux cas, des mesures non tarifaires peuvent être utilisées par le pays pour engranger des gains liés aux termes de l'échange et au transfert de profits. Ces gains de bien-être seront réalisés aux dépens

Encadré B.3: Effets/externalités de réseau et normes privées

Lorsqu'il existe des effets/externalités de réseau, l'élaboration de normes privées est un phénomène courant. En effet, la compatibilité et l'intégration sont essentielles pour exploiter ces externalités. Les deux exemples ci-après montrent à quel point l'incitation à élaborer et appliquer des normes privées est grande dans les secteurs caractérisés par des externalités de réseau.

Le premier exemple est celui du commerce électronique. Au cours des dernières décennies, Internet est devenu un lieu d'échange commercial de plus en plus important grâce à une connectivité de masse, et au développement des navigateurs Web et des sites Web interactifs (Pant et Ravichandran, 2001).

Il est raisonnable de supposer que la valeur d'un système d'information dédié au commerce électronique s'accroît avec le nombre de personnes, de produits des TI et de réseaux qui interagissent par son intermédiaire – et, en général, les systèmes de commerce électronique qui créent des communautés mondiales de clients, de fournisseurs et de partenaires commerciaux ont une plus grande valeur (Pant et Ravichandran, 2001). Toutefois, pour fonctionner et pour fournir aux clients des renseignements sur les produits en temps voulu, les systèmes de commerce électronique doivent être intégrés aux systèmes internes des entreprises et aux systèmes d'information des fournisseurs. Cette intégration peut être réalisée par le biais de la normalisation (Chen, 2003). Les normes de commerce électronique permettent une spécification des objets, des données et des processus utilisés dans le commerce en ligne. Par conséquent, leur adoption représente un pas en avant vers la compatibilité et l'interopérabilité entre les entreprises, ce qui génère plus de valeur pour les entreprises concernées et pour le secteur dans son ensemble (Zhao *et al.*, 2007).

Les paiements électroniques par carte (transfert électronique de fonds au point de vente ou «TEF-PDV») sont un deuxième exemple de l'incitation à élaborer des normes dans des contextes caractérisés par des externalités de réseau (Guibourg, 2001). Au cours des dernières décennies, le marché du TEF-PDV s'est développé dans de nombreux pays industrialisés, et les instruments de paiement ont cédé la place aux paiements par carte de débit ou de crédit. Ces moyens de paiements sont généralement utilisés dans le cadre de transactions directes et ils constituent une solution plus efficace que les paiements en espèces parce qu'ils permettent de réduire à la fois les coûts et les risques liés à ces paiements. Les externalités de réseau sont évidentes dans ce contexte. Pour le détenteur de carte, plus la carte est largement acceptée comme moyen de paiement et plus il y a de terminaux compatibles, plus l'utilité augmente.

Pour que des paiements électroniques aient lieu et pour que les externalités de réseau se réalisent pleinement, il faut que certaines conditions soient remplies. Il doit y avoir une complémentarité entre les utilisateurs. En effet, l'utilité d'un individu sur un marché de TEF-PDV est nulle si aucun détaillant n'accepte les paiements électroniques. Toutefois, l'existence de complémentarités n'est pas une condition suffisante en soi. Pour que les externalités de réseau entrent en jeu, la compatibilité entre les produits est également essentielle. Le transfert final est fondé sur un échange d'information pour authentifier et autoriser le paiement, et les commerçants doivent posséder un terminal permettant de communiquer avec la banque du client pour qu'elle autorise le transfert. Cela nécessite une infrastructure de télécommunication qui connecte le terminal du commerçant à sa banque et à celle du client. L'interopérabilité est donc primordiale pour pouvoir exploiter les externalités de réseau et elle peut être assurée au moyen de règles, de normes opérationnelles et de formats communs (Guibourg, 2001).

d'autres pays – il s'agit donc d'une politique du chacun pour soi. Contrairement aux scénarios examinés précédemment, où les effets sur le commerce pouvaient être la conséquence non intentionnelle de la politique, dans ce cas les effets sur le commerce sont l'objectif voulu de la politique. C'est la façon dont le pays réalise des gains aux dépens de son partenaire.

Manipulation des termes de l'échange au moyen de MNT

La littérature qui examine comment les termes de l'échange peuvent être modifiés par la politique commerciale met généralement l'accent sur le rôle des droits d'importation (Johnson, 1954, Mayer, 1981; Bagwell et Staiger, 1999). Un droit d'importation réduit la demande de produits importés, ce qui a pour effet, pour un grand pays, de réduire le prix mondial de ses importations par rapport au prix de ses exportations. Toutefois, une taxe à l'exportation peut avoir un effet analogue sur les termes de l'échange d'un grand pays puisque la diminution de la quantité de produits exportés

par ce pays sur le marché mondial devrait entraîner une augmentation de son prix par rapport au produit d'importation.¹⁶ Il s'avère qu'une subvention à l'exportation peut aussi modifier les termes de l'échange en faveur du pays exportateur à condition qu'il ait un autre produit à exporter et que les modes de consommation diffèrent dans le pays importateur et dans le pays exportateur (Feenstra, 1986).¹⁷

Si les pays n'étaient pas limités dans l'utilisation de ces mesures, notamment par des accords internationaux, Celles-ci seraient largement employées pour manipuler les termes de l'échange. Des instruments réglementaires, tels que les obstacles techniques au commerce (OTC) et les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), seraient utilisés pour corriger les défaillances du marché et seraient établis à leur niveau socialement optimal (Bagwell et Staiger, 2001; Staiger et Sykes, 2011). Toutefois, ce résultat ne se vérifie pas nécessairement dans un monde où la production est de plus en plus délocalisée et où les courants d'échanges internationaux sont dominés par les intrants intermédiaires, dont

beaucoup ont un usage très spécialisé (Staiger, 2012). La section B.2 examinera ce résultat de façon plus détaillée.

Mesures non tarifaires et transfert de profits

Les mesures non tarifaires peuvent aussi être utilisées pour transférer les profits d'un pays étranger au pays qui prend les mesures. C'est surtout le cas sur des marchés où la concurrence est imparfaite et où les entreprises qui ont un pouvoir de marché peuvent utiliser les MNT, telles que les subventions, les taxes à l'exportation et les mesures OTC/SPS, pour reprendre des parts de marché et des profits à leurs concurrents étrangers.

Supposons que deux entreprises, l'entreprise nationale et l'entreprise étrangère, sont en concurrence pour vendre sur un marché tiers. La concurrence entre elles peut prendre de nombreuses formes mais, aux fins de la présente analyse, on examinera deux types de concurrence – celle qui est déterminée par les choix de production (concurrence à la Cournot) et celle qui est déterminée par les choix de prix (concurrence à la Bertrand).

Dans le cas de la concurrence à la Cournot, Brander et Spencer (1985) démontrent qu'un gouvernement peut utiliser des subventions à l'exportation pour aider l'entreprise nationale à accroître sa production, obligeant son concurrent étranger à réduire la sienne et à céder des parts de marché. La subvention a pour effet d'engager l'entreprise nationale à mener une stratégie plus agressive qui amène l'entreprise étrangère à produire moins.¹⁸ Du point de vue du pays qui accorde la subvention, celle-ci n'est rien d'autre qu'un transfert du gouvernement à l'entreprise nationale, mais le transfert de profits qui en résulte fait que les profits de l'entreprise augmentent plus que le montant de la subvention, ce qui crée un gain net pour le pays. Il faut noter que la subvention à l'exportation entraîne une détérioration des termes de l'échange du pays, mais celle-ci est plus que compensée par le transfert de profits (Brander, 1995).

En cas de concurrence par les prix, Eaton et Grossman (1986) montrent que la politique optimale consistera à appliquer une taxe à l'exportation plutôt qu'une subvention à l'exportation. Dans la concurrence à la Bertrand, les deux entreprises voudraient pratiquer un prix plus élevé mais si seule l'une d'elles le fait, celle-ci sera confrontée à une baisse de la demande à l'exportation. Cependant, une hausse de prix n'aurait pas de conséquence défavorable pour l'entreprise nationale si l'entreprise concurrente augmente elle-même ses prix. Les deux entreprises réaliseront ainsi des bénéfices. En effet, en imposant une taxe à l'exportation sur l'entreprise nationale, le gouvernement l'oblige à pratiquer un prix plus élevé que le prix fixé par l'entreprise concurrente. Cela amène l'entreprise étrangère à s'aligner sur le prix plus élevé de l'entreprise nationale – ce qui profite aux deux entreprises.¹⁹

Les subventions internes sous la forme de subventions à la recherche-développement (R-D) peuvent aussi être utilisées pour transférer des profits des entreprises étrangères concurrentes aux entreprises nationales. Cette politique s'avère optimale indépendamment de la forme de concurrence (à la Bertrand ou à la Cournot). La subvention à la R-D incite l'entreprise nationale à investir

davantage dans la recherche-développement, ce qui génère une innovation qui réduit les coûts.²⁰ Si l'entreprise étrangère n'est pas elle-même subventionnée par son gouvernement, ses dépenses de R-D devront être minimales pour être optimales, ce qui nuira à sa capacité de générer de l'innovation réduisant les coûts. La subvention accordée à l'entreprise nationale oblige l'entreprise concurrente à réduire le montant optimal de ses dépenses de R-D, ce qui se traduit par un transfert de profits de l'entreprise étrangère vers l'entreprise nationale.

Même si les subventions de ce type sont au centre des études sur le transfert de profits, d'autres MNT, telles que les mesures OTC/SPS, peuvent jouer un rôle analogue (Fischer et Serra, 2000). Considérons le cas où l'entreprise nationale et l'entreprise étrangère sont en concurrence sur le marché intérieur. Le gouvernement peut imposer une nouvelle mesure OTC/SPS qui augmente les coûts des deux entreprises. Cette mesure pèse aussi sur les consommateurs car les deux entreprises veulent répercuter le coût additionnel en augmentant leurs prix. Malgré cela, le gouvernement du pays considéré peut juger utile d'imposer la mesure si, en conséquence, l'entreprise étrangère est contrainte de sortir du marché intérieur, laissant l'entreprise nationale réaliser des bénéfices monopolistiques, et si les gains qui en résultent l'emportent sur la diminution de la rente du consommateur. La mesure OTC/SPS pèse plus lourdement sur l'entreprise étrangère parce qu'elle doit réorganiser sa production pour se conformer à deux règlements distincts – qui s'appliquent l'un aux produits vendus sur le marché intérieur et l'autre aux produits destinés au marché étranger.

(iii) Équité

Les gouvernements se préoccupent non seulement d'accroître le revenu national mais aussi de le répartir plus équitablement. Ce type de motivation peut être difficile à distinguer du motif de la protection à vendre qui sera examiné plus loin. Les droits de douane et les MNT ne sont pas des politiques optimales pour la redistribution du revenu. Dans les pays avancés, le système fiscal prélèvements et dépenses est utilisé pour modifier la répartition du revenu. Dans les pays les moins avancés (PMA), où le système fiscal est moins développé et où les filets de protection sociale sont souvent inexistants, les gouvernements semblent utiliser des instruments de politique commerciale, et en particulier des MNT, à des fins de répartition du revenu.²¹

Kalenga (2012) fournit des éléments indiquant que les interdictions d'importer et d'exporter et les restrictions contingentes visant le commerce des produits de base continuent de représenter une part importante des MNT en Afrique sub-saharienne. L'utilisation de restrictions à l'exportation par un certain nombre d'économies émergentes au moment de la flambée des prix des produits de base en 2008 visait, entre autres, à atténuer l'effet de la hausse des prix des produits alimentaires sur les plus défavorisés (Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2009a). La section B.3 et l'encadré B.7 présentent d'autres exemples de mesures concernant les services dont la motivation sous-jacente est l'équité et la redistribution du revenu.

(iv) Économie politique (protection à vendre)

Toutes les motivations examinées ci-dessus sont liées à l'accroissement du bien-être social par l'utilisation de MNT pour corriger les défaillances du marché ou tirer parti du pouvoir de marché international d'un pays ou d'une entreprise. Toutefois, les dirigeants politiques peuvent avoir des motivations autres que le bien-être des citoyens. Par exemple, ils peuvent être dépendants des contributions financières de groupes d'intérêts spéciaux qui veulent avoir une influence sur la politique commerciale (Grossman et Helpman, 1994).²² Dans ce cas, la protection commerciale est « à vendre » au plus offrant. Si les politiques générales sont influencées par des groupes d'intérêts, cela apparaît à travers la structure de la protection offerte et la nature des pressions exercées. Cet aspect est examiné de façon plus détaillée dans l'encadré B.4.

L'étude initiale de Grossman et Helpman considérait seulement l'utilisation de taxes sur le commerce – droits de douane, subventions à l'importation, taxes et subventions à l'exportation – par les responsables politiques « captifs » subissant l'influence de groupes d'intérêts. Les études ultérieures sur la protection à vendre étendent l'analyse aux autres MNT. Maggi et Rodríguez-Clare (2000), par exemple, examinent une situation dans laquelle les importateurs versent des contributions au dirigeant politique en place. Les intérêts des importateurs sont opposés à ceux des producteurs nationaux qui profitent des restrictions à l'importation. Toutefois, si une protection doit être accordée de toute façon, les importateurs préféreront qu'elle prenne la forme de contingents d'importation plutôt que de droits de douane

parce qu'ils pourront toucher la rente contingente (revenu généré par les importations effectuées dans les limites du contingent). Au lieu d'être motivée par un objectif de politique publique, l'utilisation de contingents montre simplement l'influence des importateurs sur les responsables politiques. Maggi et Rodríguez-Clare indiquent que les exportateurs étrangers peuvent également exercer des pressions politiques. Cela pourrait expliquer le recours à l'autolimitation des exportations, la rente contingente allant aux exportateurs étrangers et non aux importateurs nationaux.

Les politiciens captifs d'intérêts catégoriels peuvent aussi avoir recours à des mesures OTC/SPS ou à des procédures douanières pour transférer des profits à leurs bienfaiteurs (Abel-Koch, 2010). Un fait « stylisé » observé dans la nouvelle théorie du commerce (Melitz, 2003; Helpman *et al.*, 2004; Chaney, 2008) est que seules les entreprises les plus productives d'un pays sont exportatrices. Ce fait stylisé s'explique par la grande différence de productivité des entreprises (« hétérogénéité des entreprises ») et par l'existence de coûts fixes à l'exportation. Il s'agit de coûts que les entreprises ne supportent qu'une fois pour accéder à un marché étranger, tels que le coût de l'information sur le marché, le coût de l'établissement d'un système de distribution, ou le coût du respect des règlements techniques étrangers. Le coût fixe de l'exportation s'avère essentiel pour déterminer quelles entreprises pourront accéder aux marchés étrangers et quelles entreprises n'y parviendront pas.

Supposons que le pays importateur exige que tous les produits étrangers soient conformes aux mesures OTC/SPS nationales. Étant donné que cela accroît le coût fixe de l'exportation, les entreprises moins productives

Encadré B.4 : Est-il possible d'identifier un protectionnisme déguisé dans les MNT ?

Comme on l'a vu au début de cette section, les MNT utilisées pour réaliser des objectifs de politique publique peuvent aussi servir à poursuivre des objectifs illégitimes. De ce fait, il est difficile de déterminer ce qui pousse un gouvernement à appliquer une MNT. Sans sous-estimer le problème que cela pose, la littérature économique identifie un certain nombre de repères qui peuvent être utilisés pour répondre à la question. Pour compléter cette analyse, la section E.3 examine une série d'outils juridiques permettant de déceler le protectionnisme déguisé sur la base de la jurisprudence de l'OMC.

Les études sur la question de la « protection à vendre » indiquent que les secteurs organisés ou exerçant des pressions seraient favorisés. Au sein des groupes organisés, les entreprises qui subissent la concurrence des importations obtiennent généralement une protection tandis que les entreprises exportatrices reçoivent une subvention à l'exportation. Grossman et Helpman prédisent aussi que les secteurs non organisés seront pénalisés : les producteurs exposés à la concurrence des importations le seront par une subvention à l'importation, et les secteurs exportateurs par une taxe à l'exportation.²³ Les secteurs dans lesquels l'élasticité de la demande d'importations est faible (offre à l'exportation) bénéficieront d'une protection ou d'un soutien plus importants. En effet, le gouvernement préférera augmenter la contribution des secteurs où une protection accrue occasionne le moins de pertes pour la société.

Enfin, les secteurs où la pénétration des importations est faible bénéficieront d'une plus grande protection.²⁴ Cela tient à ce que, dans les secteurs dont la production intérieure est importante, les producteurs ont beaucoup à gagner d'une augmentation du prix intérieur, tandis que l'économie a relativement peu à perdre d'une protection lorsque le volume des importations est faible. Sur la base de données concernant les États-Unis, plusieurs études empiriques ont pu confirmer que les schémas observés de protection et de pressions sur les pouvoirs publics sont compatibles avec les prévisions du modèle de la protection à vendre (Goldberg et Maggi, 1999; Gawande et Bandyopadhyay, 2000; Facchini *et al.*, 2005; Bombardini, 2008).

Le manque de transparence d'une mesure peut être aussi un signe révélateur de l'existence d'un protectionnisme latent. Les dirigeants politiques en place ont intérêt à dissimuler le transfert de revenus aux groupes d'intérêts. Moins les mesures sont transparentes, plus ils disposent d'une marge de manœuvre pour servir les intérêts de leurs mandants.

n'ont pas suffisamment de recettes pour couvrir ce coût fixe afin d'accéder au marché étranger, et donc elles quittent ce marché. Cela réduit la concurrence dans le pays importateur et accroît la part de marché et les bénéfices des entreprises nationales. Un gouvernement captif des producteurs nationaux peut utiliser l'obligation de respecter les mesures OTC/SPS pour accroître les bénéfices de ces producteurs.

Dans la littérature consacrée à la protection à vendre, il est supposé que les mesures non tarifaires sont plus largement utilisées aujourd'hui parce que les accords commerciaux et les règles multilatérales limitent de plus en plus l'utilisation des droits de douane. Cependant, ce n'est peut-être pas la seule raison de l'utilisation des MNT par les responsables politiques. Comme cela est expliqué dans la section B.2, il se peut que les dirigeants politiques préfèrent utiliser les mesures OTC/SPS parce que leur opacité limite le risque électoral lié à leur utilisation (Coate et Morris, 1995 ; Kono, 2006 ; Sturm, 2006).

(c) Quels sont les effets des mesures non tarifaires sur le commerce et sur le bien-être ?

L'analyse précédente a montré que, hormis les motifs d'économie politique, les gouvernements utilisent les MNT pour accroître le bien-être national. Cela signifie que les effets sur le commerce et sur le bien-être ne vont pas forcément dans le même sens. L'application d'une MNT peut réduire les échanges tout en augmentant le bien-être. Les effets dépendent largement de la nature de la défaillance du marché, du type de MNT utilisée et d'autres conditions propres au marché. Néanmoins, les effets des mesures spécifiques sur le commerce sont très intéressants.

Les MNT peuvent avoir des effets considérables sur le commerce dans un monde caractérisé par une intégration économique croissante et par une production transfrontières complexe sous la forme de chaînes d'approvisionnement mondiales. Le fait d'utiliser des MNT pour mener une politique du chacun pour soi – en manipulant les termes de l'échange d'un pays ou en s'appropriant les profits d'entreprises étrangères – est un jeu auquel n'importe quel pays peut s'adonner. Un gouvernement qui est tenté d'employer des mesures de ce type, mais qui est préoccupé par le bien-être national, devra tenir compte du fait que ses partenaires commerciaux peuvent également utiliser des MNT contre lui. L'ampleur des éventuelles pertes de bien-être dues à ces actions opportunistes est liée à l'importance des effets sur le commerce. Ce problème et le rôle que la coopération internationale peut jouer pour y remédier sont examinés dans la section E.

Même en l'absence de politique explicite du chacun pour soi, et même si les MNT visent seulement de réelles défaillances du marché, ces mesures peuvent être opaques, mal conçues ou mal appliquées, ce qui accroît l'incertitude et les coûts commerciaux. N'importe quel pays peut se rendre coupable de telles actions qui finissent par réduire le commerce et les gains de bien-être potentiels que les MNT étaient censées procurer. Un domaine qui illustre bien le problème est celui de l'évaluation de la conformité.²⁵

Les procédures d'évaluation de la conformité sont des procédures techniques – essai, vérification, inspection et certification – destinées à confirmer que les produits satisfont aux prescriptions énoncées dans les règlements et les normes. En règle générale, les exportateurs supportent le coût, le cas échéant, de ces procédures. Idéalement, l'attestation de la conformité devrait être effectuée une seule fois, de la manière la plus efficace, et ensuite elle devrait être reconnue partout. Cependant, dans de nombreux cas, les autorités du pays importateur ne veulent pas se fier aux déclarations des fabricants étrangers, ni aux rapports/certificats délivrés par des tiers, attestant que les spécifications ont été respectées. Quelle que soit la mesure OTC/SPS, une assurance de la conformité sera demandée à des organismes nationaux du pays importateur. Cela augmentera inutilement les coûts commerciaux si les organismes d'évaluation de la conformité étrangers possèdent déjà les compétences requises pour garantir aux organismes nationaux que les produits satisfont aux prescriptions du pays importateur. Voir la section C.2 et la section D.2 pour un examen des procédures d'évaluation de la conformité et une estimation de leur coût.

Comme il est impossible d'analyser l'effet sur le commerce et sur le bien-être de chaque MNT, la section suivante examine des exemples de mesures fondées sur la quantité, le prix et la qualité.

(i) Mesures quantitatives

Un exemple classique de restriction quantitative est le contingent d'importation qui fixe le niveau des importations. L'incidence d'un contingent sur le commerce étant sans ambiguïté, il est intéressant d'examiner ses effets sur d'autres variables économiques. La section B.1 (b) a mis l'accent sur les cas où un contingent d'importation est utilisé pour assurer un transfert de revenu (rente contingente) à des groupes d'intérêts spéciaux ou pour réaliser un objectif de politique publique.

S'il faut réduire progressivement la protection d'une industrie naissante et si les responsables politiques ne disposent pas de renseignements fiables sur le cadre politique requis, un contingent peut être plus utile qu'une subvention (Melitz, 2005). Si la sécurité des produits étrangers ne peut pas être garantie et si les consommateurs n'ont aucun moyen de faire la distinction entre des produits sûrs et des produits dangereux, une interdiction à l'importation peut être justifiée. Toutefois, l'examen attentif de ces derniers exemples montre qu'il doit y avoir des circonstances atténuantes sous la forme de coûts d'information élevés pour que l'utilisation de contingents d'importation soit justifiée. Dans presque tous les autres cas, d'autres MNT sont préférables aux contingents. Par exemple, dans le cas de la protection d'une industrie naissante, une subvention est supérieure à un contingent d'importation. De même, des mesures OTC/SPS ou les systèmes d'étiquetage fonctionnent mieux qu'une interdiction pour remédier à toutes les formes d'asymétrie de l'information, sauf les plus extrêmes. D'autres questions concernant les effets des contingents sont examinées ci-après.

En principe, il est possible de calculer un taux de droit de douane *ad valorem* qui, s'il est appliqué à la place d'un

contingent, aura le même effet sur le commerce. Toutefois, même si les niveaux d'importation sont identiques, il y a des différences essentielles entre les droits de douane et les contingents qui influent fortement sur le bien-être. Si la demande augmente en raison de l'augmentation des revenus ou de la population, par exemple, les importations augmenteront avec un droit de douane, mais pas avec un contingent. Un contingent procure un revenu (rente contingente) aux importateurs, tandis que les droits de douane procurent des recettes à l'État. En outre, l'existence d'une rente contingente peut donner lieu à une lutte malsaine entre les groupes d'intérêts qui souhaitent se l'approprier, comportement appelé « recherche de rente » (Krueger, 1974), qui peut être légal ou illégal (corruption active ou passive de fonctionnaires). Comme les groupes rivaux consacrent des ressources à la recherche de rente, celle-ci accroît les pertes de bien-être ou les inefficiences auxquelles donnent lieu les restrictions quantitatives et qui n'existent pas dans le cas des droits de douane.

Si les producteurs nationaux ont un pouvoir de marché, un contingent leur donne plus de possibilités de limiter les importations qu'un droit de douane (Bhagwati, 1968). Même si les importations totales restent les mêmes qu'avec un droit de douane, les producteurs nationaux peuvent appliquer aux consommateurs un prix plus élevé que le prix mondial majoré de l'équivalent tarifaire du contingent. C'est dans le cas d'un monopole que cet effet apparaît le plus clairement. Avec un droit de douane, le monopoleur national ne peut pas fixer un prix supérieur au prix mondial majoré du droit de douane sans voir les importations affluer. Néanmoins, un contingent isole le marché intérieur du commerce lorsqu'un seuil donné d'importations est atteint, ce qui permet au monopoleur d'appliquer le prix monopolistique en raison de l'absence d'importations.

La situation est plus compliquée lorsque l'industrie exposée à la concurrence des importations est constituée d'un oligopole (c'est-à-dire que le marché est dominé par un petit nombre de vendeurs). Si les entreprises oligopolistiques se font concurrence, un contingent donne aux entreprises nationales plus de possibilités d'exercer leur pouvoir de marché. Le prix intérieur finit par être supérieur au prix mondial majoré de l'équivalent tarifaire du contingent, mais il est inférieur au prix de monopole (Helpman et Krugman, 1989).²⁶ Si les entreprises oligopolistiques s'entendent entre elles, il s'avère que, paradoxalement, le cartel peut pratiquer un prix plus bas avec un contingent qu'avec un droit de douane (Rotemberg et Saloner, 1988) parce que les membres du cartel peuvent faire défection. Plus le prix pratiqué par le cartel est élevé, plus un membre peut être tenté de tricher en vendant plus que la part de la production totale qui lui est allouée. Ce comportement opportuniste est rationnel pour le membre du cartel, même s'il risque de provoquer son éclatement, tant que le profit additionnel réalisé en trichant est supérieur à la valeur actuelle de la réduction des profits futurs résultant de l'effondrement du cartel.²⁷ Compte tenu de la possibilité d'éclatement du cartel et de la diminution des profits que cela implique, les membres du cartel peuvent choisir de fixer un prix plus bas, juste suffisant pour empêcher les défections.

(ii) Mesures fondées sur le prix

Dans la section B.1 (b), on a examiné plusieurs exemples de mesures fondées sur le prix (taxe intérieure, subvention à la production et subvention à l'exportation) et on a aussi vu comment elles sont utilisées pour remédier aux défaillances du marché (externalités ou asymétrie de l'information) et pour modifier les termes de l'échange et transférer les profits.

Puisque les externalités sont dues à l'incapacité d'incorporer dans les prix du marché l'avantage ou le dommage résultant d'une activité économique, les mesures fondées sur le prix devraient être l'outil préféré pour remédier à ce type de défaillance du marché. Ces mesures peuvent entraîner une expansion ou une contraction des flux commerciaux. Dans les cas où il est légitime de protéger une industrie naissante, une subvention à la production réduira les importations, mais améliorera l'efficacité économique en donnant aux entreprises nationales le temps d'acquiescer de l'expérience, et leur apprentissage profitera à l'industrie dans son ensemble. En effet, il y a « trop » de commerce, puisque le marché ne parvient pas à intégrer dans le prix la capacité des entreprises nationales d'apprendre et d'en faire profiter les autres entreprises du secteur. La situation sera différente si une taxe pigouvienne est appliquée pour lutter contre la pollution dans le pays et si le secteur subit la concurrence des importations. La production nationale dépasse le niveau socialement optimal et il y a « trop peu » de commerce parce que le marché n'intègre pas dans le prix le dommage environnemental causé par les producteurs nationaux. Dans ce cas, la taxe pigouvienne a pour effet d'augmenter à la fois les importations et le bien-être du pays importateur.

Par essence, une subvention à l'exportation est destinée à accroître le commerce du pays qui l'accorde. Laissons de côté l'exemple examiné par Feenstra (1986). Si les marchés sont parfaitement concurrentiels, une subvention à l'exportation modifie les termes de l'échange au détriment du pays accordant la subvention et réduit son bien-être. Le commerce et le bien-être évoluent donc en sens inverse. Malgré la perte de bien-être social, cela peut être la politique commerciale choisie si les responsables politiques ont des obligations envers des groupes de producteurs. Comme cela a été dit plus haut, les études sur la protection à vendre prédisent que les groupes organisés dans le secteur exportateur seront soutenus par des subventions à l'exportation. Si les marchés sont oligopolistiques, et si les entreprises se font concurrence par la quantité, une subvention à l'exportation déplacera les profits vers le pays qui accorde la subvention et augmentera son bien-être. Dans ce cas, le commerce et le bien-être évoluent dans le même sens. Si les entreprises se font concurrence par les prix, une taxe à l'exportation sera nécessaire pour transférer les profits de l'entreprise étrangère à l'entreprise nationale. Étant donné qu'une taxe à l'exportation réduit le commerce, le commerce et le bien-être du pays qui applique la MNT évolueront en sens inverse.

Bien que l'on ne pense pas généralement à des mesures fondées sur les prix quand on est confronté à des problèmes d'asymétrie de l'information, nous avons vu comment une subvention à l'exportation pouvait être

utilisée pour remédier à ce type de défaillance du marché, dans la section B.1 (b). L'incertitude dans le pays importateur au sujet de la qualité des produits étrangers agit comme un obstacle au commerce. La subvention à l'exportation permet au producteur étranger qui fournit un produit de qualité de l'offrir aux consommateurs du pays importateur à un prix plus bas. Si le produit de qualité attire un nombre suffisant de consommateurs, l'expansion du commerce sera conjuguée à un gain de bien-être pour le pays importateur.

(iii) Mesures fondées sur la qualité

Comme cela a été expliqué ci-dessus, une mesure fondée sur la qualité obligera à modifier les caractéristiques techniques des produits importés, ce qui peut constituer un obstacle au commerce ou un catalyseur du commerce. Le fait d'exiger que les exportateurs respectent les mesures OTC/SPS du pays importateur peut accroître leurs coûts commerciaux et réduire leurs perspectives d'exportation. En revanche, si le respect des mesures OTC/SPS supprime l'incertitude quant à la qualité ou la sécurité du produit importé, la plus grande confiance des consommateurs peut se traduire par une augmentation de la demande et du commerce. Les effets d'une mesure qualitative sur le commerce et sur le bien-être dépendent du point de savoir si elle remédie à de véritables défaillances du marché. Si la mesure est appliquée seulement pour protéger les producteurs nationaux, le commerce et le bien-être diminuent dans le pays importateur. En revanche, si la mesure corrige une défaillance effective du marché, il est probable que le bien-être augmentera, mais les effets sur le commerce sont ambigus.

Prenons le cas extrême dans lequel il n'y a pas de défaillance du marché mais le pays importateur exige que tous les produits importés soient conformes à une mesure OTC/SPS nouvellement introduite.²⁸ Il est possible de distinguer deux types de coûts commerciaux qui augmenteraient du fait de l'obligation de respecter la réglementation du pays importateur. La mise en conformité peut augmenter le coût variable de l'exportation, avec un coût additionnel par unité exportée. Ou bien elle peut contraindre l'entreprise exportatrice à modifier son processus de production ou à moderniser sa technologie. Dans ce cas, quel que soit le volume des exportations, l'entreprise devra engager un montant fixe de dépenses pour pouvoir accéder au marché étranger.

Une augmentation des coûts fixes ou des coûts variables aura deux effets. Premièrement, elle réduira le volume des exportations des entreprises qui continuent de desservir le marché d'exportation. C'est ce que l'on appelle parfois la marge intensive du commerce. Deuxièmement, les exportateurs les moins efficaces ne pourront plus couvrir les coûts fixes liés à l'exportation et seront contraints d'arrêter totalement d'exporter, ce que l'on appelle parfois la marge extensive du commerce.²⁹ Si les mesures OTC/SPS sont imposées en l'absence de défaillance du marché, il y aura une diminution du bien-être social dans le pays importateur. Les consommateurs du pays importateur seront perdants à la fois parce que la variété des marchandises se réduit, certains exportateurs sortant du marché, et parce que les prix augmentent car le volume des échanges diminue. Cela ne signifie pas qu'il n'y aura pas de gagnants dans le pays importateur. Les

entreprises nationales profiteront normalement du retrait de certains exportateurs et de la diminution des ventes des exportateurs restants, qui réduiront la concurrence sur le marché intérieur.

Supposons cependant qu'il y a une véritable défaillance du marché liée à l'asymétrie de l'information. Les consommateurs du pays importateur ne sont pas certains de la sécurité du produit étranger. Les entreprises du pays exportateur peuvent être de nouveaux venus sur le marché mondial et ne pas avoir de réputation bien établie. Les producteurs étrangers savent si leur produit est sûr ou non, mais les consommateurs du pays importateur n'ont pas de raison de croire leurs allégations. Dans ces circonstances, il peut encore y avoir une demande pour le produit étranger, mais elle sera probablement faible. Le fait d'exiger que les produits étrangers soient conformes aux mesures OTC/SPS du pays importateur peut dissiper cette incertitude dans l'esprit des consommateurs. Mais la mise en conformité augmente le coût de production des entreprises exportatrices.

Dans ces conditions, la réglementation aura deux effets inverses sur le commerce (voir l'encadré B.5). La nécessité de respecter la nouvelle réglementation augmentera le coût du produit importé, ce qui aura tendance à réduire le volume des échanges. Mais la plus grande confiance des consommateurs dans la sécurité du produit étranger se traduira par une demande accrue. Même si l'augmentation des coûts de mise en conformité oblige certains exportateurs à sortir du marché, d'autres profiteront du fait qu'ils respectent la réglementation pour accroître leur part de marché. Dans le contexte des règlements relatifs à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, par exemple, Jaffee et Henson (2004) notent que des mesures SPS plus rigoureuses dans les pays importateurs riches ont des effets différents sur la position concurrentielle des pays en développement et mettent en évidence les faiblesses de certains producteurs tout en accentuant les avantages sous-jacents d'autres pays dans la chaîne d'approvisionnement.

En outre, certains pays utilisent des règlements exigeants en matière de qualité et de sécurité pour se positionner convenablement sur les marchés mondiaux. Comme pour le commerce, l'effet sur le bien-être est ambigu et dépend de l'importance relative des facteurs qui agissent sur les consommateurs et sur les producteurs nationaux. L'augmentation des coûts de mise en conformité pour les exportateurs étrangers devrait entraîner une augmentation de la production et des recettes des producteurs nationaux. Pour les consommateurs, il y a deux effets inverses : le prix du produit augmente, mais il est plus sûr et de meilleure qualité.

Enfin, bien que l'encadré B.5 semble indiquer qu'une augmentation (diminution) du commerce entraîne une augmentation (diminution) du bien-être, cela n'est pas nécessairement vrai dans des conditions plus générales. Disdier et Marette (2010), par exemple, montrent que, malgré une réduction du commerce, le bien-être s'améliore lorsque l'application d'une mesure OTC/SPS corrige une imperfection existante du marché. Ce résultat concorde avec l'argument selon lequel l'effet négatif d'une MNT est parfois une conséquence de la poursuite d'un objectif de politique publique légitime.

Encadré B.5: Effet des mesures OTC/SPS sur le commerce et le bien-être

Supposons qu'un pays ne produit pas le produit X et que la consommation de ce produit dépend exclusivement des importations. Les produits importés diffèrent beaucoup en termes de qualité et les consommateurs ne peuvent pas faire de distinction. En raison de cette incertitude, la demande est faible (représentée par la ligne BD dans les figures B.1 (a) et B.1 (b)) et le prix est égal à OW. Les importations sont égales à OA. Le gouvernement du pays importateur exige que les producteurs étrangers se conforment à un programme d'assurance de la qualité, sinon leurs produits ne pourront pas être vendus dans le pays. La mise en conformité augmente les coûts des producteurs étrangers, de sorte que leur prix augmente, passant de OW à OW'. Toutefois, les consommateurs ont désormais l'assurance que seuls des produits de bonne qualité sont vendus sur le marché, ce qui fait que la demande augmente pour s'établir à BD'. Un résultat possible est que les importations totales passent à OA', malgré le coût plus élevé des produits importés (figure B.1 (a)). Une partie de la rente du consommateur est perdue – représentée par l'aire WW'EF – en raison des coûts de mise en conformité. Toutefois, la confiance accrue dans les produits de meilleure qualité entraîne un gain égal à l'aire BEC. Globalement, il y a eu un accroissement du bien-être des consommateurs, si bien que dans ce cas le bien-être et le commerce augmentent en même temps. Un autre résultat possible est que les importations diminuent (voir la figure B.1 (b)). L'amélioration de la confiance des consommateurs ne suffit pas pour compenser l'augmentation des coûts de mise en conformité. Dans ce cas, tant le commerce (qui passe de OA à OA') que le bien-être social diminuent (la perte correspondant à WW'EF est supérieure au gain correspondant à BEC).

Figure B.1(a): Effet des mesures OTC/SPS sur le commerce et le bien-être: les deux augmentent

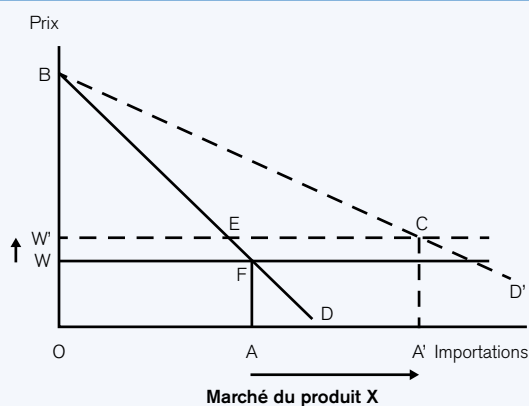
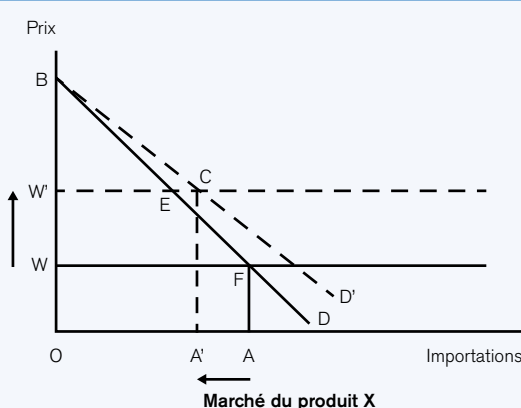


Figure B.1(b): Effet des mesures OTC/SPS sur le commerce et le bien-être: les deux diminuent



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

Dans la section précédente, nous avons vu que, bien souvent, les MNT sont, malgré leurs effets sur le commerce, l'option optimale pour atteindre des objectifs de politique publique légitimes comme la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs. Mais ces mesures peuvent aussi être employées d'une manière qui fausse le commerce international. Pour déterminer, dans ces cas, si une MNT est neutre ou non, il est utile de savoir si elle risque d'être appliquée pour des raisons de compétitivité plutôt que pour les raisons de politique publique déclarées, ou si elle peut affecter le commerce plus que ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé.³⁰ La section B.2 (a) examine, dans le contexte politique et économique national, plusieurs scénarios dans lesquels un gouvernement peut être tenté d'utiliser les MNT de manière abusive. La section B.2 (b), examine ensuite dans quelle mesure le choix de mesures non optimales reflète les contraintes imposées par les gouvernements sur les autres options. La question d'une éventuelle «substitution» de mesures, peut se poser lorsque des accords commerciaux internationaux limitent

l'utilisation des droits de douane et de certains types de MNT mais réglementent moins strictement d'autres mesures moins efficaces.

(a) Utilisation des MNT et considérations de politique intérieure

Le manque de transparence de certaines MNT quant à leur effet et à leur finalité explique en grande partie pourquoi les gouvernements peuvent choisir de poursuivre des objectifs de politique commerciale en appliquant des MNT associées à d'autres objectifs de politique publique ou, plus généralement, peuvent ne pas choisir la mesure la plus efficace. Du fait de cette opacité, ces mesures sont plus intéressantes pour les interventions répondant à des motifs politiques, lorsque les bénéficiaires et l'ampleur des effets sont difficiles à identifier. D'autres explications de ces choix mettent l'accent sur les contraintes institutionnelles qui poussent les politiciens à choisir des MNT ayant certaines caractéristiques même si elles sont économiquement inefficaces par rapport à d'autres moyens.

Le fait que certaines MNT ont un coût fixe plutôt que variable est un autre facteur pouvant expliquer pourquoi un gouvernement soumis aux pressions de groupes

particuliers préfère des MNT à la protection tarifaire. Enfin, l'existence d'une puissance commerciale dans un contexte de délocalisation (et la possibilité de tirer des bénéfices des exportateurs) peut expliquer que des considérations commerciales amènent les gouvernements soucieux du bien-être et politiquement orientés à recourir à des mesures intérieures plutôt qu'aux seules mesures à la frontière. Ces différentes explications seront examinées tour à tour.³¹

(i) *Transparence*

Bien que l'on ait dit que, dans les systèmes politiques compétitifs, les élus qui favorisent des groupes d'intérêts spécifiques de manière inefficace sont évincés par les électeurs (Stigler, 1971), la littérature d'économie politique s'intéresse de plus en plus à la forme d'intervention du gouvernement. Selon un courant de la littérature, les citoyens ont peu d'informations sur les effets des diverses politiques et sur la réceptivité des hommes politiques à l'action des groupes de pression. Il est raisonnable de penser que les hommes politiques sont mieux informés que les citoyens sur le point de savoir si les conditions d'une intervention destinée à améliorer le bien-être sont véritablement réunies.³² Il est vrai que les citoyens ne savent pas toujours dire, après la mise en application d'une mesure, si le gouvernement a agi dans l'intérêt national ou dans l'intérêt de certains groupes organisés.

En particulier, comme le note Tullock (1983), les mesures choisies peuvent profiter à des groupes d'intérêts organisés tout en répondant à d'autres objectifs largement admis, comme la protection de l'environnement, de sorte qu'elles peuvent avoir un effet positif sur l'image du gouvernement auprès du public. Ce déséquilibre de l'information entre les citoyens et le gouvernement au sujet des politiques et des motivations des hommes politiques peut conduire à l'application de méthodes de redistribution «sournoises» et inefficaces de préférence à des mesures efficaces et plus transparentes (Coate et Morris, 1995:1212), même quand ces dernières peuvent être utilisées.

Dans le domaine de la politique commerciale, les MNT peuvent être un moyen d'accroître les revenus des groupes de producteurs tout en dissimulant au public les coûts induits et/ou les avantages réels de l'objectif déclaré (santé, environnement ...).³³ À la différence des droits de douane, dont on peut aisément connaître les effets sur les prix et le coût pour les consommateurs, une mesure non tarifaire «opaque», comme une réglementation environnementale, peut protéger un secteur exposé à la concurrence des importations contre la concurrence étrangère tout en étant perçue comme une mesure d'intérêt général, même si une analyse coûts-avantages adéquate ne révèle pas un gain net de bien-être. L'incertitude quant à la justification et à l'effet des différentes mesures n'explique pas, à elle seule, l'utilisation d'instruments opaques vu que la compétition entre les hommes politiques permet aux électeurs de sanctionner ceux qui mènent des politiques moins efficaces.

Mais il en va autrement quand on tient compte de la possibilité d'une «défaillance de l'État». Coate et Morris (1995) décrivent une situation dans laquelle différents «types» d'hommes politiques briguent le pouvoir et les

électeurs ne sont pas sûrs de leurs intentions réelles, ce qui est un scénario assez réaliste. Dans ce cas, la réputation compte beaucoup. Les «mauvais» politiciens, c'est-à-dire ceux qui souhaitent accroître les revenus de groupes d'intérêts spéciaux aux dépens du public peuvent être incités à appliquer une politique «publique» qui profite indirectement au groupe d'intérêts privilégié, même si elle n'est pas justifiée du point de vue du bien-être national, parce qu'un favoritisme flagrant nuirait davantage à leur réputation.³⁴

Ainsi, en augmentant les revenus de groupes d'intérêts spéciaux par des moyens «opaques» plutôt que par des moyens directs, ces hommes politiques limitent les conséquences négatives pour leur réputation. En effet, les électeurs ne peuvent avoir la certitude qu'une mesure est utilisée de manière abusive par de «mauvais» politiciens puisque de «bons» politiciens agiraient de même, mais seulement si cette mesure se traduisait par un gain de bien-être net global. Comme on l'a vu plus haut, cela suppose que les citoyens ne peuvent pas déterminer avec certitude les coûts et les avantages globaux de la mesure en question avant qu'elle soit appliquée ni même après. Cette hypothèse est plausible en ce qui concerne les décisions prises dans de nombreux domaines (Coate et Morris, 1995).³⁵

Les auteurs citent en particulier l'exemple des subventions à la production accordées temporairement à une industrie naissante pour encourager l'apprentissage par la pratique. La question de savoir si ces subventions profitent au public dépend de la quantité d'apprentissage qu'elles génèrent, mais de toute façon, les citoyens auront du mal à vérifier si elles étaient dans leur intérêt. Sturm (2006) se réfère à plusieurs différends commerciaux récents concernant des réglementations environnementales ou sanitaires pour construire un modèle analogue dans lequel l'incertitude quant au niveau optimal de réglementation permet aux responsables politiques d'accorder une protection déguisée à l'industrie locale, limitant ainsi les conséquences négatives possibles lors d'élections futures.³⁶ Comme Coate et Morris (1995), Sturm (2006) parle de ce «protectionnisme vert» (application injustifiée d'un règlement visant un produit compte tenu du faible risque pour l'environnement) comme d'une défaillance politique puisqu'il existe d'autres instruments préférables du point de vue du bien-être – en l'occurrence, des subventions directes aux producteurs locaux – mais qui ne sont pas choisies en raison de l'impact négatif que cela peut avoir sur les perspectives de réélection des responsables politiques.

Prolongeant de manière intéressante l'analyse de Coate et Morris (1995), Sturm (2006) prend aussi en considération les conditions politiques dans le pays exportateur. Il suppose que le pays étranger possède un avantage comparatif pour le produit en question et que le fait de se conformer à une réglementation environnementale serait plus coûteux pour les producteurs étrangers que pour les producteurs nationaux. Les hommes politiques du pays d'exportation (qu'ils soient «bons», c'est-à-dire soucieux exclusivement du bien-être social, ou «mauvais») s'opposent donc au règlement visant un produit en raison de son effet négatif sur les termes de l'échange du pays. Mais, en raison de la défaillance politique évoquée ci-dessus, les «mauvais»

politiciens étrangers s'opposent à l'application du règlement même si le risque pour l'environnement était suffisamment élevé pour affecter le bien-être des consommateurs de leur propre pays. Autrement dit, alors que le respect de la réglementation environnementale augmenterait aussi le bien-être dans le pays exportateur, les « mauvais » politiciens continueront à s'y opposer dans l'intérêt de leurs électeurs du secteur exportateur, ce que l'auteur qualifie de « dumping environnemental ».

Si les hommes politiques du pays importateur appliquent le règlement alors que ceux du pays exportateur ne le font pas (d'où un risque d'affrontement sur l'impact commercial de la politique environnementale), cela peut avoir des conséquences pour leur réputation dans les deux pays. Bien que les électeurs ne soient pas en mesure de dire si la politique environnementale à l'étranger est laxiste ou si la réglementation intérieure est trop rigoureuse, ils savent qu'un tel désaccord sur la politique environnementale appropriée signifie que l'un au moins des deux gouvernements est « mauvais », c'est-à-dire enclin à céder aux pressions des groupes de producteurs.

En d'autres termes, le « politicien qui fausse la politique environnementale impose une externalité négative en termes de réputation à l'autre élu » (Sturm, 2006:576) et, par voie de conséquence, le désaccord avec un politicien respectable d'un autre pays sur la politique appropriée peut porter atteinte à la réputation de l'élu. En pratique, cela veut dire que la transparence et la libre circulation de l'information sur les politiques et les processus politiques entre les pays permettent d'éviter les choix politiques dictés par des intérêts particuliers.³⁷ La section E examine de plus près, les raisons de la coopération en matière de réglementation, par exemple dans les domaines SPS et OTC et pour d'autres types de MNT, en soulignant l'importance de la transparence.

(ii) *Contraintes institutionnelles*

Du fait des contraintes institutionnelles, les MNT économiquement peu efficaces peuvent mieux répondre aux intérêts des hommes politiques ou des groupes sociaux qui détiennent le pouvoir politique. Premièrement, les gouvernements peuvent avoir du mal à orienter les avantages vers les catégories d'électeurs importantes. Il se peut qu'ils n'aient pas les informations nécessaires pour diriger les ressources vers ceux qui les soutiennent, ou qu'ils manquent de crédibilité pour maintenir ces politiques sans recourir à une MNT par ailleurs inefficace.

Deuxièmement, si le public élit un nouveau gouvernement, les groupes d'intérêt qui soutiennent le gouvernement sortant peuvent perdre de l'influence. Les problèmes d'incompatibilité entre le gouvernement et ceux qui le soutiennent amènent les hommes politiques à essayer d'adopter des mesures sur lesquelles il est difficile de revenir. Certaines MNT sont moins exposées aux vents du changement politique. Enfin, la politique gouvernementale n'est pas un « monolithe » ; elle reflète plutôt les intérêts étroits des ministères, des bureaucrates et des législateurs. Les conflits intragouvernementaux peuvent provoquer des frictions qui amènent à appliquer des MNT inefficaces en favorisant un intérêt particulier plutôt qu'un autre.

Cibler les soutiens politiques

Certaines MNT relativement inefficaces, comme un règlement qui fausse le marché, peuvent aider le gouvernement à cibler les mesures en faveur de ses électeurs. Concrètement, le gouvernement peut préférer une mesure moins efficace si ses effets sont plus prévisibles. Pour expliquer pourquoi des mesures qui créent des distorsions sont maintenues, Mitchell et Moro (2006) décrivent une situation dans laquelle le retrait d'une mesure commerciale inefficace crée des gagnants et des perdants dans la société.³⁸ Les auteurs supposent que la MNT en question est efficace du point de vue informationnel. En effet, pour indemniser ceux qui sont désavantagés par l'ouverture commerciale, il faut savoir dans quelle mesure le dommage est réellement causé par la concurrence étrangère, alors que le maintien de la MNT ne nécessite pas d'informations de ce genre. On suppose que l'information sur les pertes effectives est privée, c'est-à-dire que les « perdants » sont enclins à exagérer leurs pertes.

Si le gouvernement craint que leur indemnisation n'entraîne des dépenses excessives, il préférera peut-être maintenir la MNT plutôt que d'avoir à décider du montant de l'indemnisation.³⁹ Une hypothèse essentielle ici est qu'il est plus facile de vérifier les effets d'une MNT que ceux de l'ouverture des échanges. Cet argument est moins plausible si le coût d'une surindemnisation est faible ou si le gouvernement est aussi bien (ou mal) informé des effets de la MNT que de ceux d'une politique de redistribution plus efficace.

Acemoglu et Robinson (2001) étudient un problème similaire en prenant l'exemple suivant : si les agriculteurs ont une influence politique importante, le gouvernement peut envisager un transfert forfaitaire (soutien des revenus) ou un soutien des prix pour conserver la faveur de ce groupe. Le soutien des prix est un instrument moins efficace en raison de ses effets sur les marchés de produits, et, du point de vue du bien-être national, le gouvernement devrait préférer un transfert forfaitaire. Toutefois, malgré ses effets négatifs sur les consommateurs et le commerce, le soutien des prix peut avoir sa préférence parce qu'il cible à court terme ceux qui sont réellement des agriculteurs, la production agricole étant une condition nécessaire pour bénéficier de la subvention. À l'inverse, les paiements forfaitaires peuvent aller à un plus grand nombre de bénéficiaires qui prétendent simplement être des agriculteurs (Stigler, 1971).

En outre, Acemoglu et Robinson (2001) soulignent que le soutien des prix accroît le rendement de l'agriculture et encourage, à long terme, la pratique de l'activité agricole, ce qui renforce le pouvoir politique des agriculteurs. Ainsi, pour le gouvernement, les effets de distorsion du soutien des prix peuvent être largement compensés par les avantages de la consolidation du pouvoir politique de son électorat favori.

Revirement des politiques

Dans les systèmes politiques compétitifs, les changements de gouvernement peuvent entraîner des changements de politiques. Du point de vue d'un groupe d'intérêt, des mesures relativement efficaces telles

qu'une subvention exceptionnelle ou un droit de douane présentent l'inconvénient de pouvoir être révisées par un nouveau parlement ou par d'autres élus. En revanche, certaines MNT, comme un règlement relatif à un produit, sont définies et mises en œuvre par des organismes de réglementation qui sont à l'abri des changements politiques et qui ne sont pas renouvelés régulièrement. Rubin (1975) note que des mesures inefficaces mais durables peuvent profiter aux responsables politiques en augmentant le soutien des groupes d'intérêt.

Ceux qui ne sont pas sûrs de leurs chances de réélection reçoivent moins de soutien s'ils mettent en place une politique à court terme et réversible que s'ils mettent en place des mesures susceptibles de durer plus longtemps que leur carrière, comme une réglementation relative à un produit et le dispositif administratif qui l'accompagne. Des MNT inefficaces qui ne font pas l'objet d'une surveillance régulière requièrent aussi moins de ressources pour influencer sur le processus politique et sont donc moins coûteuses pour les groupes de pression qui ont des horizons suffisamment lointains.⁴⁰

Conflit intragouvernemental

Même si le législateur exerce une surveillance régulière sur les mesures de réglementation, la négociation nécessaire pour faire adopter une loi peut fausser les décisions. Chaque législateur doit décider comment répartir les ressources entre les mesures qui profitent au pays tout entier et celles qui profitent principalement à leurs électeurs locaux. Un homme politique n'adoptera une mesure d'intérêt national que si, par exemple, une subvention est accordée à une industrie située dans sa circonscription. Comme tous les législateurs sont amenés à satisfaire des intérêts particuliers, les mesures inefficaces peuvent proliférer (Weigast *et al.*, 1981).⁴¹

C'est le cas aussi lorsque chaque législateur représente un groupe d'électeurs ayant des intérêts contradictoires. Dixit *et al.* (1997) élaborent un modèle dans lequel les groupes d'intérêt utilisent les ressources pour faire pression sur le gouvernement. Comme dans le cas des agriculteurs évoqué ci-dessus, un transfert forfaitaire serait plus efficace en termes de bien-être, mais les auteurs démontrent que la concurrence entre les différents groupes d'intérêt pour obtenir davantage de transferts peut conduire à l'attribution inefficace de ressources aux groupes de pression. C'est pourquoi ils peuvent chercher un accord sur une MNT relativement moins efficace qui leur évite de faire des démarches. Cette mesure réduit l'efficacité globale mais elle permet à terme de canaliser vers les groupes davantage de ressources.

Le problème de la surveillance se pose aussi en raison du manque de coordination au sein du gouvernement et entre les organismes qui établissent et réglementent les MNT. Comme la compétence de ces organismes dépend souvent de la fonction, il arrive qu'une MNT relève à la fois de plusieurs ministères ou commissions au sein du gouvernement. L'élaboration des politiques nécessite la participation et la coopération de plusieurs organismes ayant des intérêts institutionnels différents, mais il se peut que ces organismes attachent moins d'importance à l'objectif global de la politique qu'à leurs intérêts particuliers. La compétition et le manque de communication au sein

d'un ministère peuvent produire des politiques durablement inefficaces. Cela signifie que, pour réformer des MNT qui relèvent de divers organismes de réglementation nationaux ou infranationaux il peut être nécessaire de s'intéresser davantage aux frictions bureaucratiques potentielles qui empêchent la coopération (Gulotty, 2011).

(iii) *Préférence des entreprises pour les mesures commerciales qui induisent des coûts fixes*

Des études économiques récentes sur la diversité des entreprises d'un même secteur en termes de productivité et de taille ont permis de mieux comprendre pourquoi la protection commerciale peut consister en MNT appliquées «à l'intérieur des frontières» plutôt qu'en mesures de protection à la frontière. Les MNT, telles que les OTC et les mesures SPS, ont un élément de coût fixe important car elles imposent de coûteux ajustements de la production, mais les coûts unitaires diminuent par la suite car une part plus grande de la production est écoulée sur le marché concerné.⁴²

En raison des différences de productivité et de taille, l'augmentation des coûts fixes affecte différemment les entreprises, contrairement aux prélèvements variables qui augmentent les coûts de chaque entreprise dans la même proportion.⁴³ Si un règlement technique concernant un produit s'applique aussi bien aux entreprises étrangères qu'aux entreprises nationales, les coûts fixes qu'il impose pèsent plus lourdement sur les petites entreprises moins productives des deux pays. En conséquence, les entreprises moins efficaces cesseront d'être compétitives et sortiront du marché, tandis que les entreprises nationales et étrangères plus grandes et plus productives verront leurs bénéfices et leurs parts de marché augmenter. En fin de compte, les MNT de ce genre appliquées à l'intérieur des frontières ne profitent au pays qui les applique que si le rapport entre les entreprises très efficaces et les entreprises très inefficaces est plus élevé que dans le pays exportateur (Rebeyrol et Vauday, 2009; Abel-Koch, 2010).⁴⁴ Cela contraste avec les mesures à la frontière qui pénalisent toujours les entreprises étrangères au bénéfice des producteurs nationaux.

Alors, dans quelles circonstances une mesure non tarifaire appliquée à l'intérieur des frontières sera-t-elle préférée à une protection à la frontière? Comme les mesures à la frontière, les mesures qui s'appliquent à l'intérieur des frontières qui ont des effets de distorsion peuvent aussi avoir une incidence négative sur le bien-être des consommateurs. Toutefois, comme on l'a vu dans les sous-sections précédentes, un gouvernement politiquement orienté peut céder aux pressions des groupes de producteurs locaux. À supposer que seules les entreprises les plus grandes et les plus efficaces aient les moyens de faire pression sur le gouvernement,⁴⁵ elles auront plus à gagner de l'application d'une MNT intérieure, aux dépens des petits producteurs nationaux moins productifs (même si les gains vont aussi en partie aux concurrents étrangers plus productifs) que d'une mesure à la frontière qui protège de la concurrence étrangère toutes les entreprises nationales (y compris celles qui n'exercent pas de pressions).

Il est plus probable que des pressions seront exercées pour obtenir une réglementation plus stricte des produits si le gouvernement est moins soucieux du bien-être social et si les entreprises étrangères sont moins nombreuses sur le marché intérieur. Cela tient à ce que, lorsque le commerce est faible (par exemple parce que les entreprises étrangères sont largement inefficaces ou qu'il existe une protection à la frontière), l'augmentation du nombre de MNT intérieures a un effet relativement plus important sur la concurrence intérieure. Dans une certaine mesure, cela va à l'encontre de l'idée de substitution des mesures, selon laquelle les MNT intérieures augmentent lorsque les mesures à la frontière sont libéralisées. Cet aspect est étudié de manière plus approfondie dans la sous-section suivante qui présente aussi des données empiriques à l'appui de la notion de substitution.

Lorsque la réglementation est plus forte, le gain marginal résultant des MNT intérieures diminue (et, partant, les contributions politiques des entreprises qui exercent des pressions) et devient à un moment donné inférieur à la perte marginale de bien-être social (malgré le poids plus important attribué aux intérêts des producteurs organisés). Pour cette raison, les MNT intérieures peuvent être fixées à un niveau « intermédiaire ».

Inversement, pour les mesures à la frontière visant exclusivement les producteurs étrangers, l'augmentation marginale des profits du groupe des producteurs nationaux (et leurs contributions politiques) ne diminue pas s'il y a une augmentation du niveau de protection ou de l'action des groupes de pression qui ont tout intérêt à empêcher la concurrence étrangère, et les gouvernements qui se soucient peu du bien-être social peuvent appliquer une protection à la frontière prohibitive ou, à l'inverse, n'en appliquer aucune (Abel-Koch, 2010). En somme, bien que l'auteur ne considère pas formellement que le fait de faire pression pour des mesures intérieures s'oppose à l'application simultanée de mesures à la frontière, il est intéressant de noter que lorsque des MNT sont appliquées à l'intérieur des frontières, le conflit d'intérêts entre les producteurs nationaux qui oppose un groupe organisé d'entreprises productives aux autres producteurs peut conduire à des mesures moins restrictives que si une protection à la frontière était imposée.

(iv) *Délocalisation et négociation bilatérale*

Le rôle accru des réseaux de production internationaux dans l'économie mondiale et la fragmentation de la production entre les pays obligent à porter un regard neuf sur l'incidence des MNT et des mesures relatives aux services sur le commerce international, et sur ce qui incite les gouvernements à intervenir. Dans la section B.1, nous avons vu que le partage international de la production pouvait s'ajouter aux imperfections du marché, comme l'asymétrie de l'information (Kimura et Ando, 2005), pour déclencher une intervention réglementaire concernant, par exemple, le contrôle de la qualité ou la sécurité. Dans leurs travaux, Jones et Kierzkowski (1990 ; 2000) soulignent les effets sur le commerce des biens intermédiaires des mesures gouvernementales relatives aux services qui relient les blocs de production fragmentés, alors que ces mesures jouent un rôle moindre quand la production est intégrée et que le commerce porte sur des produits finis.

Sur le plan de l'économie politique, Grossman et Helpman (1994) indiquent que le modèle de la protection à vendre peut facilement être étendu aux biens intermédiaires importés sans que ses conclusions fondamentales soient modifiées. Une protection est toujours accordée aux producteurs de produits finis organisés politiquement plutôt qu'aux producteurs de biens intermédiaires, les premiers faisant pression contre la protection des seconds.⁴⁶

Si la fragmentation de la chaîne d'approvisionnement incite les gouvernements à intervenir et à élargir leur champ d'action, comme cela est expliqué dans la section B.1, elle impose aussi de nouvelles contraintes et de nouvelles considérations dans le choix des politiques. Dans des études récentes, Staiger (2012) et Antràs et Staiger (2008) formalisent un nouveau mécanisme explicite en relation avec la fragmentation internationale de la chaîne d'approvisionnement qui peut amener à recourir davantage à des MNT. Dans leur modèle de délocalisation, la détermination des prix internationaux est régie non plus par des mécanismes d'équilibre du marché mais par une négociation bilatérale entre fournisseurs étrangers et acheteurs nationaux. Comme on l'a vu dans la section B.1, dans ce cas, on peut s'attendre à ce que les gouvernements utilisent les droits de douane comme instrument « optimal » pour extraire des profits des exportateurs étrangers.⁴⁷ Toutefois, avec la délocalisation internationale, même si le gouvernement est libre de recourir à les droits de douane, les autres mesures, y compris les MNT intérieures, peuvent aussi être détournées de leur niveau d'efficience.

La principale caractéristique de la délocalisation internationale soulignée par les auteurs est le caractère spécifique de la relation commerciale entre les importateurs et leurs fournisseurs spécialisés à l'étranger. En raison de la spécificité de l'intrant, les fournisseurs étrangers ont une emprise sur le producteur importateur. Dans le même temps, lorsque l'intrant a été produit par l'exportateur selon les spécifications de l'importateur et que l'investissement a été amorti, l'importateur peut utiliser son pouvoir de négociation pour obtenir une part des bénéfices du fournisseur étranger. De ce fait, les prix internationaux sont déterminés par la négociation bilatérale plutôt que par le mécanisme d'équilibre du marché. Ce phénomène, qualifié de « hold-up » dans la littérature économique, conduit à une situation de sous-investissement de la part des fournisseurs étrangers et, partant, à l'offre insuffisante d'intrants aux producteurs nationaux.⁴⁸

Le gouvernement national rencontre alors une difficulté pour atteindre son objectif de maximisation du bien-être national : il doit inciter les fournisseurs étrangers d'intrants à produire plus tout en aidant les producteurs nationaux qui importent ces intrants à s'approprier un maximum de profits dans la négociation bilatérale avec le fournisseur étranger.

Pour poursuivre ces différents objectifs dans ses relations commerciales internationales, le gouvernement devra non seulement ajuster sa politique tarifaire concernant les intrants pour augmenter l'offre d'intrants étrangers mais aussi utiliser des mesures concernant les produits finis pour agir sur les prix payés aux producteurs

et, ainsi, sur les profits tout au long de la chaîne d'approvisionnement. Concrètement, Antràs et Staiger (2008) cherchent à développer un scénario assez réaliste dans lequel un gouvernement ayant des motivations politiques (c'est-à-dire soucieux des bénéfices des producteurs) réduira les droits de douane sur les intrants importés (ce qui a un effet positif sur l'offre), mais cherchera à augmenter le prix du produit fini, par exemple en imposant un droit d'importation ou une subvention à l'exportation. Une part disproportionnée du coût de ces distorsions est supportée par les consommateurs, mais un gouvernement qui est suffisamment influencé par les intérêts des producteurs organisés peut se prêter à ce jeu pour aider les producteurs nationaux à accroître leurs profits, même si une partie de ces profits se dissipe le long de la chaîne d'approvisionnement et va aux fournisseurs d'intrants étrangers.

Partant de cette approche, Staiger (2012) construit un modèle dans lequel le gouvernement applique des MNT en plus des droits de douane pour le même produit afin de maximiser la prospérité nationale dans une situation de négociation bilatérale avec des producteurs étrangers.⁴⁹ Dans ce scénario, la consommation d'un bien qui donne lieu à une négociation bilatérale lorsqu'il est importé et qui est aussi produit dans le pays a un effet négatif sur l'environnement. Une taxe sur la consommation est imposée afin d'«internaliser» cette externalité environnementale, c'est-à-dire pour réduire la surconsommation du produit due au fait que les consommateurs ne tiennent pas compte du dommage environnemental infligé aux autres. On peut alors montrer que le niveau de la taxe sur la consommation intérieure utilisée pour remédier à l'externalité environnementale est «inefficient» car le coût de la taxe est supporté en partie par le fournisseur d'intrants étranger.

Concrètement, dans certaines conditions, le pays importateur s'en sort mieux en réduisant le droit d'importation sur le produit et en augmentant la taxe sur la consommation intérieure. Cela tient à ce que, dans le modèle de Staiger, l'abaissement des droits influe sur les décisions des entreprises exportatrices en matière de prix et de production. En revanche, la taxe ne modifie pas de façon linéaire le comportement des consommateurs, qui voient diminuer «l'utilité» de la consommation accrue du même produit.

Alors que la taxe incite les consommateurs à réduire leur consommation, elle pèse en partie sur les producteurs étrangers en faisant baisser les prix à la production.⁵⁰ Grâce à ce mécanisme, le gouvernement peut assurer la fourniture d'une quantité donnée du produit en question en abaissant les droits de douane, tout en réduisant les bénéfices étrangers au profit des importateurs nationaux. Cet ajustement cesse lorsque la distorsion de la demande intérieure, compte tenu des coûts et des avantages marginaux liés à la réduction de l'externalité environnementale, devient trop importante en termes de bien-être national. Alors que la motivation du gouvernement pour utiliser des MNT dans cette situation est analysée en relation avec une taxe sur la consommation intérieure (instrument de prix détaillé, ciblé sur un produit), Staiger (2012) explique brièvement que le raisonnement sous-jacent pourrait aussi s'appliquer à d'autres formes de

MNT prises «à l'intérieur des frontières» telles que les OTC. Il affirme, en particulier, que dans la pratique, les gouvernements ont tendance à appliquer des taxes uniformes sur les ventes ou sur la valeur ajoutée à une large gamme de produits au lieu de prélever des taxes différenciées sur des produits spécifiques. Il montre que lorsqu'il n'existe pas de taxe intérieure sur le produit ou qu'une telle taxe est difficile à appliquer, la délocalisation et la négociation bilatérale peuvent amener à une situation dans laquelle la réglementation des produits est si élevée qu'elle est inefficace.

(b) Utilisation des MNT et contraintes internationales

Les mesures qu'un gouvernement peut utiliser pour atteindre un objectif donné sont multiples. En cas de défaillance du marché, la mesure optimale pour remédier à une distorsion unique consiste à neutraliser directement la cause de la distorsion. Par exemple, si la production intérieure d'un certain bien est associée à des externalités positives pour une économie, une subvention à la production est la mesure «optimale», surpassant, en termes de bien-être, un droit d'importation. Que se passe-t-il alors lorsqu'une économie est confrontée à une distorsion interne, par exemple une externalité, mais a aussi un pouvoir monopolistique dans le commerce, c'est-à-dire le pouvoir d'influer sur le prix mondial du produit? Dans un modèle non coopératif, le gouvernement aurait recours à deux mesures optimales, ou plus efficaces, à savoir une MNT qui n'a pas d'effet de distorsion pour résoudre le premier problème et un droit de douane approprié pour le second (Bhagwati et Ramaswami, 1963). Mais, les gouvernements ne peuvent pas toujours utiliser les mesures optimales ou les plus efficaces.

Comme on l'a vu dans la section précédente, ils peuvent choisir de poursuivre leurs objectifs de politique commerciale en utilisant des MNT plutôt que des droits de douane, même s'ils peuvent choisir la dernière mesure, plus efficace. Cela a été attribué à des facteurs institutionnels, au manque de transparence de certaines MNT, au fait que certaines MNT ont un coût fixe plutôt que variable et à l'existence d'une puissance de marché dans un contexte de délocalisation. Il se peut cependant que les mesures les plus efficaces ne soient pas un choix possible pour le gouvernement. Cette section examine l'utilisation des MNT à la lumière des contraintes imposées par les accords commerciaux internationaux, multilatéraux et régionaux.

(i) Contraintes internationales

Les négociations menées sous les auspices du GATT et de l'OMC au cours des 60 dernières années ont permis une réduction multilatérale substantielle des obstacles tarifaires grâce à la signature d'accords par lesquels les pays membres se sont engagés à respecter les consolidations tarifaires négociées, c'est-à-dire le plafonnement des droits de douane appliqués. Si les pays appliquent des droits plus élevés, cela peut donner lieu à un différend coûteux avec un autre membre. Les autres mesures de politique commerciale sont aussi soumises à des contraintes du même ordre. Par exemple, les mesures non tarifaires comme les contingents d'importation ou d'exportation et les subventions à l'exportation sont

généralement interdites bien que, dans certains cas, leur utilisation soit autorisée pour des raisons « légitimes ». Dans les accords commerciaux préférentiels (ACP), les pays conviennent d'appliquer mutuellement des droits de douane préférentiels et, dans les unions douanières, d'établir un tarif extérieur commun, le non-respect de ces droits pouvant entraîner des mesures de rétorsion coûteuses de la part d'autres membres de l'ACP.

En revanche, il est beaucoup plus difficile de soumettre à des disciplines explicites, dans le cadre du système commercial multilatéral, les mesures non tarifaires appliquées à l'intérieur des frontières, pour les raisons suivantes. Premièrement, elles sont généralement moins transparentes. Deuxièmement, comme cela a été évoqué dans la section A, les MNT sont souvent très complexes et spécifiques à un pays. De ce fait, la formulation de règles générales applicables à ces mesures nécessite la participation d'autorités différentes qui ne sont pas habituées à coordonner leur action. Troisièmement, bien que les MNT aient des effets négatifs sur le commerce, certaines sont associées à des objectifs légitimes de politique publique. En dépit de ces difficultés, les MNT n'échappent pas entièrement à la réglementation car, dans le cas contraire, les membres d'un accord commercial pourraient revenir sur les restrictions tarifaires négociées, par exemple en appliquant des taxes sur les ventes frappant différemment les produits importés et les produits nationaux (Horn, 2006). Bien entendu, dans la mesure où les pays peuvent utiliser des MNT dans les secteurs exposés à la concurrence des importations pour réduire les flux commerciaux, cela peut affaiblir les engagements qu'ils ont pris en matière de politique commerciale (Bajona et Ederington, 2009).

(ii) *Substitution de mesures*

Il est probable que, si les accords commerciaux successifs limitent la capacité des pays de poursuivre leurs objectifs commerciaux par le biais de la politique commerciale (droits de douane et certaines MNT à la frontière) d'autres MNT, y compris celles qui s'appliquent à l'intérieur des frontières, deviendront des outils intéressants pour manipuler les termes de l'échange de manière à faire peser les coûts sur les exportateurs étrangers. Autrement dit, les gouvernements seront incités à fausser les MNT pour protéger leurs industries en concurrence avec les importations (Copeland, 1990 ; Ederington, 2001 ; Bagwell et Staiger, 2001 ; Bajona et Ederington, 2009). Dans ce contexte, il a même été dit qu'il existait une « loi de protection constante » (Bhagwati, 1988).

D'après Anderson et Schmitt (2003), quand les droits de douane sont limités de manière coopérative, les contingents sont la mesure non tarifaire à la frontière préférée par les gouvernements qui envisagent des mesures de substitution. Les mesures antidumping ne seront probablement utilisées que si l'utilisation des contingents est elle-même suffisamment limitée par les accords internationaux.⁵¹

De même, si un gouvernement ne peut pas répondre aux pressions de la concurrence étrangère en restreignant unilatéralement l'accès au marché au moyen de droits de douane plus élevés, il peut être poussé à imposer une MNT intérieure. Il peut être tenté, par exemple, d'améliorer la

position d'une entreprise nationale en termes de coûts relatifs en assouplissant les règlements techniques qui s'appliquent au secteur soumis à la concurrence des importations de manière à restreindre l'accès des fournisseurs étrangers. Certains fournisseurs étrangers qui exportent vers ces marchés peuvent alors baisser leurs prix pour rester compétitifs par rapport aux producteurs nationaux.⁵² Cependant, cette modification des termes de l'échange amène les producteurs étrangers à absorber une partie des coûts liés à l'affaiblissement des règlements techniques intérieurs (Bagwell *et al.*, 2002). Par conséquent, compte tenu de la diminution des obstacles au commerce, ce transfert du coût de la réglementation peut entraîner un « nivellement par le bas », les gouvernements étant tentés d'assouplir les règlements techniques applicables aux industries en concurrence avec les importations au nom de la compétitivité internationale, notamment les règlements relatifs au travail et à l'environnement (Bagwell et Staiger, 2001 ; Bagwell *et al.*, 2002).

Selon l'étude de Bagwell *et al.* (2002), ce « nivellement par le bas » n'est pas vraiment dû à ce que la faiblesse des règlements techniques étrangers génère des pressions concurrentielles qui poussent à affaiblir les règlements techniques nationaux au point de les rendre inefficients. Elle est due plutôt aux imperfections des droits de propriété par rapport aux engagements en matière d'accès au marché pris dans le cadre des accords commerciaux – un gouvernement n'est pas libre d'ajuster ses politiques tant qu'il maintient son engagement d'accès au marché. Si, par exemple, un gouvernement renforce les prescriptions techniques dans l'industrie exposée à la concurrence des importations, cette industrie subira une pression accrue de la concurrence étrangère. Toutefois, comme la politique commerciale est limitée par un accord international, le gouvernement ne sera pas en mesure de relever les droits de douane (sans encourir une sanction) tout en maintenant son engagement d'accès au marché.

Il se peut qu'au lieu d'un « nivellement par le bas », les contraintes accrues imposées par les accords internationaux en matière de politique tarifaire s'accompagnent d'un renforcement des règlements techniques. Le transfert international des coûts mentionné plus haut peut amener le gouvernement à imposer une réglementation technique intérieure plus sévère si l'entreprise nationale du secteur soumis à la concurrence des importations trouve plus facile de s'y conformer, c'est-à-dire si cette réglementation technique améliore la position de coût relatif de l'entreprise (Staiger et Sykes, 2011). Toutefois, même si un règlement technique accroît les coûts de production de l'entreprise étrangère plus que ceux de l'entreprise nationale, le remplacement des droits de douane par un règlement technique est loin d'être simple.

Dans une étude récente, Essaji (2010) envisage deux scénarios. Premièrement, lorsque les droits de douane sont prohibitifs et qu'une légère réduction permet la participation minimale de l'entreprise étrangère, le gouvernement peut être incité à renforcer la réglementation technique. Cela tient au fait que la réduction des droits de douane accroît l'avantage marginal lié à la réglementation car, comme les importations deviennent moins coûteuses, la réglementation devient l'instrument qui permet

d'améliorer la position de coût relatif de l'entreprise nationale, et donc ses profits. Dans le même temps, en augmentant les coûts de production de l'entreprise étrangère et en réduisant les importations, le règlement technique réduit les recettes tarifaires. Par conséquent, si le gouvernement se préoccupe des recettes tarifaires, sa réponse réglementaire optimale à l'abaissement des droits de douane est moins claire. Néanmoins, les droits prohibitifs sont de plus en plus rares.

Deuxièmement, dans le cas où l'entreprise étrangère a déjà une présence commerciale importante, la relation est plus ténue entre les réductions tarifaires qui accentuent encore la pénétration étrangère, et le renforcement des règlements techniques. La réglementation technique diminue la rente du consommateur, mais la réduction des droits diminue l'effet marginal de la réglementation sur la rente du consommateur parce qu'elle fait baisser le prix à la consommation. De même, si la réglementation transfère les profits à l'entreprise nationale, la libéralisation tarifaire, qui rend les importations moins coûteuses, réduit l'effet marginal de la réglementation sur les profits de l'entreprise nationale.

Compte tenu de ce qui précède, si le gouvernement se préoccupe seulement de la rente du consommateur et des profits de l'entreprise nationale, il réagira à l'abaissement des droits de douane par un assouplissement de la réglementation technique. Cela laisse penser que, comme les contraintes limitant l'utilisation des droits de douane affaiblissent l'efficacité d'un règlement technique utilisé comme instrument, les droits de douane et la réglementation technique sont en fait complémentaires. On voit donc que ce qui importe dans la substitution de mesures, ce n'est pas tant l'effet direct des mesures que l'effet de l'affaiblissement d'une mesure sur l'efficacité marginale de l'autre. La réponse du gouvernement est plus ambiguë s'il se préoccupe aussi des recettes tarifaires et des externalités négatives de la consommation.

La réduction des droits de douane, consolidée par un accord international, accroît l'effet marginal de la réglementation sur l'externalité de la consommation parce que c'est le seul instrument permettant de réduire la demande dans l'économie. De même, une réduction tarifaire accroît l'effet marginal de la réglementation sur les recettes tarifaires – comme il n'est pas possible de relever les droits de douane, la modification des règlements techniques est pour le gouvernement le seul moyen d'agir sur les importations et donc sur les recettes tarifaires. Ainsi, si la réglementation a un effet important sur l'externalité de la consommation et/ou si le taux initial du droit de douane est élevé, le fait que la réglementation permet mieux de réduire l'externalité et d'augmenter les recettes tarifaires peut compenser, à la marge, la réduction de ses effets marginaux sur les profits intérieurs et sur la rente du consommateur. Dans ces circonstances, les gouvernements peuvent réagir à la réduction des droits de douane par des prescriptions techniques, c'est-à-dire par la substitution des mesures.

Les conclusions d'Essaji (2010) donnent à penser que la prolifération des règlements techniques au cours des dernières années n'est peut-être pas due à la volonté de protéger les profits des entreprises nationales lorsque les droits de douane sont limités par un accord international,

mais reflète peut-être plutôt une prise de conscience des externalités de la consommation. Les gouvernements ne seront incités à renforcer la réglementation technique que si l'avantage marginal net de la réglementation augmente avec la baisse des droits de douane.

(iii) *Qu'indiquent les faits ?*

Il existe une littérature empirique qui utilise les méthodes statistiques formelles pour déterminer si les contraintes que les accords commerciaux bilatéraux et internationaux imposent aux gouvernements en matière de fixation des droits de douane peuvent amener certains pays à remplacer les droits par des mesures non tarifaires. À partir de données recueillies en Colombie au milieu des années 1980 (et au début des années 1990), Goldberg et Pavcnik (2005) trouvent une corrélation positive entre les droits de douane et les MNT, c'est-à-dire que les droits de douane ont été abaissés et n'ont pas été simplement remplacés par des MNT.

Analysant des données concernant un large échantillon de pays (91) pour une période plus récente (le début des années 2000), Kee *et al.* (2009) constatent que l'équivalent *ad valorem* (EAV) moyen des mesures non tarifaires semble augmenter avec le PIB par habitant. Mais ils constatent aussi que le niveau de protection global diminue avec le PIB par habitant, surtout parce que le niveau moyen des droits a tendance à diminuer sensiblement à mesure que le pays s'enrichit. Cela porte à croire qu'en général, les droits de douane peuvent être remplacés par des MNT. Cela est corroboré par la constatation que, au niveau des lignes tarifaires, il y a une corrélation négative entre les droits de douane et l'EAV des MNT. De même, Broda *et al.* (2008) montrent que, après avoir pris des engagements dans le cadre du GATT/de l'OMC qui les empêchaient d'utiliser les droits de douane pour manipuler les termes de l'échange, les États-Unis ont sensiblement renforcé les MNT dans les secteurs soumis à la concurrence des importations, dans lesquels ils étaient mieux à même d'agir sur les prix des exportateurs étrangers.

Dans une étude plus récente utilisant des données sur les droits de douane et les mesures non tarifaires concernant quelque 5 000 produits, Limao et Tovar (2011) examinent les variations des contraintes tarifaires engendrées par les deux instruments d'engagement les plus courants, les accords commerciaux multilatéraux et les accords commerciaux préférentiels (ACPr). Fait important, les auteurs établissent un lien de causalité entre les contraintes tarifaires résultant de ces accords et l'utilisation des MNT, qui n'est pas seulement une corrélation susceptible d'être influencée par d'autres facteurs. Considérons ce qui suit. En raison des différences de taille entre les États membres d'un ACPr qui est une union douanière, le tarif extérieur commun est déterminé par les droits de douane du partenaire le plus grand. Cela peut entraîner une importante modification des droits de douane du partenaire plus petit, qui sera probablement « exogène », c'est-à-dire indépendante des autres déterminants de la politique commerciale du pays.

L'argument développé ci-dessus est pertinent pour l'analyse de Limao et Tovar (2011) parce qu'ils se concentrent sur un seul pays, la Turquie, qui a dû adopter les droits de douane préexistants de l'UE pour un grand

nombre de produits. Si, le tarif commun de l'UE imposait des contraintes à la Turquie pour la fixation de ses droits de douane, cela pourrait avoir un effet de causalité sur la protection conférée par des MNT visant les exportateurs extérieurs à l'UE. Limao et Tovar (2011) trouvent des preuves d'une substitution de mesures : les engagements tarifaires contractés dans le cadre de l'OMC et de l'ACPr conclu avec l'Union européenne augmentent la probabilité que la Turquie adopte des MNT. Les auteurs trouvent aussi que la probabilité et le caractère restrictif des MNT de la Turquie augmentent lorsque les engagements tarifaires sont plus rigoureux. Il convient de noter, en outre, que les auteurs constatent que la substitution de mesures est imparfaite, ce qui signifie que les engagements tarifaires, partiellement compensés par les MNT, ont peut-être réduit la protection totale.

Les études dont il a été question ici analysent un large éventail de mesures non tarifaires, comprenant les normes de produit nationales, les règlements techniques et la limitation volontaire des exportations. Il y a aussi des études qui analysent l'effet de substitution possible entre les droits de douane et une catégorie particulière de MNT, les actions antidumping. L'étude de Feinberg et Reynolds (2007), qui examine des données concernant 24 pays (17 pays en développement et sept pays développés) pour la période de 1996 à 2003, constate que les engagements d'ouverture commerciale pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay (mesurés par les modifications de taux des droits consolidés) ont un effet positif faible mais statistiquement significatif sur la probabilité⁵³ qu'un pays recoure à une protection antidumping. En outre, les auteurs montrent, au moyen d'une simulation, que, sans les réductions tarifaires du Cycle d'Uruguay, il y aurait eu, d'après leurs estimations, 23 pour cent d'actions antidumping en moins entre 1996 et 2003. Considérant seulement les actions antidumping engagées par les pays en développement de leur échantillon, Feinberg et Reynolds (2007) constatent qu'une réduction des droits de douane promise pendant le Cycle d'Uruguay a un effet positif beaucoup plus important. Cela se vérifie à la fois pour la probabilité qu'un pays recoure à une protection antidumping et pour le nombre total de requêtes antidumping déposées par les pays.

Il faut cependant se garder de considérer ce qui précède comme une preuve de la substitution de mesures. Les pays en développement n'ont pas réduit les droits NPF appliqués pendant le Cycle d'Uruguay. Leur contribution a consisté à réduire l'écart entre les taux consolidés et les taux appliqués (la marge tarifaire) en s'engageant à ne pas dépasser les taux consolidés réduits. Or, dans la pratique, les entreprises sont soumises aux droits appliqués, qui sont très différents des taux consolidés, surtout dans les économies en développement.

Pour les pays développés de l'échantillon, Feinberg et Reynolds (2007) constatent que les engagements de réduction tarifaire pris lors du Cycle d'Uruguay sont associés à une moindre fréquence à des actions antidumping. Ce résultat surprenant pourrait indiquer, selon eux, que ces pays ont recouru à d'autres mesures de protection, notamment à des OTC et à des mesures SPS. Il pourrait aussi s'expliquer par l'omission de nombreuses variables, comme l'importance croissante des services et

de l'IED, qui pourraient avoir détourné l'attention des entreprises de ces pays de l'instrument antidumping (Feinberg et Reynolds, 2007). Compte tenu des limites de l'étude décrites ci-dessus, il est difficile d'établir un lien de causalité entre les engagements de réduction tarifaire pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay et l'activité antidumping.

Dans une étude plus récente utilisant des données concernant 35 pays (29 pays en développement et six pays développés) pour la période 1991-2002, Moore et Zanardi (2011) examinent aussi la relation entre l'ouverture sectorielle des échanges et les actions antidumping qui ont suivi.⁵⁴ Toutefois, à la différence de Feinberg et Reynolds (2007), les auteurs analysent les droits appliqués et non les droits consolidés. En outre, ils tiennent compte d'autres facteurs susceptibles d'influer sur l'ouverture d'enquêtes antidumping, ils considèrent un échantillon plus large de pays importateurs et de pays exportateurs, une période plus longue et des secteurs industriels plus désagregés et ils utilisent une base de données antidumping plus complète.

En général, ils constatent que la réduction des droits appliqués n'augmente pas la probabilité d'actions antidumping. En revanche, pour un petit groupe de pays en développement qui, depuis quelques années, recourent largement à des mesures antidumping, ils trouvent des éléments permettant de conclure à une substitution de mesures – effet statistiquement significatif de l'ouverture des échanges sur la probabilité d'actions antidumping. Pour ce sous-échantillon, une augmentation d'un écart type dans l'ouverture des échanges entraîne une augmentation d'environ 25 pour cent de la probabilité d'ouverture d'une enquête antidumping. L'absence « d'effet de substitution » statistiquement significatif pour les autres pays en développement ou pour les six pays développés de l'échantillon peut être dû au fait que les premiers ont présenté assez peu de requêtes antidumping tandis que les seconds avaient déjà des taux de droits très bas pendant toute la période considérée dans l'analyse.

Les résultats de Moore et Zanardi (2011) sont corroborés par les travaux récents de Bown et Tovar (2011) sur les réformes commerciales entreprises par l'Inde dans les années 1990. Ils constatent que, compte tenu d'autres facteurs, les produits ayant fait l'objet d'importantes réductions tarifaires par suite de la réforme commerciale étaient visés, au début des années 2000, par un plus grand nombre de mesures de sauvegarde et de mesures antidumping. Ils montrent en particulier que la probabilité de l'ouverture d'une enquête antidumping ou d'une procédure de sauvegarde augmente de 50 pour cent par suite d'une augmentation d'un écart type dans l'ouverture des échanges.

Les bases de données du Secrétariat de l'OMC sur les problèmes commerciaux spécifiques (examinés en détail dans la section C.1) ont été utilisées pour apporter un éclairage nouveau sur la question de savoir si les droits appliqués et les mesures OTC/SPS ont pu être utilisés comme substituts pendant la période 1995-2010.⁵⁵ En effectuant une analyse analogue, dans l'esprit à celle de Kee *et al.* (2009), qui cherchent à établir une corrélation « nette », plutôt qu'un lien de causalité, entre les droits de douane et l'équivalent *ad valorem* estimé des MNT,⁵⁶ on trouve des éléments indiquant que des OTC ont pu être

Encadré B.6 : Substitution de mesures – Données ressortant des problèmes commerciaux spécifiques

Les bases de données sur les problèmes commerciaux spécifiques (PCS) ont été utilisées pour calculer le taux de couverture (part des échanges visés par un OTC ou une mesure SPS) et l'indice de fréquence (proportion des lignes de produits visées). La fréquence et le taux de couverture, qui sont des indicateurs basés sur des inventaires, ne reflètent pas nécessairement le caractère restrictif de la mesure pour le commerce, mais indiquent la part des échanges affectée par la mesure.⁵⁷ Ces indicateurs ont été calculés pour chaque combinaison de pays appliquant la mesure (mesure faisant l'objet d'un problème commercial spécifique), de secteur SH2 (classification à deux chiffres du Système harmonisé) et d'année. Pour déterminer s'il y a des indications d'une substitution entre les droits de douane et les mesures SPS/OTC, on a utilisé le modèle économétrique suivant :

$$y_{ijt} = \beta_1 \ln(tar)_{ijt} + \varepsilon_{ijt}$$

où y est le (logarithme du) taux de couverture (ou (de) l'indice de fréquence) du pays d'application i dans le secteur j du SH2, l'année t , et où tar est le (logarithme du) droit appliqué moyen dans le secteur j . Les effets fixes par année, pays, secteur et pays-secteur ont ensuite été ajoutés progressivement à ce modèle de base.

Comme nous l'avons dit dans le corps du texte, la régression estimée ne vise pas à établir un lien de causalité, mais plutôt une corrélation « nette » entre les droits de douane et les OTC ou les mesures SPS. Elle est analogue à la régression estimée par Kee *et al.* (2009) qui mettent en évidence une substitution entre les droits de douane et les MNT en considérant la variation à l'intérieur du pays et à l'intérieur du secteur. Dans la base de données sur les PCS, en revanche, il y a aussi une variation dans le temps, ce qui permet d'établir la variation dans le pays-secteur et dans le temps en utilisant un ensemble plus riche d'effets fixes que dans l'étude de Kee *et al.* (2009).

Le tableau B.1 présente les résultats des régressions. Dans les colonnes (1) (taux de couverture) et (5) (indice de fréquence), aucun effet fixe n'est inclus. Dans les colonnes (2) et (6), les effets fixes par pays et dans le temps sont ajoutés. Dans les colonnes (3) et (7), les effets fixes par secteur sont ajoutés. Enfin, les colonnes (4) et (8), incluent les effets fixes dans le temps et par pays-secteur.

La partie supérieure du tableau présente les résultats concernant les problèmes commerciaux spécifiques relatifs aux mesures SPS. Le coefficient pour le droit de douane est négatif (ce qui serait le cas si les mesures SPS et les droits de douane étaient des substituts), mais pas toujours significatif. Il n'est pas significatif, en particulier, pour le taux de couverture dans la spécification préférée avec les effets fixes dans le temps et par pays-secteur (colonne (4)). Globalement, il y a peu d'éléments permettant de conclure que les droits de douane et les mesures SPS se substituent les uns aux autres.

En revanche, les résultats des régressions avec les problèmes concernant les OTC révèlent une substitution plus nette entre les droits de douane et les OTC (voir la partie inférieure du tableau B.1). Comme dans Kee *et al.* (2009), le coefficient passe de positif à négatif à mesure que les effets fixes sont ajoutés. Il est négatif et statistiquement significatif, à la fois dans la régression utilisant le taux de couverture et dans celle utilisant l'indice de fréquence comme variable dépendante, lorsque les effets fixes dans le temps et par pays-secteur sont inclus (voir les colonnes (4) et (8)).

utilisés à la place de droits de douane, mais il y a très peu de preuves d'une substitution entre les droits de douane et les mesures SPS (voir l'encadré B.6). Ce résultat est conforme aux attentes : les mesures SPS couvrent un domaine assez étroit, celui de la santé et de la sécurité, qui est souvent directement lié à la protection des consommateurs, et qui se prête moins à la substitution que le domaine plus vaste des OTC.

En conclusion, l'utilisation de MNT moins efficaces à la place des droits de douane est facilitée par le fait que, si les consolidations des droits d'importation sont rigides, il est plus difficile de soumettre les MNT à des disciplines dans le cadre d'accords commerciaux internationaux parce qu'elles sont moins transparentes. De plus, certaines MNT peuvent être utilisées pour répondre à des problèmes de politique publique légitimes (santé, environnement, etc.), ce qui permet de dissimuler une éventuelle intention protectionniste. Toutefois, est-ce que les gouvernements choisissent d'exclure les MNT des accords internationaux ? Et, dans l'affirmative, qu'est-ce qui détermine ce choix ?

La littérature sur le commerce suggère plusieurs réponses. La décision d'exclure les MNT peut être due simplement au fait qu'il est coûteux de rédiger et d'appliquer un accord couvrant une large gamme de MNT appliquées à l'intérieur des frontières (Horn, 2006 ; Horn *et al.*, 2010). Elle peut s'expliquer aussi par l'incertitude quant à l'évolution des circonstances pendant la durée de l'accord, qui rend difficile de prévoir tous les besoins futurs en matière de réglementation (Battigalli et Maggi, 2003). Il y a encore d'autres explications possibles.

Le fait que les MNT ne sont pas explicitement réglementées peut constituer une « clause d'exemption » pour les pays parties à l'accord, en leur laissant une marge de manœuvre pour maintenir un accord auto-exécutoire dans un monde changeant (Bagwell et Staiger, 1990). Il se peut même que les gouvernements améliorent leur pouvoir de négociation vis-à-vis des groupes d'intérêts spéciaux en s'engageant à limiter les droits de douane par le biais d'accords internationaux et en utilisant ensuite à leur place des MNT moins efficaces (Lima et Tovar, 2011). Enfin, il se peut que les pays veuillent conserver une marge de manœuvre politique dans des domaines qu'ils jugent « trop

Tableau B.1 : Taux de couverture et indice de fréquence des PCS et des droits de douane

SPS								
Variable dépendante	Taux de couverture (log)				Indice de fréquence (log)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Droit de douane (log)	-0.00847 (0.00886)	-0.0250 (0.0159)	-0.0911*** (0.0143)	-0.0256 (0.0242)	-0.0444*** (0.00909)	-0.0125 (0.0155)	-0.0906*** (0.0139)	-0.0598*** (0.0193)
Effets fixes :								
Pays	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Secteur	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Temps	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Pays* – Secteur	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui
Observations	3,259	3,259	3,259	3,259	3,259	3,259	3,259	3,259
R ²	0.000	0.160	0.337	0.279	0.006	0.223	0.431	0.330
Nombre d'identifiants	223				223			
OTC								
Variable dépendante	Taux de couverture (log)				Indice de fréquence (log)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Droit de douane (log)	0.0215*** (0.00308)	0.00642 (0.00417)	-0.0126*** (0.00453)	-0.0439*** (0.0113)	0.0234*** (0.00334)	0.0150*** (0.00425)	-0.00512 (0.00460)	-0.0394*** (0.0123)
Effets fixes :								
Pays	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Secteur	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Temps	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Pays* – Secteur	Non	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui
Observations	9,788	9,788	9,788	9,788	9,788	9,788	9,788	9,788
R ²	0.005	0.084	0.170	0.107	0.005	0.100	0.185	0.108
Nombre d'identifiants	657				657			

Note: Les erreurs types robustes sont indiquées entre parenthèses; *** p<0,01; colonnes (4) et (8): dans l'estimation, variable de l'identifiant: pays-secteur.

Source: Estimations du Secrétariat de l'OMC.

importants» pour être soumis aux règles commerciales, comme la sécurité nationale. On trouvera dans la section E une analyse des facteurs pouvant expliquer la «détermination endogène» de l'inclusion des MNT dans les accords commerciaux internationaux.

3. Mesures affectant le commerce des services

(a) Pourquoi une analyse distincte ?

La fourniture transfrontières ne représente pas la totalité des échanges internationaux de services. En raison du caractère immatériel de nombreux services et de leur non-stockabilité, la fourniture d'un service exige souvent une proximité physique du fournisseur et du consommateur. En fait, le commerce des services se fait selon quatre «modes de fourniture» distincts: la fourniture transfrontières classique, la consommation du service sur un territoire étranger, et le mouvement du fournisseur à l'étranger, soit pour établir une présence commerciale, soit en personne. En conséquence, la

mobilité du capital et de la main-d'œuvre est souvent indissolublement liée au commerce des services.

Dans ce contexte, les mesures qui affectent le commerce des services justifient une analyse distincte pour au moins trois raisons qui sont liées entre elles.

Premièrement, l'application d'un droit de douane, en particulier d'un droit *ad valorem*, à la fourniture internationale de services est difficilement envisageable. Dans la plupart des cas, il est quasiment impossible pour les douaniers d'observer le «passage du service à la frontière», et c'est seulement après la production ou la consommation du service que la valeur (le volume) de la transaction sera connue (Hoekman et Primo Braga, 1997). La protection dans le domaine du commerce des services consiste donc essentiellement en mesures réglementaires.⁵⁸ Dans un sens littéral, toute limitation au commerce des services a un caractère «non tarifaire». Il n'y a donc pas lieu d'examiner pourquoi des MNT sont utilisées, ni d'analyser leurs effets économiques et commerciaux en juxtaposition avec les droits de douane car, dans le cas des services, les droits de douane n'existent tout simplement pas.

Deuxièmement, une analyse des mesures – selon qu'elles sont appliquées à la frontière ou à l'intérieur des frontières – ne présente guère d'intérêt. En effet, de nombreuses transactions de services supposent la présence du fournisseur ou du consommateur sur le territoire du pays «importateur». Les restrictions concernant les services s'appliquent donc principalement «à l'intérieur des frontières».

Troisièmement, compte tenu de la définition modale du commerce des services, l'analyse doit tenir compte des mesures qui s'appliquent au produit (le service) et au producteur (le fournisseur de services). En outre, le producteur peut être physiquement présent sur le territoire du pays importateur. Dans le cas des marchandises, le mouvement des facteurs est un substitut du commerce transfrontières, tandis que, pour de nombreux services, c'est une condition préalable, ou un complément important, pour que la transaction ait lieu. On peut donc dire que toutes les mesures qui influent sur le mode de production et de consommation des services dans une économie sont des mesures qui affectent le commerce des services. C'est pourquoi les mesures examinées ici et qui semblent aller au-delà des instruments «commerciaux» classiques doivent être prises en compte dans l'analyse du commerce des services.

S'il est impossible de regrouper dans une même analyse les MNT et les mesures relatives aux services, cela ne signifie pas pour autant que le commerce des marchandises et des services et leurs limitations respectives doivent être examinés isolément. Non seulement le commerce des marchandises et celui des services se renforcent mutuellement⁵⁹, mais encore de nombreuses restrictions visant le commerce des services affectent le commerce des marchandises, et inversement.

Les services jouent un rôle essentiel dans le soutien des réseaux de production. Les services de transport et de logistique sont à l'évidence ceux qui apportent la plus grande contribution directe au commerce international des marchandises, mais les services de communication et d'assurance et les services bancaires sont aussi des services d'appui importants. Les services de distribution, les services aux entreprises et les services après-vente, comme la réparation et la maintenance, jouent aussi un rôle essentiel.

Par conséquent, les mesures qui restreignent le commerce et la concurrence sur les marchés de services n'affectent pas seulement les résultats économiques du secteur concerné; elles peuvent aussi, notamment dans le cas des services d'infrastructure, avoir des répercussions sur les résultats économiques et les résultats à l'exportation des secteurs de marchandises et d'autres secteurs de services (voir l'analyse dans l'encadré D.3).⁶⁰

Les restrictions au commerce de certains produits peuvent réduire l'efficacité et la compétitivité à l'exportation des fournisseurs de services qui utilisent ces produits comme intrants. Par exemple, les restrictions à l'importation de certains matériels médicaux peuvent augmenter les coûts des hôpitaux qui les utilisent pour dispenser des soins aux patients nationaux et étrangers. De même, les mesures qui augmentent le coût des biens de consommation importés ont des conséquences négatives pour les détaillants, en

particulier pour les détaillants étrangers qui s'approvisionnent dans leur pays d'origine.

Ces effets croisés revêtent une importance particulière dans le contexte de la fragmentation croissante des processus de production entre les pays intrants intermédiaires représentent jusqu'aux trois quarts du commerce des services (Miroudot *et al.*, 2009), tandis que le commerce intra-entreprise représente 22 pour cent des importations de services des États-Unis et 26 pour cent de leurs exportations de services (Lanz et Miroudot, 2011).⁶¹ Prises ensemble, ces données indiquent que le commerce des services est effectivement un maillon essentiel, mais probablement encore sous-estimé, des chaînes de valeur mondiales et régionales.⁶² Compte tenu de leurs répercussions au-delà du secteur concerné, il y a lieu de penser que les restrictions au commerce des services «intermédiaires» jouent un rôle encore plus important.

Comme pour l'analyse des MNT dans le commerce des marchandises, la présente section débute par un examen des motivations de l'intervention des gouvernements sur les marchés de services. Elle tente ensuite de catégoriser les principales formes d'intervention, et d'examiner, dans la mesure du possible, leurs effets économiques et commerciaux.

(b) Pourquoi les gouvernements interviennent-ils sur les marchés de services ?

Cette section examine pourquoi les gouvernements interviennent sur les marchés de services. L'analyse contenue dans les sections B.1(a) et 1(b)(ii) ci-dessus reste pertinente dans une large mesure. Il faut cependant tenir compte d'un certain nombre de caractéristiques propres aux services.

(i) Considérations d'intérêt public

D'après la théorie de l'intérêt public, l'intervention des gouvernements sur les marchés de services peut être justifiée pour des raisons d'efficacité, et aussi pour des considérations d'équité. Le souci d'efficacité est lié principalement à l'existence, dans de nombreux secteurs de services, de défaillances du marché, notamment d'une asymétrie de l'information (une partie étant mieux informée qu'une autre), d'une concurrence imparfaite et d'externalités (voir plus loin).⁶³ Ces défaillances existent également dans les secteurs de marchandises, mais elles semblent plus répandues dans le cas des services. L'analyse qui suit en témoigne largement.

Les exemples d'asymétrie de l'information sont fréquents dans le domaine des services. Cela tient essentiellement au caractère immatériel de nombreux services. Du fait de cette immatérialité, le consommateur ne peut pas évaluer facilement la qualité d'un service avant de le consommer. En général, les producteurs sont mieux informés. Il se peut cependant qu'ils ne soient pas incités à informer davantage les consommateurs, soit parce que cela peut être coûteux soit parce que la rétention de l'information peut conférer un avantage commercial. Il se peut aussi que les consommateurs n'aient pas les compétences nécessaires pour évaluer l'information technique qu'ils

reçoivent. Leur choix n'est donc pas suffisamment éclairé pour que la concurrence fonctionne de manière effective. Les achats récurrents accentuent ce problème car ils ne permettent pas toujours de discipliner le comportement du producteur. De par leur nature, les services sont généralement beaucoup plus diversifiés que les marchandises. Il se peut donc que les consommateurs ne veuillent pas, ou ne puissent pas, acheter continuellement des services identiques.

Les producteurs pourraient montrer leur attachement à la qualité au moyen de solutions axées sur le marché – par exemple en investissant dans la réputation, le service à la clientèle, la marque ou des procédures de plainte aisément accessibles –, mais il est peu probable que ces solutions soient suffisantes dans le cas d'activités à haut risque (Pelkmans, 2006). C'est pourquoi les gouvernements interviennent souvent pour empêcher les fournisseurs de services d'exploiter les asymétries de l'information. Comme il est généralement impossible d'imposer, de vérifier et de garantir le respect des obligations de résultats en observant exclusivement le service, ils interviennent souvent au niveau du fournisseur. Par exemple, ils peuvent exiger que les producteurs divulguent certains renseignements aux consommateurs ; ils peuvent aussi imposer des prescriptions en matière de qualifications ou de licences visant à garantir la compétence du fournisseur de services et, partant, la qualité des services fournis.

L'asymétrie de l'information peut aussi être un problème pour les producteurs quand les consommateurs possèdent des renseignements privés, par exemple sur leur état de santé. L'absence de renseignements généralement disponibles peut aussi engendrer des situations de risque moral. Par exemple, quand une personne autre que le consommateur assume pleinement la responsabilité et les conséquences de ses actes, il peut en résulter une consommation excessive. Les marchés d'assurances en témoignent.

La concurrence imparfaite est une autre défaillance du marché fréquemment observée dans les secteurs de services. De nombreux services sont fournis par le biais de réseaux ; les télécommunications, les services postaux, la distribution de l'électricité, les services environnementaux et le transport ferroviaire en sont des exemples notables. Souvent, les services standardisés fournis par ces réseaux d'infrastructure ou de distribution permettent des économies d'échelle si importantes qu'ils peuvent être fournis au moindre coût par une seule entreprise ou par un petit nombre d'entreprises ; ce qui signifie qu'il s'agit souvent de monopoles/oligopoles naturels. En l'absence de contrôle, le marché est sous-approvisionné et les prix sont supérieurs au coût marginal. L'intervention du gouvernement est donc justifiée dans ce cas ; elle peut consister à imposer un contrôle des prix, ou à ouvrir le marché à la concurrence (par le dégroupage des services, la réglementation de l'accès aux infrastructures essentielles, le franchisage et les concessions).

Enfin, des externalités négatives et positives apparaissent sur les marchés de services quand le prix d'un service ne correspond pas à son coût de production réel ou à l'avantage qu'il procure à la société. Cela se traduit, respectivement, par une consommation excessive ou

insuffisante. Les conséquences environnementales du transport routier massif ou du tourisme intensif sont des exemples d'externalités négatives. À l'opposé, l'extension des réseaux de télécommunication, l'augmentation des investissements dans les programmes d'éducation ou de vaccination sont des exemples d'externalités positives.

L'intervention des pouvoirs publics dans les secteurs de services peut aussi être dictée par des considérations d'équité. De nombreux services contribuent à la valorisation du capital humain et concourent ainsi à la réalisation des objectifs sociaux du gouvernement. Les services de santé et d'éducation sont des exemples typiques à cet égard, mais des considérations analogues peuvent aussi jouer un rôle dans les secteurs tels que l'audiovisuel, les télécommunications, les transports, l'énergie et l'approvisionnement en eau. Dans un marché libre de toute entrave, certaines zones géographiques ou certains groupes de consommateurs peuvent être confrontés à des prix excessifs et à une offre insuffisante. L'imposition d'obligations de service universel est l'une des réponses des gouvernements pour remédier à ces problèmes.

L'encadré B.7 illustre par des exemples les mesures relatives aux services que les gouvernements peuvent employer pour répondre aux préoccupations d'efficacité et d'équité.

(ii) *Considérations d'économie politique*

D'après la théorie économique de la réglementation, l'intervention des pouvoirs publics n'est pas dictée exclusivement par l'« intérêt général » mais répond plutôt, ou aussi, aux préoccupations de groupes d'intérêts spéciaux. Le gouvernement peut donc intervenir même s'il n'existe pas de défaillance du marché. Même si son intervention est justifiée par des considérations de politique publique, il peut encore, dans le choix de l'instrument, « se laisser persuader » d'adopter des mesures qui favorisent des groupes plus organisés, généralement des groupes de producteurs nationaux (ou historiques).

Si l'analyse de la section B.1 reste pertinente, dans le cas des services, les considérations d'économie politique revêtent une importance particulière au moins à quatre égards.

Premièrement la forme d'intervention la plus transparente en matière de politique commerciale, c'est-à-dire le droit de douane, n'est pas possible dans le domaine des services. Les gouvernements doivent donc recourir à d'autres instruments, souvent plus opaques. Cela permet de dissimuler des motivations d'intérêt privé, ce qui peut réduire le risque de sanction électorale.

Deuxièmement, il existe beaucoup moins de données scientifiques pour fonder une intervention concernant les services et en vérifier l'efficacité. La nature très diverse des services, leur caractère immatériel et la fréquente nécessité de les réglementer au niveau du producteur signifient non seulement que la réglementation est complexe mais aussi qu'elle est beaucoup plus difficile à évaluer sur la base de critères précis appliqués au niveau du produit. Là encore, cela peut permettre de camoufler les intentions réelles du gouvernement.

Encadré B.7 : Exemples de mesures relatives aux services axées sur des objectifs de politique publique*Accès équitable*

Dans les secteurs des transports et des télécommunications, les gouvernements veulent souvent que les régions éloignées soient desservies indépendamment de toute considération de rentabilité. Le souci d'équité les amène aussi à garantir à tous les citoyens l'accès à l'éducation et aux soins de santé essentiels à un coût réduit ou nul.

Les mesures consistent notamment en mécanismes de subventionnement croisés permettant de réinvestir les recettes des zones rentables dans les régions sous-développées ou en faveur des personnes en difficulté, et en l'imposition de conditions de licences prévoyant des obligations de service universel (les hôpitaux à but lucratif, par exemple, sont tenus de fournir des soins gratuits à un certain pourcentage de patients).

Protection des consommateurs

Dans le cas des services professionnels, des services financiers et des services de santé, la complexité du service fourni ne permet pas aux consommateurs d'apprécier la qualité ou la sécurité avant de consommer le service. Les fournisseurs de services peuvent exploiter cette asymétrie de l'information.

Les mesures comprennent les normes prudentielles et les autres normes techniques que les fournisseurs de services doivent respecter, les prescriptions concernant la publication des coûts, des risques, des effets secondaires, etc., pour permettre au consommateur de prendre une décision en connaissance de cause, les prescriptions en matière d'éducation et de formation pour garantir la compétence et l'assurance responsabilité professionnelle obligatoire.

Réduction de l'impact sur l'environnement et des autres externalités négatives

Les transports routiers et aériens sont source de pollution et de bruit; le tourisme peut nuire à l'environnement et perturber les habitats naturels, etc.

Les mesures comprennent les restrictions du trafic pendant le week-end, la nuit ou dans les zones sensibles, l'adoption de lois sur le zonage et de codes de la construction et la mise en place de mécanismes fiscaux/de subventions permettant de mobiliser des fonds pour la conservation du patrimoine culturel.

Stabilité macro-économique

Les établissements financiers peuvent accorder des prêts de manière imprudente ou concevoir des instruments financiers complexes qui sont mal compris. En conséquence, les déposants peuvent perdre confiance et retirer leur argent, les prêts interbancaires peuvent diminuer, l'offre de crédit à l'économie réelle peut être entravée, et ainsi de suite.

Pour garantir la stabilité, les établissements financiers doivent respecter les exigences minimales en matière de fonds propres et constituer des réserves de capital plus importantes lorsqu'elles fournissent de nouveaux instruments financiers. Ils doivent aussi diversifier leurs actifs pour limiter l'exposition à des clients particuliers, présenter des rapports sur leurs activités ou plafonner la rémunération des dirigeants.

Volonté d'éviter la domination du marché et les comportements anticoncurrentiels

Les comportements anticoncurrentiels posent problème dans les secteurs qui se prêtent à la concentration du marché (services ayant des effets de réseau et des besoins d'interconnexion transports, télécommunications et anciens monopoles libéralisés).

Les mesures comprennent la limitation des parts de marché, la surveillance ou le plafonnement des prix, les garanties d'interconnexion, et l'imposition de normes techniques par le gouvernement pour remplacer les exigences propres aux entreprises.

Source : Organisation mondiale du commerce (OMC) (2005a).

Troisièmement, du fait de la complexité de la réglementation des services, les autorités de réglementation qui manquent d'expérience ou de ressources peuvent céder plus facilement aux pressions de groupes d'intérêts spéciaux, même s'ils veulent agir dans l'« intérêt général ». Étant donné l'asymétrie de l'information, il n'est même pas nécessaire d'« acheter » une protection.

Quatrièmement, étant donné les préoccupations sociales et les préoccupations d'équité associées à de nombreux

services, il se peut que les consommateurs se rangent du côté des producteurs nationaux. Ils peuvent craindre, à tort, que si les intérêts des producteurs nationaux ne sont plus défendus, la qualité du service en pâtira et/ou les prix monteront (Hoekman *et al.*, 2007).

(iii) Omniprésence de l'intervention publique

Les secteurs de services présentent des caractéristiques et des structures de marché extrêmement variées. Il y a

de nombreux secteurs dans lesquels le gouvernement ne joue aucun rôle particulier. Il est cependant largement admis que l'État intervient davantage sur les marchés de services dans leur ensemble que sur les marchés de biens, car la probabilité d'une défaillance du marché y est plus grande, et les intérêts privés peuvent y jouer un rôle plus important.

En revanche, la forme de cette intervention a évolué au fil du temps. Dans le passé, les services d'infrastructure et les services sociaux, notamment ceux qui sont destinés à l'ensemble de la population (traditionnellement appelés «services publics»), étaient souvent fournis directement par des entités publiques généralement en situation de monopole. Au cours des dernières décennies, on a assisté à un désengagement de l'État qui a laissé au secteur privé le soin de fournir ces services. Ainsi, les pouvoirs publics ont renoncé progressivement à leur rôle de fournisseur pour assumer, de plus en plus, le rôle de régulateurs. Ces services n'étant plus financés ni fournis par le secteur public, les gouvernements ont dû adopter de nouvelles mesures dans le but déclaré de promouvoir le bien-être économique et social. De fait, la réglementation de ces marchés de services s'est développée à mesure que les secteurs concernés ont été privatisés et ouverts à la concurrence.⁶⁴

(c) Comment les pouvoirs publics interviennent-ils sur les marchés de services ?

Cette section décrit les principaux types de mesures gouvernementales ayant un effet sur le commerce des services. Comme la définition du commerce des services englobe les services produits localement dans le pays importateur, les mesures pouvant avoir une incidence sur le commerce sont très variées, allant de l'imposition des entreprises à la législation du travail en passant par les subventions à la consommation, les règles de propriété foncière et d'autres mesures encore. La liste est beaucoup plus longue que celle des mesures classées comme mesures non tarifaires dans le contexte du commerce des marchandises.

Le fait qu'une mesure a un effet négatif sur le commerce des services ne signifie pas qu'elle doit automatiquement être considérée comme une mesure protectionniste. Au contraire, comme cela a été dit plus haut, il arrive souvent que les gouvernements interviennent sur les marchés de services pour poursuivre divers objectifs de politique publique qui n'ont aucun lien avec les considérations de politique commerciale. Leurs interventions peuvent cependant avoir pour effet d'augmenter les coûts d'entrée/d'établissement ou de fonctionnement des fournisseurs de services sur un marché.

La présente section établit une typologie des mesures relatives aux services et s'appuie sur les (quelques) études disponibles pour examiner si ces mesures peuvent être considérées comme des restrictions au commerce.

(i) *Typologie des mesures relatives aux services*

Comme on l'a vu, la notion de «frontière» n'est pas un critère très utile pour classer les mesures relatives aux services. Francois et Hoekman (2010) classent les interventions concernant les services selon qu'elles affectent ou non de manière différente, c'est-à-dire discriminatoire, les services et les fournisseurs de services nationaux et étrangers, et selon qu'elles influent ou non sur la capacité des entreprises d'entrer/de s'établir sur un marché étranger ou sur la conduite de leurs opérations (voir le tableau B.2).

Cette classification, qui repose sur l'effet des mesures, tient compte de presque toutes les formes d'intervention publique sur les marchés de services. Son utilité tient aussi au fait qu'elle permet d'établir une distinction sommaire entre, d'une part, les mesures qui réduisent généralement le nombre de fournisseurs sur un marché (mesures concernant l'entrée/l'établissement sur le marché) et, partant, la quantité de services fournis à un prix donné et, d'autre part, les mesures qui augmentent les coûts après l'entrée sur le marché (mesures affectant les opérations) et font qu'une quantité donnée de services est fournie à un prix plus élevé.

Cette classification permet aussi de montrer que, parmi les interventions concernant les services, il y a des mesures qui affectent de la même façon les producteurs étrangers et nationaux désireux d'accéder au marché national. Il se peut que les mesures affectant de manière non discriminatoire l'entrée ou l'établissement sur un marché protègent les fournisseurs nationaux (ou historiques) aux dépens des fournisseurs étrangers ou des nouveaux fournisseurs nationaux. À cet égard, certaines des mesures examinées ici peuvent en fait restreindre la concurrence en général, et pas seulement que la «concurrence étrangère», c'est-à-dire les échanges.

Par conséquent, ce qui compte pour le commerce des services, ce n'est pas simplement l'élimination des mesures discriminatoires, mais c'est la contestabilité du marché. Même si toutes les mesures discriminatoires étaient supprimées, l'accès au secteur resterait très restrictif s'il était réservé à un nombre fixe de fournisseurs. Il n'y aurait pas de discrimination en faveur des nationaux, mais l'entrée de nouveaux fournisseurs, étrangers ou nationaux serait encore entravée.

Tableau B.2: Typologie des mesures affectant le commerce des services

	Mesures affectant l'entrée/l'établissement	Mesures affectant les opérations
Non discriminatoires	Restriction du nombre de licences pour les pharmacies, par exemple	Réserves obligatoires pour les banques, par exemple
Discriminatoires	Limitation du nombre d'architectes étrangers, par exemple	Imposition de redevances portuaires plus élevées pour les navires battant pavillon étranger, par exemple

Source : Secrétariat de l'OMC, d'après Francois et Hoekman (2010).

D'autres classifications ont été proposées. Elles mettent plus l'accent sur le type d'instrument utilisé, que sur ses effets. Par exemple, Hoekman et Primo Braga (1997) distinguent quatre grandes catégories : i) les contingents et les prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux ; ii) les instruments fondés sur les prix ; iii) les normes, les licences et la passation des marchés ; et iv) l'accès discriminatoire aux réseaux de distribution. Copeland et Mattoo (2008) proposent une classification assez semblable. Ces classifications, qui s'apparentent à celles que l'on utilise pour classer les MNT applicables au commerce des marchandises (voir la section B.1), semblent mieux adaptées à l'analyse des effets économiques des diverses mesures, précisément parce que la littérature disponible puise abondamment dans la théorie classique du commerce international (centrée sur les marchandises).⁶⁵

Un cas qui n'est pris en compte par aucune classification est celui où le commerce est affecté par l'absence, et non par l'existence, d'une mesure. Par exemple, comme on l'a vu dans le cas des MNT, s'il y a une grande incertitude quant à la qualité d'un service, la demande et le commerce du service concerné ne peuvent augmenter que si des prescriptions en matière de certification sont imposées aux fournisseurs, car cela renforce la confiance des consommateurs. Les monopoles ou oligopoles naturels sont un autre cas intéressant à cet égard. En l'absence de mesures favorisant la concurrence, le fournisseur historique dominant exerce un contrôle sur les infrastructures essentielles et peut ainsi entraver l'accès au marché (Mattoo et Sauvé, 2003).

(ii) Quand une mesure est-elle une restriction au commerce ?

La réglementation des services vise en général des objectifs de politique publique, mais elle peut aussi avoir, de manière non intentionnelle, des effets restrictifs sur le commerce. Ou bien, tout en visant des objectifs d'efficience nationale et d'équité sociale, elle peut être utilisée par des groupes d'intérêts spéciaux pour protéger les fournisseurs nationaux aux dépens des consommateurs. Les considérations de politique économique peuvent aussi amener à utiliser les mesures relatives aux services à des fins strictement protectionnistes. De plus, elles peuvent amener les décideurs à choisir, parmi toutes les options possibles, des instruments de politique particulièrement inefficients.

  tant donné l'omniprésence de la réglementation des services et son imbrication avec la protection commerciale, il est très difficile d'identifier clairement les mesures qui constituent des restrictions au commerce ou de dissocier nettement leur composante « protection ». Comme l'indiquent Copeland et Mattoo (2008), les effets commerciaux des mesures relatives aux services dépendent des caractéristiques particulières du secteur de services en question, notamment des imperfections de marché que ces mesures sont censées corriger ou des objectifs d'équité qu'elles visent. Les structures de marché diff  rent considérablement d'un secteur de services à l'autre (Francois et Hoekman, 2010). Par exemple, le commerce des services concerne aussi bien des secteurs très contestables que des industries de réseau caractérisées par des coûts d'entrée fixes élevés. On peut donc s'attendre à ce que les mesures aient des effets commerciaux différents dans ces deux types de secteurs.⁶⁶

En effet, au niveau sectoriel, de nombreuses études examinent l'efficience relative de différentes mesures réglementaires pour atteindre certains objectifs de politique publique. Bien qu'elles portent rarement sur le commerce de manière explicite, de nombreuses constatations mènent à des conclusions qui sont pertinentes pour le commerce. En revanche, au niveau général, il semble y avoir très peu d'analyses de l'efficience relative des mesures relatives aux services. Néanmoins, la littérature disponible permet de formuler quelques observations générales. L'analyse qui suit s'articule autour de la typologie des mesures relatives aux services figurant dans Francois et Hoekman (2010), complétée par une classification par instrument. Elle examine d'abord les mesures discriminatoires et ensuite les mesures non discriminatoires.

Premièrement, les mesures discriminatoires qui ont une incidence sur l'entrée/l'établissement ou sur les opérations désavantagent les services et les fournisseurs étrangers par rapport aux services et aux fournisseurs nationaux. Elle peuvent être considérées, presque par définition, comme des restrictions au commerce. Elles comprennent les mesures commerciales « classiques » telles que les restrictions quantitatives, qui affectent l'entrée/l'établissement des étrangers, et les taxes et subventions discriminatoires, qui influent sur le coût des opérations des fournisseurs étrangers.

La théorie du commerce international propose un classement de ces instruments de protection pour ce qui est du commerce des marchandises (voir la section B.1). Si une politique a pour objectif d'accroître la production d'un secteur en concurrence avec les importations, les subventions à la production sont un instrument supérieur aux droits de douane, et les droits de douane sont normalement supérieurs aux contingents. Comme l'indique Hindley (1988), ce classement devrait en principe être valable aussi pour les services. Toutefois, comme le souligne Mattoo (2003), l'application d'une analyse semblable au commerce des services pose un certain nombre de problèmes. Premièrement, les droits de douane ne sont pas nécessairement une option possible dans le cas des services. Deuxièmement, une mesure qui peut avoir pour effet d'augmenter les coûts unitaires des fournisseurs étrangers comme le ferait un droit de douane n'est pas assimilable à un droit de douane pour ce qui est de générer des recettes. Troisièmement, et c'est le point le plus important, compte tenu de la définition modale du commerce des services, les restrictions au commerce peuvent entraîner un changement de mode, et les mouvements de facteurs peuvent avoir une incidence directe sur les structures du marché.

Une mesure assimilable à un droit de douane qui ne procure pas de recettes induit une perte de bien-être national beaucoup plus importante que ne le ferait un simple droit de douane si le revenu tiré des contingents (la rente contingentaire) n'est pas capté dans le pays.⁶⁷ En général, la rente contingentaire va au détenteur du droit d'importer le produit. Dans le cas des services, le fournisseur étranger vend généralement son service directement au consommateur national, de sorte qu'il a beaucoup plus de chances de capter la rente contingentaire que dans le cas des marchandises. En outre, les contingents sont souvent associés à des mesures administratives dispendieuses et à des activités

de recherche de rente, voire à la corruption, qui font que leur coût social est supérieur à celui d'un droit de douane. Il est établi que, en situation de concurrence imparfaite, les contingents engendrent beaucoup plus de gaspillage (Copeland et Mattoo, 2008).

Si le commerce ne peut avoir lieu que selon un mode, une limitation visant ce mode peut rendre le service non échangeable. Si un mode peut en remplacer un autre, une restriction prohibitive n'aura pas beaucoup d'effet si le mode exempt de restriction est le plus efficient (Francois et Hoekman, 2010). En revanche, si ce mode n'est pas l'option optimale, le passage à l'autre mode peut induire un détournement d'échanges qui se traduira par une perte sèche (mais la hausse des prix sera sans doute moins importante que si l'option du changement de mode n'existait pas, ce qui peut atténuer la perte). Par conséquent, tout avantage lié à la multiplicité des modes de fourniture dont disposent les fournisseurs confrontés à une restriction commerciale doit être mis en balance avec le coût additionnel pour l'économie importatrice si le mode utilisé est relativement inefficace (Copeland et Mattoo, 2008).

Dans le cas des services pour lesquels la fourniture transfrontières n'est pas possible, les limitations à l'entrée concernant l'investissement étranger font que le prix et la qualité du service concerné sont déterminés exclusivement par la structure du marché intérieur. Les restrictions à l'investissement étranger direct (IED) prennent généralement la forme de contingents à l'entrée et/ou de restrictions à la participation étrangère. Ces dernières peuvent empêcher le transfert de technologie, de compétences et de savoir-faire, mais il est établi que les premières engendrent un gaspillage social plus important. Les IED peuvent être attirés par un retour sur investissement artificiellement gonflé par les restrictions de concurrence, de sorte que la productivité sociale réelle de l'investissement peut être inférieure à sa rentabilité pour l'investisseur (Mattoo, 2003).⁶⁸

Les mesures non discriminatoires, quant à elles, ont fait l'objet de peu d'études théoriques et empiriques de la part des économistes du commerce, ce qui s'explique probablement par leur caractère essentiellement national. La littérature disponible traite plutôt des effets économiques des restrictions non discriminatoires à l'entrée dans certains secteurs, mais l'examen de cette littérature sortirait du cadre du présent rapport.

On peut cependant mentionner certaines observations générales. Premièrement, comme l'indiquent Hindley (1988) et Copeland et Mattoo (2008), il semble difficile de justifier par des considérations d'efficacité les mesures non discriminatoires affectant l'entrée/l'établissement, surtout les restrictions quantitatives. En protégeant de la concurrence les fournisseurs historiques, les limitations à l'entrée réduisent la contestabilité du marché. Elles ont parfois été défendues, pour protéger une industrie naissante et pour assurer le respect des obligations de service universel par le jeu de subventions croisées. Mais il a été démontré que l'on peut atteindre les mêmes objectifs par d'autres moyens, sans avoir à restreindre la concurrence, de sorte que les limitations à l'entrée constituent, au mieux, une option de deuxième ou de troisième rang.

Deuxièmement, les mesures non discriminatoires qui ont une incidence sur les opérations des fournisseurs de

services semblent être les mesures qui se prêtent le moins à une application protectionniste. Toutefois, même quand elles visent des objectifs de politique publique, elles peuvent avoir des retombées sur le commerce, intentionnelles ou non. Par exemple, Copeland et Mattoo (2008) font observer que, tout en répondant essentiellement aux problèmes d'asymétrie de l'information, les prescriptions en matière de certification pour les professionnels ont des effets sur le commerce et sur le bien-être qui varient en fonction du mécanisme de sélection utilisé. En outre, ces mesures peuvent aussi influencer les modalités de fourniture de services en incitant les fournisseurs à opter pour d'autres modes (Delimatsis, 2008).

Ces mesures posent donc un problème crucial qui est de savoir comment distinguer celles qui sont utilisées exclusivement pour réaliser des objectifs de politique publique et celles qui sont utilisées aussi à des fins protectionnistes (voir la section E.2). Mattoo et Sauvé (2003) préconisent l'utilisation d'un « critère de nécessité », qui permettrait aux gouvernements d'atteindre leurs objectifs économiques et sociaux, mais de le faire d'une manière qui ne soit pas plus restrictive que nécessaire pour le commerce. Selon eux, ce critère encouragerait à recourir à la mesure la plus efficace sur le plan économique parmi les mesures dont on dispose pour remédier à une imperfection de marché et pour réaliser des objectifs non économiques.

Le classement des instruments de protection dans le cadre du commerce des services qui ressort de la théorie économique correspond dans une large mesure à celui de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Par essence, et comme on le verra plus en détail dans la section E, l'AGCS distingue en gros trois types de mesures relatives aux services : les mesures qui limitent l'entrée/l'établissement, qu'elles soient discriminatoires ou non ; les mesures discriminatoires qui modifient les conditions de concurrence en faveur des services et fournisseurs de services nationaux ; et les mesures non discriminatoires et non quantitatives. Les deux premiers types de mesures (qui sont essentiellement les limitations concernant l'accès aux marchés et le traitement national définies, respectivement, aux articles XVI et XVII de l'AGCS) doivent faire l'objet de négociations pour être progressivement éliminées. Les mesures du troisième type (« réglementation intérieure ») ne sont pas considérées comme des restrictions au commerce à proprement parler, mais l'AGCS reconnaît qu'elles peuvent tout de même avoir des effets restrictifs sur le commerce et il prescrit l'établissement de disciplines pertinentes conformément à l'article VI :4.

4. Les mesures non tarifaires au XXI^e siècle

Cette section décrit comment les évolutions récentes ou prévisibles de l'environnement commercial ont influé ou peuvent influencer sur l'utilisation par les gouvernements des MNT et des mesures relatives aux services. Cela permet d'illustrer les difficultés pratiques rencontrées dans l'examen des mesures appliquées pour des raisons de politique publique, et l'effet de ces mesures sur le commerce. Les exemples considérés comprennent les mesures prises dans le contexte de la crise financière récente, les politiques relatives au changement climatique

et les mesures axées sur la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

(a) Les MNT, les mesures relatives aux services et la crise financière récente

En général les crises économiques amènent les gouvernements à prendre des mesures de relance économique. Le recours à des mesures non tarifaires fait partie de ces interventions publiques. La crise financière récente, qui a eu un impact sur l'utilisation des MNT au niveau mondial, en est un exemple. La présente section analyse les MNT appliquées face à la crise, ce qui nous permettra d'illustrer les difficultés pratiques rencontrées pour distinguer les mesures prises pour des raisons de politique publique et celles qui constituent un protectionnisme déguisé. Cette section examine aussi comment les changements récents dans l'environnement commercial induits par la crise financière peuvent influencer, dans l'avenir, l'utilisation des MNT par les gouvernements. Elle souligne qu'il est impératif d'assurer une meilleure surveillance des MNT – gage d'une plus grande transparence dans leur utilisation – afin de préserver les intérêts des consommateurs et d'empêcher la prolifération de mesures protectionnistes. En outre, elle fait allusion au fait que, dans les cas où les gouvernements préfèrent protéger l'industrie nationale, un mécanisme de surveillance doit s'accompagner de règles juridiquement applicables (permettant une rétorsion en cas de violation d'un accord) afin de limiter le recours à des MNT qui faussent les échanges.

(i) *La crise financière récente : motifs de l'utilisation des MNT et des mesures relatives aux services*

On sait que la crise financière récente peut être attribuée à des carences institutionnelles dans la réglementation des systèmes financiers au niveau national. Ses effets se sont propagés à de nombreux pays par le jeu des relations commerciales et financières internationales. Face à la crise, il a été décidé d'accorder des subventions, sous la forme de financement direct, de prêts spéciaux et de garanties pour renflouer un certain nombre d'établissements financiers dans diverses économies avancées (Baldwin et Evenett, 2010). Ces mesures « d'urgence » dans le secteur financier ont été associées à des objectifs de politique publique; elles étaient jugées nécessaires pour endiguer la propagation des dommages systémiques et rétablir le fonctionnement normal des marchés financiers crucial pour les consommateurs comme pour les producteurs dans le monde entier.

Plusieurs pays ont aussi accordé des subventions pour encourager les consommateurs à acheter certains produits, notamment par le remboursement d'une partie du prix d'achat. Par exemple, aux États-Unis, la Loi de 2009 sur l'aide aux consommateurs pour le recyclage et les économies (Loi CARS), qui est un programme de « prime à la casse », prévoyait l'octroi de crédits aux consommateurs pour les encourager à remplacer leurs voitures anciennes consommant beaucoup d'essence en achetant ou en louant des véhicules neufs plus économes en carburant (Congressional Quarterly, 2009). Ces programmes de subvention à la consommation, mis en œuvre dans d'autres économies avancées comme

l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, ont permis de stimuler la demande intérieure – ce qui était là encore un objectif de politique publique. De plus, ils n'avaient pas d'effet discriminatoire au plan international.

Toutefois, en période de récession économique, le chômage élevé peut amener les gouvernements à recourir à des mesures non tarifaires et à des mesures concernant les services qui établissent une discrimination à l'encontre des importations qui concurrencent des produits nationaux « similaires ». Par conséquent, comme cela a été souligné plus haut, il est souvent difficile de distinguer, dans la pratique, les mesures prises pour des raisons de politique publique (même si elles peuvent avoir des effets négatifs sur le commerce) et les mesures qui constituent un protectionnisme déguisé. Cette ambiguïté dans les motivations des gouvernements est encore accentuée par l'importance accrue du commerce des biens intermédiaires dans les chaînes d'approvisionnement mondiales (Hummels *et al.*, 2001 ; Koopman *et al.*, 2010). Prenons l'exemple des subventions sectorielles spécifiques que certaines économies développées ont accordées pendant la crise pour soutenir leur industrie automobile en difficulté. Ces subventions peuvent avoir à court terme un effet de distorsion des échanges sur le marché des produits finals. Toutefois, si l'industrie s'était effondrée, cela aurait perturbé la chaîne d'approvisionnement mondiale établie, ce qui aurait entraîné une forte diminution du commerce mondial des biens intermédiaires et la perte de nombreux emplois à moyen terme dans plusieurs pays.

Dans une situation de crise, il est particulièrement important d'identifier les motifs du recours à des MNT ou à des mesures concernant les services, car cela peut facilement conduire à une politique du chacun pour soi; autrement dit, l'adoption par un pays de mesures commerciales restrictives peut amener d'autres pays à agir de même, déclenchant ainsi une spirale de restrictions toujours plus menaçantes. Considérons, par exemple, les subventions accordées aux établissements financiers. Si l'octroi des fonds de sauvetage aux entreprises de services financiers est subordonné à la réorientation des prêts vers le marché intérieur, cela peut être considéré comme discriminatoire malgré les préoccupations prudentielles apparentes. Il en va de même si une subvention est subordonnée à l'achat d'un produit de fabrication locale.

(ii) *Impact de la crise récente sur l'utilisation future des MNT et des mesures relatives aux services*

Surveillance et coordination

La crise récente peut affecter l'utilisation des MNT et des mesures relatives aux services dans l'avenir. Nous avons eu précédemment dans cette section que la fréquence accrue des MNT peut être due en partie au fait qu'elles sont moins transparentes que les mesures à la frontière, comme les droits de douane, et qu'il est donc plus difficile de les soumettre à des disciplines dans le cadre d'accords internationaux. La crise récente a amené à relancer le mécanisme de suivi du commerce de l'OMC en octobre 2008 (voir la section C.1).⁶⁹ La relance de ce mécanisme constitue une avancée pour ce qui est d'améliorer la transparence de l'utilisation des MNT et

des mesures relatives aux services. Le mécanisme peut être un outil de communication pour résoudre les problèmes de coordination qui entraînent, par le jeu de ces mesures, un protectionnisme excessif. Dans l'exemple hypothétique suivant, qui montre comment cela pourrait fonctionner, on suppose que les gouvernements préfèrent des politiques commerciales ouvertes au protectionnisme (voir le tableau B.3).

Étant donné les gains spécifiés pour les deux partenaires commerciaux dans le tableau ci-dessus, il y a deux équilibres. Si le pays 1 résiste au protectionnisme au moyen de MNT, la réponse optimale du pays 2 est aussi de ne pas imposer de restrictions au commerce (et vice-versa). En revanche, si le pays 1 impose des restrictions au commerce, la réponse optimale du pays 2 est d'imposer des restrictions analogues (et vice-versa). C'est une politique du chacun pour soi – si, par exemple, les exportateurs du pays 1 ne peuvent pas affronter la concurrence à armes égales dans le pays 2, le gouvernement du pays 1 ne voudra pas que les entreprises nationales perdent aussi des parts du marché intérieur au profit des concurrents du pays 2. Pour les deux pays, le premier résultat d'équilibre est préférable au second. Mais si les deux pays sont incapables de communiquer et de coordonner leur action, ils peuvent aboutir au second résultat d'équilibre qui n'est pas préféré. Par conséquent, en améliorant la transparence des MNT, le mécanisme de suivi de l'OMC peut guider les Membres vers un meilleur résultat en termes de bien-être (résultat « Pareto-supérieur »).

Il se peut certes que les gouvernements préfèrent protéger l'industrie nationale. Dans ce cas, leur interaction stratégique n'est pas un simple jeu de coordination – les gains décrits dans l'exemple hypothétique ci-dessus seraient différents. Supposons que l'un des deux pays choisit le « Non-protectionnisme » ; l'autre voudra choisir le « protectionnisme » car il obtiendra ainsi un accès total au marché du premier sans avoir à s'ouvrir lui-même à la concurrence. Le tableau B.4 illustre cet argument en indiquant les gains correspondants pour les deux pays ; il montre que la situation représente ce que l'on appelle le jeu du dilemme du prisonnier, dans lequel chaque partie est motivée par la crainte de que l'autre peut faire.

Compte tenu des gains spécifiés pour les deux partenaires commerciaux dans le tableau ci-dessus, l'équilibre existe si les deux pays choisissent la stratégie du protectionnisme. Toutefois, à la différence du jeu de coordination, un mécanisme de suivi qui les aide à communiquer entre eux ne serait pas suffisant pour les guider vers un meilleur résultat en termes de bien-être, dans lequel ils choisiraient tous les deux la stratégie du non-protectionnisme. En effet, malgré la communication, chaque pays sera enclin à s'écarter de la stratégie convenue, de peur que l'autre n'en fasse autant. Par conséquent, pour contrôler l'utilisation

des MNT et des mesures relatives aux services qui faussent les échanges, le mécanisme de suivi doit être assorti de règles juridiquement contraignantes, permettant une rétorsion au cas où l'un des deux pays violerait l'accord sur le choix du « Non-protectionnisme ». Il convient toutefois de noter que, pendant la crise financière récente, les gouvernements des économies avancées comme des économies en développement ont réaffirmé leur confiance dans le système commercial multilatéral et se sont engagés à plusieurs reprises à éviter les politiques protectionnistes.

Mesures adoptées dans le secteur des services financiers

La crise financière étant à l'origine de la crise économique, il est probable que cela influera sur l'utilisation future de mesures par les gouvernements dans le secteur des services financiers, ce qui pourrait affecter l'accès aux marchés internationaux. La littérature considère que l'hétérogénéité des pratiques réglementaires est un obstacle majeur au commerce des services (voir la section D). Il se peut que la récente crise financière influe sur la motivation des gouvernements à rechercher la convergence réglementaire dans le secteur des services financiers, pour les raisons indiquées ci-après.

Premièrement, la crise récente avait son origine dans les pays industrialisés avancés – considérés comme ayant des régimes réglementaires relativement élaborés. Il se peut en fait que certaines économies en développement associent les activités de certains opérateurs financiers étrangers à ce qu'elles perçoivent comme des préoccupations macro-prudentielles légitimes. Deuxièmement, à la différence de plusieurs économies développées dont le compte de capital est très libéralisé, les pays qui ont maintenu des restrictions importantes sur les opérations en capital et qui ont adopté une position plus stricte sur la question du levier financier semblent avoir mieux résisté à la crise (Delimatsis et Sauvé, 2010). Troisièmement, l'augmentation de la liquidité mondiale, due aux politiques macro-économiques expansionnistes mises en œuvre dans le monde pendant la crise récente, s'est traduite par un afflux massif de capitaux dans les économies émergentes. Cela a accentué les préoccupations concernant la volatilité intrinsèque des flux de capitaux à court terme, donnant aux pays en développement une raison supplémentaire de mettre leur économie à l'abri d'un brusque renversement de tendance (Sidaoui *et al.*, 2011).

(b) Les MNT et le changement climatique

(i) Le scénario futur

La Conférence de Durban sur le changement climatique, tenue en décembre 2011, a abouti à un engagement (la

Tableau B.3: Jeu de coordination

Pays 1	Pays 2	
	Non-protectionnisme	Protectionnisme
	Non-protectionnisme	Protectionnisme
Non-protectionnisme	(2, 2)	(0, 0)
Protectionnisme	(0, 0)	(1, 1)

Tableau B.4: Jeu du dilemme du prisonnier

Pays 1	Pays 2	
	Non-protectionnisme	Protectionnisme
	Non-protectionnisme	Protectionnisme
Non-protectionnisme	(2, 2)	(0, 3)
Protectionnisme	(3, 0)	(1, 1)

«Plate-forme de Durban pour une action renforcée») en faveur de l'élaboration d'ici à 2015 d'un nouveau traité mondial pour remplacer le Protocole de Kyoto et de la création d'un fonds pour le climat (le «Fonds vert pour le climat») pour aider les pays pauvres à atténuer le changement climatique et à s'y adapter. Deux ans plus tôt, la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique, tenue à Copenhague, avait fixé comme objectif de contenir à moins de 2 degrés Celsius le réchauffement de la planète par rapport à la température de l'ère préindustrielle. Un certain nombre d'observateurs (Houser, 2010; Bodansky, 2010) ont vu dans cet objectif, défini dans l'Accord de Copenhague, un progrès significatif pour la communauté mondiale, car l'absence d'objectif explicite à long terme privait les pays d'une orientation claire pour les politiques nationales et internationales.⁷⁰ De plus, dans le cadre de l'Accord, les pays développés comme les pays en développement ont notifié des cibles de réduction des émissions à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC).⁷¹

Cependant, les deux conférences n'ont pas abouti, contrairement aux attentes, à des engagements d'atténuation contraignants de la part des pays développés comme des pays en développement. Sans préjuger du résultat, si les négociations sur un accord post-Kyoto perdurent, on aura probablement, à court terme, une mosaïque de régimes nationaux et régionaux en matière de changement climatique, certains pays appliquant des mesures d'atténuation assez strictes, d'autres ne prenant aucune mesure significative, et beaucoup se situant entre les deux. Cela peut avoir des conséquences environnementales et économiques que les pays pourraient essayer de gérer au moyen de mesures non tarifaires.

(ii) Fuite de carbone et préoccupations concernant la perte de compétitivité

Deux préoccupations interdépendantes risquent de s'aggraver en l'absence d'accord international sur les mesures spécifiques que tous les pays devraient prendre pour lutter contre le changement climatique. L'une concerne la «fuite de carbone», et l'autre l'éventuelle perte de compétitivité des entreprises ou des industries des pays qui prennent des mesures d'atténuation plus rigoureuses.

On parle de fuite de carbone lorsque la réduction des émissions de gaz à effet de serre par un ensemble de pays (pays «contraints») est contrebalancée par l'augmentation des émissions dans les pays qui ne prennent pas de mesures d'atténuation (pays «non contraints»). Le débat sur la fuite de carbone s'est déroulé en grande partie dans le contexte du Protocole de Kyoto, où les pays dits de l'Annexe I (principalement des pays développés) ont pris l'engagement de réduire leurs émissions tandis que les pays non visés à l'Annexe I (pays en développement) n'ont pas pris d'engagements.⁷²

La fuite peut se faire de diverses façons, notamment par la modification des prix internationaux de l'énergie et des produits à forte intensité énergétique, et par la relocalisation de la production. Pour l'essentiel, les mesures d'atténuation dans les pays contraints réduisent la production des produits à forte intensité énergétique et augmentent leurs prix internationaux. La diminution de la production de ces produits réduit aussi la demande de combustibles fossiles et fait baisser leurs prix. En revanche,

les pays non contraints augmentent leur production de produits à forte intensité énergétique en raison de la hausse de leurs prix internationaux. La baisse des prix des combustibles fossiles les incite aussi à en utiliser davantage, ce qui augmente les émissions. Enfin, les industries à forte intensité énergétique peuvent se relocaliser des pays contraints dans les pays non contraints.

Mais il y a aussi des effets de compensation dont il faut tenir compte. Le premier est l'effet sur le revenu résultant de la hausse des prix des produits à forte intensité énergétique (Copeland et Taylor, 2005). L'évolution des prix qui pousse les pays non contraints à augmenter leur production de produits à forte intensité énergétique a pour effet d'accroître leurs revenus. À supposer que la qualité de l'environnement est un bien normal, cet effet sur le revenu incitera ces pays à prendre des mesures pour atténuer les émissions. Le second effet qui peut compenser la fuite de carbone est l'innovation axée sur la recherche de moyens de production plus économes en énergie (Di Maria et Werf, 2008). L'évolution des prix qui est à l'origine de la fuite de carbone incite aussi les entreprises à investir une plus grande partie de leurs ressources de R-D dans la recherche de moyens de production moins énergivores. Cela concorde avec l'argument de Porter et van der Linde (1995) selon lequel une réglementation environnementale bien conçue peut stimuler l'innovation, qui peut compenser partiellement ou plus qu'en totalité le coût du respect de cette réglementation.

En raison de ces possibles effets de compensation, les estimations de l'ampleur de la fuite de carbone varient considérablement, même si elles sont toujours supérieures à zéro. La méthode standard pour mesurer la fuite de carbone consiste à calculer le ratio entre l'augmentation des émissions de CO₂ des pays non contraints et la réduction des émissions des pays contraints. La plupart des estimations du taux mondial de fuite de carbone varient entre 5 pour cent et 20 pour cent (Sijm *et al.*, 2004). Des valeurs nettement supérieures, allant jusqu'à 130 pour cent, ont toutefois été calculées (Babiker, 2005). Des estimations supérieures à 100 pour cent signifient que les politiques d'atténuation des pays contraints sont en fait contreproductives puisqu'elles entraînent une augmentation des émissions mondiales à mesure que la production se déplace vers les pays non contraints, qui utilisent des technologies à plus forte intensité d'émissions.⁷³

À la différence de la fuite de carbone, la compétitivité n'est pas définie de façon précise dans la littérature consacrée au changement climatique. Cette notion peut désigner l'impact des mesures d'atténuation sur les coûts de production, les profits, la production, l'emploi ou la part de marché des entreprises ou des secteurs. Ces indicateurs ont été diversement utilisés dans un certain nombre d'études pour mesurer la perte de compétitivité.⁷⁴ Malgré cette imprécision, le déplacement de la production de produits à forte intensité énergétique des pays contraints vers les pays non contraints, qui est ce qui permet la fuite de carbone, est à l'origine de ce problème de compétitivité.

(iii) Mesures visant à remédier au changement climatique, à la fuite de carbone et à la perte de compétitivité

La nécessité d'atténuer le changement climatique amènera de nombreux pays à prendre des mesures d'atténuation unilatérales, dont beaucoup font partie des

MNT examinées dans le présent rapport. La fuite de carbone introduit cependant une dimension stratégique dans les efforts d'atténuation des pays contraints, qui peuvent juger nécessaire de tenir compte du comportement de «passagers clandestins» des pays non contraints, qui peut diluer ou inverser l'effet des mesures d'atténuation. L'argument du passager clandestin est que les pays non contraints ne supportent pas le coût des efforts d'atténuation mais, si la fuite de carbone est inférieure à 100 pour cent, ils profitent de la réduction des émissions mondiales résultant des mesures d'atténuation prises par les pays contraints. Certains estiment que les mesures commerciales offrent aux pays contraints un moyen de modifier l'incitation à profiter gratuitement de leurs efforts.

Il existe des travaux théoriques sur l'effet du couplage entre la coopération environnementale internationale et le commerce (Barrett, 1994; Barrett, 1997; Botteon et Carraro, 1998). L'idée qui se dégage de ces travaux est qu'un accord environnemental réunirait un plus grand nombre de pays coopérants et serait plus stable (donc auto-exécutoire) s'il prévoyait des sanctions commerciales à l'encontre des non-membres. Autrement dit, l'utilisation de mesures commerciales contre les pays non coopérants peut être un moyen efficace d'augmenter le nombre de pays coopérants et d'empêcher la défection des pays actuellement contraints. Comme cela a été dit plus haut (dans la section B.1), certains accords environnementaux internationaux, à savoir la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et le Protocole de Montréal, comportent des dispositions permettant de recourir à des mesures commerciales.

Les mesures non tarifaires qui pourraient être prises pour atténuer le changement climatique et empêcher la fuite de carbone ou pour réduire la perte de compétitivité des pays qui ont des politiques d'atténuation rigoureuses comprennent les ajustements fiscaux à la frontière, les subventions et les mesures réglementaires (y compris les mesures OTC/SPS). De nombreux travaux examinent la compatibilité de ces mesures avec les règles de l'OMC dans le contexte du changement climatique. Citons, entre autres, Bordoff (2009), Low *et al.* (2011), Pauwelyn (2007), ainsi que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (2009). L'analyse qui suit se concentre sur les aspects économiques des mesures plutôt que sur leur licéité ou leur compatibilité avec l'OMC.

Mesures d'ajustement à la frontière

Les mesures d'ajustement à la frontière imposent un coût pour l'importation de produits à forte intensité d'émissions, qui est proportionnel au coût du respect de la réglementation intérieure en matière d'émissions. Les ajustements à la frontière peuvent prendre la forme d'une taxe sur les produits importés ou d'une prescription imposant aux importateurs d'acheter des permis ou des droits d'émission pour les produits étrangers qu'ils importent. Ils peuvent aussi consister en une ristourne à l'exportation destinée à rembourser aux exportateurs qui expédient des produits vers des pays non contraints le coût du respect des prescriptions intérieures en matière d'émissions. Cette analyse est centrée sur les taxes

intérieures sur les importations, car elles ont davantage retenu l'attention.

Lorsqu'ils définissent leur politique optimale, les pays contraints doivent tenir compte de la fuite de carbone, c'est-à-dire qu'ils doivent agir de manière stratégique. Hoel (1996) montre que leur politique optimale consistera à imposer un droit de douane sur les importations à forte intensité d'émissions et à appliquer une taxe carbone uniforme aux produits à forte intensité d'émissions, nationaux et étrangers.⁷⁵ Le droit d'importation sera fixé de manière: i) à modifier les termes de l'échange en faveur du pays importateur; et ii) à réduire la demande de produits étrangers à forte intensité d'émissions. Le second élément témoigne de la reconnaissance stratégique, par le pays contraint, de la fuite de carbone et de la nécessité d'y remédier.

Si un pays ne peut pas ajuster librement ses droits de douane, la politique optimale de second rang consistera à imposer une taxe carbone non uniforme qui devra non seulement refléter le coût social des émissions, mais aussi réduire la demande de produits étrangers à forte intensité d'émissions.⁷⁶ L'application d'un ajustement fiscal à la frontière soulève deux grandes difficultés. La première est la difficulté administrative d'appliquer un tel mécanisme, compte tenu de l'énorme quantité d'informations nécessaire pour déterminer les émissions des produits étrangers.⁷⁷ La seconde est liée au risque de voir des intérêts protectionnistes détourner le système d'ajustements fiscaux à la frontière une fois qu'il est en place. Comme Moore (2010) le fait observer, les secteurs à forte intensité de carbone qui ont des chances d'être au centre du problème – acier, produits chimiques, papier, ciment et aluminium – sont des utilisateurs intensifs de mesures antidumping, ce qui donne à penser qu'ils feront tout pour utiliser les ajustements fiscaux à la frontière comme un moyen de limiter la concurrence internationale.

Subventions

Comme cela est indiqué dans la section B.1, l'existence d'effets positifs peut légitimer l'utilisation de subventions publiques pour soutenir une activité économique dont les avantages sociétaux ne sont pas pris en compte dans les prix du marché. Dans le cas du changement climatique, il y a tout lieu de penser que l'évolution technologique est la principale solution pour réduire les émissions futures et stabiliser à terme les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) indique plusieurs raisons pour lesquelles il est justifié de subventionner la R-D, en particulier dans le secteur de l'énergie (Metz *et al.*, 2007).

La concrétisation des avantages de la R-D peut prendre des décennies, ce qui dépasse les horizons de planification des entreprises, même les plus résolument tournées vers l'avenir. Une industrie ne peut s'approprier qu'une fraction des bénéfices des investissements dans la R-D, d'où l'insuffisance de ces investissements. Les entreprises ont aussi du mal à évaluer les résultats intangibles de la R-D, et les interventions réglementaires peuvent plafonner les profits dans le cas d'une découverte révolutionnaire issue de la recherche. Enfin, comme l'agriculture est une source majeure d'émissions, les

subventions peuvent favoriser l'adoption de technologies agricoles respectueuses du climat.

En revanche, il est vrai aussi que les subventions sont pour les gouvernements un moyen de soutenir des entreprises ou des industries nationales dont la compétitivité est menacée. Le rôle des subventions a suscité un regain d'attention dans le domaine des biocarburants. On ne dispose pas de données précises sur le montant de ces subventions au niveau mondial, mais une étude récente de Steenblik (2007), basée sur des données concernant cinq membres de l'OCDE – Australie, Canada, États-Unis, Suisse et Union européenne –, estime qu'elles s'élèvent à environ 11 milliards de dollars EU par an. Un rapport conjoint de plusieurs organisations internationales dont l'OMC (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) *et al.*, 2011) estime que, pendant la période 2007-2009, les biocarburants ont représenté une part importante de la consommation mondiale de plusieurs produits agricoles, comme la canne à sucre (20 pour cent), l'huile végétale et les céréales secondaires (9 pour cent) et la betterave à sucre (4 pour cent).

L'économie politique des subventions a été examinée dans le contexte des subventions aux biocarburants de certains pays, dont la politique en matière de biocarburants aurait pour principal objectif d'accroître les revenus des agriculteurs et des propriétaires fonciers (Rubin *et al.*, 2008). Diverses considérations d'ordre économique, environnemental et social ont aussi été évoquées pour savoir s'il est opportun de subventionner massivement les biocarburants. Certains biocarburants émettent davantage de gaz à effet de serre qu'ils ne permettent d'en éliminer. Du fait de l'utilisation accrue des sols, l'augmentation de la production de biocarburants aura des effets indirects sur les émissions de gaz à effet de serre. Les subventions à la production de biocarburants ont aussi été mises en cause lors de la récente flambée des prix des produits de base, qui a touché tout particulièrement les pays en développement importateurs de produits alimentaires (Mitchell, 2008).

Mesures réglementaires

Comme cela est indiqué dans la section B.1, la réglementation est largement utilisée pour faire face aux problèmes environnementaux. L'analyse suggère aussi que les gouvernements peuvent préférer ce genre de mesures en raison des effets sur la répartition et la compétitivité, des incertitudes quant aux coûts et aux avantages de la réduction de la pollution et des difficultés de suivi et de mise en œuvre.

Dans le domaine du changement climatique, il est possible de faire une distinction entre les normes technologiques, qui imposent des techniques de dépollution ou des méthodes de production spécifiques, et les normes de résultats, qui imposent des résultats environnementaux précis par unité de production (Sathaye *et al.*, 2007). On peut citer, comme exemple de norme technologique, un règlement qui impose des méthodes spécifiques de captage et de stockage du CO₂ pour les centrales électriques et, comme exemple de norme de résultats, une norme qui limite les émissions à un certain nombre de grammes de CO₂ par kilowatt-heure d'électricité produite (Sathaye *et al.*, 2007). Au-delà de ces types de

réglementation, certains ont aussi évoqué la possibilité de voir les pays adopter plus de mesures sanitaires et phytosanitaires car le changement climatique modifiera l'impact des ravageurs et des maladies (Jackson, 2008). En raison de l'incertitude accrue quant à l'invasivité des ravageurs, il se peut que les pays aient une plus grande aversion pour le risque et recourent à des restrictions commerciales d'urgence pour gérer ces incertitudes.

Le fait qu'un pays impose ses prescriptions nationales plus strictes aux producteurs étrangers, en supposant qu'ils génèrent davantage d'émissions ou que leurs produits sont moins économes en énergie, peut contribuer à réduire la fuite de carbone. La production à l'étranger et la vente des produits dans le pays pourront se poursuivre, mais les producteurs devront employer des techniques ou des normes aussi respectueuses de l'environnement que celles du pays. Comme ces exigences ont aussi pour effet d'augmenter les coûts commerciaux des producteurs étrangers, les entreprises nationales peuvent en tirer quelque avantage, et cela peut aboutir à une réduction des importations du pays.

(iv) Conclusions

Le problème de la fuite de carbone et de la compétitivité est le meilleur révélateur de l'imbrication des objectifs de politique publique et des intérêts des producteurs nationaux. Le lien étroit entre ces deux aspects nous renvoie à l'un des principaux thèmes du rapport, à savoir la distinction entre la poursuite des objectifs de politique publique et la défense des intérêts des producteurs nationaux. La réduction de la fuite de carbone est clairement une question d'intérêt mondial, et les pays peuvent avoir de solides raisons environnementales de recourir à des mesures commerciales pour éviter les comportements de passager clandestin. Le revers de la médaille est que ces mêmes mesures commerciales aident aussi les producteurs nationaux dont la compétitivité est menacée, si bien que l'on ne peut pas écarter le risque de détournement de la réglementation. Il se peut que les mesures non tarifaires soient de plus en plus utilisées dans l'avenir pour répondre aux préoccupations concernant la fuite de carbone et la compétitivité, et qu'il y ait des désaccords sur la motivation profonde de ces mesures et sur leurs effets commerciaux.

(c) Mesures de sécurité sanitaire des produits alimentaires

Cette section examine les raisons pour lesquelles les mesures de sécurité sanitaire des aliments⁷⁸ semblent avoir pris de l'importance ces derniers temps, et les défis auxquels les pays sont confrontés du fait de leurs répercussions sur le commerce international. Elle conclut qu'une transparence accrue est nécessaire pour protéger les intérêts des consommateurs et empêcher l'utilisation abusive de ces mesures à des fins protectionnistes.

(i) Importance accrue des mesures de sécurité sanitaire des aliments

L'intérêt croissant des consommateurs du monde entier pour la sécurité sanitaire et la qualité des aliments a attiré l'attention sur le rôle dans le commerce international des mesures prises dans ce domaine par les gouvernements

ou le secteur privé (Henson et Caswell, 1999). D'une part, les gouvernements interviennent sur les marchés alimentaires car le marché ne peut pas à lui seul assurer le niveau de qualité et de sécurité socialement souhaitable (Smith, 2009). D'autre part, les entreprises agroalimentaires utilisent les normes privées comme moyen de différenciation des produits et comme outil de concurrence fondée sur la qualité (Henson et Reardon, 2005). Par conséquent, la forte prévalence des mesures gouvernementales et privées dans le secteur agroalimentaire est liée à l'évolution de l'offre et de la demande dans ce secteur, où il existe des interdépendances très nettes.

Évolutions liées à la demande

Les changements technologiques, sociaux et économiques ont transformé la demande des consommateurs, et cette tendance a été amplifiée par les récents incidents concernant la sécurité sanitaire des aliments. Le regain d'intérêt pour la sensibilisation des consommateurs a amené à demander plus de régulation et de communication et semble avoir déclenché, sur les marchés alimentaires, une concurrence fondée plus sur la qualité que sur les prix.

Intérêt croissant des consommateurs pour la qualité et la sécurité sanitaire

Les tendances démographiques et sociales – comme l'urbanisation et l'évolution du rôle des femmes au travail – ont modifié les habitudes alimentaires et la structure de la demande de produits alimentaires (Reardon et Barrett, 2000). Parallèlement, l'augmentation des revenus, les progrès technologiques et la diffusion massive d'informations détaillées sur l'influence du régime alimentaire sur la santé ont infléchi l'attitude des consommateurs à l'égard des attributs des aliments en les rendant plus conscients des risques et des bienfaits liés au comportement alimentaire (Caswell et Mojduszka, 1996; Kalaitzandonakes *et al.*, 2004; Grunert, 2005). Ce changement a amené les consommateurs à s'intéresser à des aspects des produits alimentaires qui ne peuvent être vérifiés au moment de la consommation (Caswell et Mojduszka, 1996). En outre, les progrès scientifiques ont facilité la détection des risques sanitaires, ce qui permet aux consommateurs d'avoir de meilleurs critères d'évaluation (Mafra *et al.*, 2007).

En outre, lorsqu'ils évaluent la qualité des aliments, les consommateurs semblent accorder une attention croissante à un plus large éventail de caractéristiques des produits et des procédés, telles que l'impact de la production alimentaire sur l'environnement, le bien-être des travailleurs et la pauvreté dans le monde (Henson et Reardon, 2005). Ces évolutions, qui se manifestent aussi, de plus en plus, dans les pays en développement (Reardon *et al.*, 2001), ont donné naissance à un marché de la qualité et de la sécurité, caractérisé par une information imparfaite et des coûts de transaction élevés pour l'obtention et l'utilisation de l'information (Caswell et Mojduszka, 1996). Les acteurs publics et privés sont intervenus pour remédier à ces inefficiences, les uns en adoptant des mesures gouvernementales réglementant les produits alimentaires et les processus de production et les autres en élaborant des normes privées.

Alertes concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires

Plusieurs affaires retentissantes concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires ont encore renforcé l'intérêt public et privé pour les attributs des aliments. La crise de la dioxine dans le secteur de la volaille aux Pays-Bas en 2006, l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) qui a touché l'élevage bovin pendant plusieurs années dans plusieurs pays européens et le lait contaminé à la mélamine en Chine en 2008 sont des exemples bien connus (Latouche *et al.*, 1998; Maruchek *et al.*, 2011). L'importante couverture médiatique de ces crises a amplifié leurs effets sur les attitudes des consommateurs, et ce processus d'« amplification sociale » a ébranlé la confiance des consommateurs dans les assurances de sécurité sanitaire données par les acteurs publics et privés (Latouche *et al.*, 1998).

Par la suite, la nécessité de rétablir la confiance dans les pouvoirs publics et dans les producteurs alimentaires a amené à accroître la transparence du fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement (Böcker et Hanf, 2000; Mazzocchi *et al.*, 2008), et les mesures publiques et privées axées sur la sécurité sanitaire des aliments se sont multipliées pour garantir cette plus grande transparence (Henson et Humphrey, 2010). Les acteurs publics ont renforcé les mesures existantes et en ont institué de nouvelles pour répondre aux questions émergentes et à celles qui ne faisaient pas l'objet d'une réglementation auparavant, et les entreprises alimentaires ont ressenti la nécessité de maîtriser les risques de réputation et les risques commerciaux liés à la sécurité sanitaire des aliments (Henson et Reardon, 2005).

Évolutions liées à l'offre

Outre les évolutions liées à la demande, les évolutions du côté de l'offre de produits alimentaires ont contribué à la multiplication des mesures publiques et privées concernant la sécurité sanitaire et la qualité des aliments. La structure de la chaîne d'approvisionnement a évolué vers une plus grande fragmentation entre de nombreuses entreprises et vers l'intégration dans le marché mondial. Cette évolution a été favorisée par les progrès technologiques, qui ont entraîné la réorganisation des activités agricoles et la fourniture croissante de biens et de services par des entreprises non agricoles (Reardon et Barrett, 2000). La multiplicité des acteurs intervenant dans la chaîne d'approvisionnement a renforcé la nécessité d'une coordination entre les entreprises et a obligé les gouvernements à s'assurer de la qualité et de la sécurité des aliments et des processus de production. L'envergure mondiale des chaînes d'approvisionnement agroalimentaires, favorisée par les progrès des systèmes de communication, de distribution et de transport, a encore amplifié la difficulté d'assurer la traçabilité et la compatibilité des mesures de sécurité sanitaire dans les différentes juridictions.

Coût de la coordination et chaînes d'approvisionnement mondiales

Les chaînes d'approvisionnement fragmentées sont confrontées à des problèmes de coordination et de suivi. Dans le secteur agroalimentaire, elles peuvent comporter

de multiples relations fournisseur-acheteur à travers lesquelles il faut assurer la qualité et la sécurité sanitaire du produit final (Henson et Reardon, 2005). Les efforts de coordination et de suivi augmentent les coûts de transaction et sont compliqués par les différences d'information entre les acheteurs et les fournisseurs (Gereffi *et al.*, 2005; Hammoudi *et al.*, 2009). Cela a amené certaines entreprises à adopter des formes de coordination «sur le terrain» ou même à rechercher une intégration verticale complète. Mais les coûts de coordination et les problèmes d'information entre entreprises ont aussi été gérés «à distance», au moyen de normes de produit et de production (Ponte et Gibbon, 2005; Gereffi *et al.*, 2005). À mesure que les chaînes agroalimentaires se mondialisent et mettent en jeu différents environnements réglementaires, ces instruments jouent un rôle plus important dans la coordination des chaînes d'approvisionnement et dans l'uniformisation des exigences de produit entre les fournisseurs (Henson et Reardon, 2005; Maruchek *et al.*, 2011).

Importance et défis de la traçabilité

En permettant le suivi précis des produits alimentaires le long de la chaîne d'approvisionnement, les systèmes de traçabilité sont des instruments importants pour assurer la qualité et la sécurité sanitaire. Ils ont pour principal objectif de recueillir les renseignements nécessaires pour identifier et rappeler éventuellement les produits qui représentent un risque pour les consommateurs (Meuwissen *et al.*, 2003). L'adoption de ces systèmes est liée à des phénomènes plus larges, tels que l'intérêt accru des consommateurs pour la sécurité sanitaire et la qualité des aliments, les progrès technologiques et l'expansion mondiale des chaînes d'approvisionnement alimentaires. Les scandales évoqués plus haut ont attiré l'attention des consommateurs sur ces instruments (Souza-Monteiro et Caswell, 2004; Dickinson et Bailey, 2002). Pour fonctionner convenablement, les systèmes de traçabilité doivent permettre d'identifier tous les partenaires intervenant dans la chaîne d'approvisionnement et de transmettre des informations complètes. La tendance à l'internationalisation croissante des chaînes d'approvisionnement a beaucoup compliqué les choses et a renforcé la nécessité d'une réglementation et d'une coopération (Meuwissen *et al.*, 2003).

(ii) Incidences commerciales des mesures de sécurité sanitaire des aliments et stratégies d'atténuation

Étant donné l'importance de leur rôle tant du côté de l'offre que du côté de la demande, les mesures de sécurité sanitaire des aliments affectent inévitablement le commerce international des produits alimentaires.⁷⁹ Cette partie du rapport décrit comment ces mesures influent sur les stratégies des producteurs et examine les mécanismes permettant d'atténuer leurs éventuels effets négatifs sur le commerce.

Incidences sur le commerce

Les mesures de sécurité sanitaire des aliments peuvent créer aussi bien des défis que des possibilités pour les producteurs. Les principaux défis sont liés aux coûts

associés à la diversité des prescriptions. En investissant dans la capacité de produire des produits qui satisfont à des exigences de sécurité sanitaire plus élevées, les producteurs peuvent avoir accès à des marchés de plus grande valeur. Ils peuvent aussi investir dans l'élaboration de leurs propres normes en tant que stratégie commerciale et comme moyen de gérer la qualité du produit le long de la chaîne de valeur.

Coûts de conformité et perte d'économies d'échelle

Les coûts de conformité peuvent entraîner la perte d'économies d'échelle pour les producteurs étrangers lorsque des prescriptions différentes s'appliquent sur différents marchés d'exportation. Ces coûts sont fonction des capacités administratives et techniques dont disposent les exportateurs pour gérer des prescriptions diverses (Henson et Mitullah, 2004; Mathews *et al.* 2003; Otsuki *et al.*, 2001). En outre, les mesures de sécurité sanitaire des aliments imposent généralement un niveau précis pour certaines substances et des prescriptions systémiques concernant la tenue de registres et l'évaluation de la conformité. De ce fait, que le niveau des mesures de sécurité sanitaire soit le même ou non, si les procédures d'évaluation de la conformité sont différentes, le coût du respect de ces mesures considérées cumulativement peut augmenter en raison de la duplication des obligations d'essai.

Augmentation de la valeur ajoutée

Les mesures axées sur la sécurité sanitaire/la qualité des produits alimentaires peuvent aussi faire appel à une «technologie» réglementaire avancée et contribuer à l'augmentation de la valeur ajoutée dans le pays exportateur. Certains analystes soulignent que le renforcement des exigences en matière de sécurité sanitaire peut avoir un effet catalyseur sur le commerce en incitant les entreprises à investir pour se repositionner sur les marchés mondiaux concurrentiels (Jaffee et Henson, 2004; Swinnen et Maertens, 2009). Bien entendu, les mesures de sécurité sanitaire des aliments influent différemment sur la position concurrentielle des différents pays et des différents acteurs du marché, en fonction de leurs atouts et de leurs faiblesses.⁸⁰ Les exigences élevées sont généralement associées à un commerce de valeur, ce qui signifie que les producteurs participant à ce commerce pourront obtenir des rendements plus élevés. Dans un environnement politique favorable, les producteurs pauvres peuvent tirer des avantages directs en participant à la chaîne de valeur dans le cadre de contrats (voir, par exemple, Jaffee *et al.*, 2011).

Normes privées et pouvoir de marché

Les normes du secteur privé en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires jouent un rôle important et croissant dans la détermination du commerce international, augmentant la complexité de l'analyse du commerce de ces produits.⁸¹ Si les détaillants détiennent un pouvoir de marché, ces normes peuvent devenir, pour certains producteurs, des obstacles *de facto* à l'entrée sur le marché (Henson et Humphrey, 2009; Organisation mondiale du commerce (OMC), 2005b). C'est le cas notamment pour les pays en développement qui sont des «preneurs de normes» et non des «faiseurs de normes».

D'après certaines études, cela tient au fait que, dans bien des cas, il est plus coûteux pour eux d'élaborer leurs propres normes que d'adopter celles de leurs principaux marchés (Stephenson, 1997).

De plus en plus, les entreprises ou les groupes de détaillants privés créent leurs propres normes pour répondre à la demande des consommateurs concernant certaines caractéristiques des produits, ou comme moyen de segmenter le marché. Par exemple, au Royaume-Uni, la chaîne de supermarchés TESCO a une norme à laquelle tous ses fournisseurs de fruits et légumes frais et de salades doivent se conformer (García Martínez et Poole, 2004). Les normes privées vont souvent au-delà des spécifications concernant la qualité et la sécurité sanitaire des produits alimentaires et répondent aussi à des considérations éthiques et environnementales (Swinnen et Maertens, 2009). Leurs implications pour le système commercial multilatéral et les autres défis de la coopération multilatérale en ce qui concerne plus généralement les mesures de sécurité sanitaire des aliments sont examinés dans la section E.

Atténuation des effets négatifs sur le commerce

Il existe plusieurs approches pour atténuer les effets négatifs que les mesures de sécurité sanitaire des aliments peuvent avoir sur le commerce. Les pays peuvent tenter d'aligner leurs mesures sur un modèle de référence particulier. Ils peuvent aussi négocier des accords par lesquels ils reconnaissent que d'autres systèmes nationaux permettent d'obtenir le niveau de sécurité sanitaire nécessaire. En outre, ils se sont engagés à respecter un ensemble commun de règles énoncées dans l'Accord SPS de l'OMC, qui vise à limiter l'utilisation potentielle des mesures de sécurité sanitaire des aliments à des fins protectionnistes.

Harmonisation et équivalence

Il est vrai que les incitations protectionnistes peuvent contribuer à la diversité de la réglementation en matière de sécurité sanitaire des aliments, mais cette diversité persiste pour plusieurs autres raisons. La perception des risques, les préférences et l'interprétation des données scientifiques peuvent varier d'un pays à l'autre. Ces différences peuvent entraîner l'adoption de différents niveaux de réglementation. Mais en général, les mesures de sécurité sanitaire des aliments sont plus complexes que la spécification d'une teneur particulière en matières à risque. Bon nombre d'entre elles sont des prescriptions concernant le procédé qui définissent des approches particulières pour atteindre le niveau spécifié de sécurité sanitaire. Comme les conditions varient d'un pays à l'autre, l'approche optimale pour parvenir au même niveau de sécurité peut varier elle aussi. Il existe différentes approches collectives pour réduire les effets négatifs que cette diversité peut avoir sur le commerce.

L'une de ces approches consiste à harmoniser les mesures de sécurité sanitaire des aliments sur la base d'une norme ou d'un système de normes unique. L'harmonisation peut prendre de nombreuses formes, et son impact dépendra du niveau retenu comme référence. Les règles de l'OMC relatives à l'innocuité des produits alimentaires encouragent l'harmonisation avec les normes internationales définies par le Comité du Codex

Alimentarius. Cet organisme intergouvernemental se prononce collectivement sur les normes, les directives et les recommandations concernant la sécurité sanitaire des aliments et il devrait en principe tenir compte des préférences de tous les pays qui participent à leur élaboration (pour une analyse plus détaillée, voir Engler *et al.*, 2012; Hooker, 1999; Sykes, 1999).

Une autre approche pour remédier à la diversité réglementaire entre les pays consiste en la reconnaissance, par les pays, de l'équivalence des mesures de leurs partenaires commerciaux, même si ces mesures diffèrent des leurs.⁸² Cette approche permettrait aux pays d'élaborer des systèmes de sécurité sanitaire des aliments adaptés à leur contexte particulier, au lieu de se voir imposer une approche unique pour parvenir à un niveau de sécurité particulier (Josling *et al.*, 2005). L'équivalence est particulièrement importante dans le cas des prescriptions de procédé en raison de leur complexité. En revanche, les prescriptions de produit portent généralement sur des aspects moins nombreux et sont donc plus faciles à comparer. Dans la pratique, il peut être compliqué sur le plan administratif de déterminer si un système de prescriptions sanitaires alimentaires permet d'atteindre un niveau de sécurité raisonnable, car il faut pour cela évaluer le système de gestion des risques, y compris les infrastructures, l'exécution du programme et les prescriptions techniques particulières.

Autres moyens de prévenir les distorsions des échanges

Comme les mesures de sécurité sanitaire des aliments peuvent être utilisées de manière abusive à des fins protectionnistes,⁸³ les pays peuvent s'engager à respecter un certain nombre de disciplines empêchant un tel comportement. Les principales obligations à cet égard énoncées dans l'Accord SPS de l'OMC sont indiquées ci-après.

Premièrement, le droit d'appliquer des mesures de sécurité sanitaire des aliments ayant des effets de distorsion des échanges est subordonné à une justification scientifique de la mesure; plus précisément, la mesure doit être fondée sur une évaluation scientifique des risques. Les règles soulignent aussi que le niveau de risque visé par un pays doit être cohérent dans des situations différentes. Comme cela a été dit plus haut, les mesures de sécurité sanitaire des aliments indiquent la teneur en matières à risque à ne pas dépasser, mais elles comportent aussi d'autres dimensions. Certains analystes ont posé la question de savoir si la cohérence était une attente réaliste, compte tenu de la complexité des facteurs qui interviennent dans l'élaboration des règlements (Sykes, 2006). Enfin, les règles de l'OMC stipulent expressément que les mesures de sécurité sanitaire des produits alimentaires ne doivent pas être «plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire [jugé] approprié». Comme dans le cas de la reconnaissance de l'équivalence entre les pays, cette prescription reconnaît que différentes approches peuvent être adoptées pour parvenir au niveau de sécurité désiré.

5. Résumé et conclusions

Cette section a présenté les différentes catégories de MNT et de mesures affectant le commerce des services, et a analysé leurs justifications et leurs effets

économiques, en mettant en lumière la difficulté d'identifier les cas où elles peuvent être utilisées abusivement à des fins protectionnistes. La section B.1 a examiné les raisons de l'intervention des pouvoirs publics et a montré que les politiques mises en œuvre pour atteindre leurs objectifs peuvent affecter le commerce. Cela a abouti aux conclusions suivantes.

Les politiques visant à maximiser le bien-être national en manipulant les termes de l'échange ou en transférant les profits des entreprises étrangères aux entreprises nationales ont une orientation commerciale explicite. Des mesures qui affectent les producteurs étrangers peuvent aussi être prises pour privilégier des groupes d'intérêts sectoriels pour des raisons d'économie politique. D'autres mesures sont dictées par des préoccupations de politique publique telles que la protection de l'environnement ou la santé des consommateurs. En tant que telles, elles n'ont pas pour but de fausser les échanges, mais elles peuvent néanmoins affecter le commerce pour atteindre leur objectif.⁸⁴

Il existe toute une série d'instruments pour poursuivre ces politiques. Pour réaliser des objectifs commerciaux, on peut recourir aux droits de douane ou à des mesures non tarifaires qui faussent ouvertement les échanges, comme les contingents, les taxes à l'exportation et les subventions. Les MNT non discriminatoires, telles que les mesures réglementaires ou les taxes sur les produits, sont les mesures optimales pour atteindre de nombreux objectifs de politique publique. Mais les gouvernements peuvent aussi appliquer des mesures neutres quant à l'origine d'une manière qui établit *de facto* une discrimination à l'encontre des producteurs étrangers ou bien ils peuvent employer des MNT qui réduisent les échanges de manière inefficace et plus que nécessaire pour atteindre un objectif de politique publique.⁸⁵

Un gouvernement peut déclarer qu'il a l'intention de poursuivre un objectif de politique publique, comme la protection des consommateurs, mais pour cela il peut utiliser une MNT d'une manière qui confère un avantage artificiel aux producteurs nationaux par rapport aux producteurs étrangers. Ces mesures prises à l'intérieur des frontières posent un problème particulier pour la coopération commerciale parce que leurs motivations et leurs effets sont souvent moins clairs que ceux des mesures à la frontière. En général, il est plus difficile d'évaluer les coûts et avantages des mesures réglementaires que ceux des instruments classiques fondés sur le prix ou la quantité⁸⁶, et c'est pour cette raison que la suite du rapport met l'accent sur les mesures OTC/SPS et sur la réglementation intérieure dans le domaine des services.

La section B.2 a examiné un certain nombre de situations dans lesquelles les gouvernements peuvent être enclins à recourir à certaines MNT plutôt qu'à des instruments plus efficaces. Dans certaines conditions, les gouvernements peuvent donner expressément la préférence à des mesures «opaques» quant à leurs causes et à leurs effets, ou choisir des MNT qui augmentent les coûts fixes plutôt que les coûts variables. Plus généralement, la persistance de MNT inefficaces peut s'expliquer par des facteurs politiques et des contraintes institutionnelles. Le phénomène récent de la délocalisation, dans lequel les

relations commerciales sont caractérisées par une négociation bilatérale plutôt que par l'équilibre du marché, est un autre facteur qui explique pourquoi, toujours dans l'optique du bien-être national, les gouvernements peuvent fausser les MNT, y compris les mesures prises à l'intérieur des frontières comme les mesures OTC/SPS, en les utilisant, en plus des droits de douane, pour influencer le commerce. Enfin, la section B.2 a montré que les gouvernements ont recours à des MNT qui ne sont pas réglementées de manière effective au niveau international et les utilisent à la place des droits de douane ou d'autres MNT qui sont réglementés par les accords commerciaux.

L'un des principaux enseignements qui se dégagent de cette analyse est que ni l'objectif déclaré d'une politique, ni son effet sur le commerce, qui peut coïncider avec la poursuite d'un objectif «légitime» de politique publique, ne permet de répondre de manière concluante à la question de savoir si une MNT est inoffensive ou non du point de vue du commerce. Plusieurs facteurs, identifiés dans les sections B.1 et B.2, peuvent être examinés pour savoir si une MNT est utilisée pour des raisons de compétitivité malgré les déclarations contraires ou si elle peut influencer indûment les échanges. On peut notamment examiner l'efficacité de la mesure, par rapport à d'autres moyens, pour la réalisation de son objectif, ainsi que son incidence – c'est-à-dire la répartition des coûts et avantages entre les producteurs et les consommateurs nationaux et étrangers. Cette évaluation peut s'appuyer aussi sur un examen des caractéristiques du secteur, telles que le degré d'organisation ou le degré de négociation bilatérale dans les relations commerciales internationales, ainsi que du contexte politique plus large, c'est-à-dire des institutions, des processus politiques, des problèmes d'information et d'autres facteurs de ce genre. Ces questions sont analysées dans la section E.4, qui examine les défis posés par les MNT pour le système commercial multilatéral et les moyens de les surmonter.

La section B.3 a décrit brièvement les caractéristiques du commerce des services, les types de mesures prises dans ce domaine et les principales raisons de l'intervention des gouvernements sur les marchés de services. Malgré les spécificités du commerce des services, l'analyse a révélé la même difficulté fondamentale de distinguer les cas où les mesures concernant les services visent exclusivement des objectifs légitimes et ceux où elles ont aussi un objectif commercial. La section E.2 rend compte de façon plus détaillée des progrès accomplis et des problèmes rencontrés dans la réglementation internationale des mesures relatives aux services.

Enfin, les études de cas figurant dans la section B.4 ont fait ressortir l'importance des mesures non tarifaires dans plusieurs domaines cruciaux de l'activité gouvernementale et la nécessité de mieux comprendre les types de MNT utilisés, leurs objectifs et leurs effets. La crise financière récente a donné lieu à l'adoption de nombreuses MNT pour des raisons «d'urgence». Cependant, l'ampleur mondiale de la crise a rapidement renforcé la nécessité de soumettre ces mesures à une surveillance générale pour que les pays ne soient pas tentés d'appliquer une politique du chacun pour soi ou de

considérer ces pratiques comme un moyen de rétorsion contre ce qui est perçu comme du protectionnisme.

La question de la fuite de carbone et de la compétitivité a suscité des débats intenses sur le recours aux MNT dans le contexte du changement climatique, et c'est un excellent exemple de la difficulté de faire une distinction entre la poursuite d'un objectif légitime de politique publique et la capacité de servir les intérêts commerciaux d'un secteur donné. L'absence de progrès dans les négociations sur le changement climatique et le désir de certains pays d'avancer unilatéralement risquent d'entraîner un recours accru aux MNT et de provoquer des litiges commerciaux au sujet de l'objectif et de l'impact réels de ces mesures.

Dernier élément mais non le moindre, les évolutions économiques, sociales et technologiques ont contribué à la multiplication des mesures de sécurité sanitaire des produits alimentaires comme moyen de gestion de la chaîne d'approvisionnement et de protection des consommateurs. Ces mesures offrent des possibilités et posent des problèmes aux producteurs, et les efforts faits pour atténuer leurs effets négatifs ont pris de l'ampleur, notamment avec la création du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF), initiative intergouvernementale qui vise à renforcer la capacité des pays en développement de se conformer aux prescriptions SPS.

Toutes ces préoccupations font ressortir la nécessité de disposer de données appropriées, et la difficulté d'améliorer la transparence au moyen de notifications, d'un suivi ou d'autres méthodes est examinée en détail dans la section E.4. La section C évalue la base d'informations sur les MNT qui existe actuellement et qui est jugée lacunaire pour de nombreux types de mesures. En raison des lacunes importantes dans la couverture et le contenu des données, il est difficile de déterminer dans quelle mesure le recours aux MNT dans les domaines évoqués plus haut (et d'une manière plus générale) a effectivement augmenté au fil du temps et s'il en est résulté des obstacles supplémentaires au commerce international, question qui sera approfondie plus loin.

Notes

- 1 Wolfe avance un argument analogue à propos de l'effet positif de la transparence sur le commerce, en soulignant que le mécanisme de suivi de l'OMC a permis de limiter le protectionnisme pendant la crise économique mondiale.
- 2 Dans l'étude en question, la transparence politique désigne l'ouverture quant aux objectifs politiques et aux arrangements institutionnels qui éclairent sur les motivations des responsables de la politique monétaire. Il peut s'agir d'objectifs d'inflation explicites, de l'indépendance de la banque centrale ou de contrats. La transparence économique concerne principalement les informations économiques utilisées pour la politique monétaire, notamment les données économiques, les modèles et les prévisions de la banque centrale. La transparence procédurale désigne la manière dont sont prises les décisions de politique monétaire. Elle concerne la stratégie monétaire et le compte rendu des délibérations, généralement sous la forme de procès-verbaux et de registres de vote. La transparence décisionnelle passe par l'annonce rapide et l'explication des décisions et l'indication des mesures probables dans l'avenir, sous la forme d'orientations générales. La transparence opérationnelle porte sur la mise en œuvre de la politique monétaire, notamment sur les erreurs de contrôle de l'instrument de politique monétaire et les perturbations de la transmission macro-économique.
- 3 Cette idée avait déjà été développée par Adam Smith dans la *Richesse des nations*: «Puisque c'est la faculté d'échanger qui donne lieu à la division du travail, l'accroissement de cette division doit par conséquent toujours être limité par l'étendue de la faculté d'échanger, ou en d'autres termes, par l'étendue du marché.»
- 4 Une obligation d'étiquetage n'est pas la panacée si elle exige l'indication précise de l'origine de chaque composant car ces renseignements peuvent être difficiles à obtenir et cela peut être coûteux.
- 5 Quand l'information sur les produits est imparfaite, les économistes font généralement une distinction entre les produits de recherche, les produits d'expérience et les produits de confiance. Les produits de recherche (les vêtements) doivent être inspectés avant l'achat pour connaître leurs caractéristiques. Les produits d'expérience (le vin) ont des caractéristiques inconnues, qui sont révélées après l'achat ou la consommation. Les produits (ou services) de confiance se caractérisent par le fait que, bien que les consommateurs puissent observer leur utilité *ex post*, ils ne peuvent pas déterminer s'ils ont obtenu le type ou la qualité qui était nécessaire *ex ante*. Voir Dulleck *et al.* (2011). Un exemple de produit (ou de service) de confiance est la prescription d'un traitement par un médecin. Le patient se rend compte que son état de santé s'améliore grâce au traitement, mais il ne sait pas si les médicaments prescrits sont strictement nécessaires et s'ils ne sont pas trop chers.
- 6 Bagwell et Staiger reconnaissent que, lorsque la qualité des produits n'est connue des consommateurs qu'après l'achat, l'entreprise qui produit le bien de qualité supérieure peut l'offrir à un prix de lancement bas, qui lui fait subir une perte, mais qui incite un nombre suffisant de consommateurs à acheter le produit et à en découvrir la qualité. Il peut donc y avoir des cas où une subvention à l'exportation n'est pas nécessaire pour surmonter l'obstacle de l'asymétrie de l'information.
- 7 Comme le notent Bagwell et Staiger (1989) dans cette situation, les subventions à l'exportation améliorent le bien-être du pays importateur et du pays exportateur et n'ont pas l'effet protectionniste généralement associé à ces subventions.
- 8 On ne trouve que quelques exemples de taxes environnementales aux États-Unis, notamment les taxes sur l'essence, les carburants, les rejets d'hydrocarbures et les matières premières chimiques. Voir Bovenberg et Goulder (2002).

- 9 Le débat classique sur le choix entre les mesures fondées sur les prix et les mesures quantitatives en situation d'incertitude se trouve dans Weitzman (1974).
- 10 À l'époque du GATT, le différend États-Unis – Thon a opposé le Mexique et les États-Unis au sujet de l'interdiction par ces derniers d'importer des thons capturés selon des méthodes de pêche qui causaient plus de blessures ou de décès accidentels parmi les dauphins que ne le prescrivaient les États-Unis.
- 11 Le différend États-Unis – Crevette a opposé plusieurs pays en développement (Inde, Malaisie, Pakistan et Thaïlande), en tant que plaignants, et les États-Unis. Le différend portait sur l'interdiction par les États-Unis des importations de crevettes et de produits à base de crevettes en provenance de pays qui n'utilisaient pas un certain type de filet permettant aux tortues prises accidentellement de s'échapper et d'éviter la noyade.
- 12 Le Protocole de Montréal a interdit le commerce de substances qui appauvrissent la couche d'ozone et a exigé la fin progressive de leur production.
- 13 Ces conditions sont exposées de manière plus formelle, par exemple, dans les travaux de Meade (1952), Kemp (1960) et Corden (1974).
- 14 Le niveau du contingent est déterminé en fonction du niveau des importations à long terme prévu par les responsables politiques lorsque l'industrie nationale arrivera à maturité. Le caractère restrictif du contingent diminue à mesure que l'industrie acquiert de l'expérience et le contingent n'est plus contraignant quand l'apprentissage est terminé.
- 15 Bien qu'à l'origine Katz et Shapiro (1985) aient employé l'expression « externalités de réseau » pour désigner ces effets, Liebowitz et Margolis (1994) se sont demandé s'il s'agissait vraiment d'externalités. Dans leurs travaux ultérieurs, Katz et Shapiro (1994) ont employé l'expression « effets de réseau » suggérée par Liebowitz et Margolis (1994). Voir aussi l'examen des effets/externalités de réseau dans Organisation mondiale du commerce (OMC) (2005b).
- 16 Cette symétrie entre les taxes à l'importation et à l'exportation a été mise en évidence de façon formelle pour la première fois par Lerner (1936).
- 17 Ce résultat s'explique de la manière suivante : une subvention à l'exportation accordée pour un produit n° 1 par le pays exportateur entraîne une baisse du prix mondial de ce produit et une augmentation de son prix sur le marché intérieur. La demande totale (consommateurs étrangers plus consommateurs nationaux) pour l'autre produit d'exportation n° 2 augmentera si les deux produits sont complémentaires à l'étranger et substituables dans le pays. Dans certaines conditions, l'accroissement de la demande pour le produit n° 2 entraînera une amélioration des termes de l'échange pour ce produit, qui compensera largement la détérioration des termes de l'échange pour le produit n° 1.
- 18 Dans la concurrence à la Cournot, les décisions en matière de production sont des « substituts stratégiques ». L'augmentation de la production de l'entreprise nationale entraîne une réduction de la production de l'entreprise étrangère. On parle de substituts stratégiques si la réponse optimale d'une entreprise à une action plus (moins) agressive d'une autre entreprise consiste à se montrer moins (plus) agressive (Bulow *et al.*, 1986).
- 19 Dans la concurrence à la Bertrand, les prix sont des « compléments stratégiques ». Une augmentation du prix pratiqué par l'entreprise nationale entraîne une augmentation du prix pratiqué par l'entreprise étrangère. On parle de compléments stratégiques si la réponse optimale d'une entreprise à une action plus (moins) agressive d'une autre entreprise consiste à se montrer plus (moins) agressive (Bulow *et al.*, 1986).
- 20 Il convient de distinguer ce type d'innovation de l'innovation axée sur le « produit » ou qui accroît la demande. Voir Athey et Schmutzler (1995).
- 21 Dans les pays en développement dont les ressources sont moins limitées, les programmes de transfert monétaire conditionnels, qui fournissent de l'argent aux familles pauvres sous réserve qu'elles adoptent un comportement donné qui consiste généralement à investir dans le capital humain en envoyant leurs enfants à l'école sont plus largement employés, compte tenu de leur succès apparent (Fiszbein et Schady, 2009).
- 22 Toutefois, voir Levy (2003) pour une critique de l'approche de Grossman et Helpman. Selon lui, cette approche suppose des acteurs rationnels pleinement informés qui se partagent un excédent. Cela n'expliquerait pas le recours à l'autolimitation des exportations, qui est un moyen inefficace de transférer des revenus à des groupes d'intérêts catégoriels puisque le pays subit une détérioration des termes de l'échange.
- 23 Cela tient à ce que les groupes de pression ont aussi des intérêts en tant que consommateurs et qu'ils bénéficient d'une protection plus faible dans les secteurs qui ne sont pas les leurs.
- 24 Sur ce dernier point, il faut noter que l'étude empirique de Maggi et Rodríguez-Clare (2000) arrive à la conclusion inverse. Les auteurs constatent que le niveau de protection augmente avec la pénétration des importations, à la fois dans les secteurs protégés par des droits de douane et dans les secteurs protégés par des restrictions quantitatives.
- 25 Voir l'examen de l'évaluation de la conformité dans le *Rapport sur le commerce mondial 2005* (Organisation mondiale du commerce (OMC), 2005b).
- 26 Cela suppose que les entreprises oligopolistiques pratiquent une concurrence à la Cournot. Cela signifie que chaque entreprise oligopolistique utilise le niveau de sa production, plutôt que son prix de vente, comme instrument de concurrence. Si elle veut être plus agressive envers ses concurrents, elle augmente le volume de sa production. Sinon, elle réduit le niveau de sa production ou sa capacité.
- 27 On suppose que les membres du cartel suivent une stratégie de réplique dure (« grim trigger »). Ils coopèrent entre eux tant que chacun coopère. Ils cessent de coopérer pour toujours dès qu'un membre triche.
- 28 On peut aussi supposer que la mesure s'applique à la fois aux produits nationaux et aux produits étrangers, mais que le respect de la réglementation augmente les coûts des producteurs étrangers plus que ceux des producteurs nationaux. Abel-Koch (2010) et Rebeyrol et Vauday (2009) examinent le cas où les coûts de mise en conformité sont identiques pour les entreprises nationales et pour les entreprises étrangères mais leur productivité est différente.
- 29 Le degré de substituabilité des produits ou, plus précisément, l'élasticité de substitution est un paramètre important qui affecte ces ajustements commerciaux (Chaney, 2008). Le degré de substituabilité d'un produit a un effet inverse sur chaque marge. Une élasticité plus importante rend la marge intensive plus sensible aux modifications des coûts commerciaux et la marge extensive moins sensible. Chaney est en mesure de démontrer que si la productivité des entreprises suit la loi de Pareto, l'ajustement de la marge extensive dominera.
- 30 On suppose généralement que les gouvernements qui adoptent une mesure ne prennent en considération que le bien-être national, et non le bien-être mondial. Ou, en termes d'économie politique, les gouvernements ne prennent en considération que les intérêts des entreprises nationales, et non ceux des entreprises étrangères et, n'agissent donc pas de la même façon que si tous les producteurs étaient sur le territoire national. Voir, par exemple, Fischer et Serra (2000) ou Marette et Beghin (2010) qui ont formalisé cette approche. Dans ces études, les auteurs se demandent, d'une manière générale, quand intervient le protectionnisme, tandis que cette sous-section porte spécifiquement sur le choix des instruments de politique, c'est-à-dire sur les conditions dans lesquelles certains types de MNT sont choisis de préférence à d'autres.
- 31 Il n'existe pas à proprement parler de littérature économique sur ce sujet et certaines des études passées en revue ici relèvent plutôt des sciences politiques. Les différentes explications données ici concernant les contraintes pesant sur les gouvernements dans le choix des instruments de politique ne sont pas nécessairement exhaustives.

- 32 Examinant dans quelle mesure les gouvernements sont soucieux de bien-être dans un large échantillon de pays, Gawande *et al.* (2005) montrent empiriquement que plus les citoyens sont informés, plus les gouvernements se soucient du bien-être général plutôt que des intérêts particuliers dans l'élaboration de la politique commerciale.
- 33 Comme nous l'avons dit dans la sous-section précédente, nos considérations d'économie politique partent généralement de l'hypothèse que les producteurs sont organisés et que les consommateurs ne le sont pas. Sur bien des aspects, cette hypothèse s'est révélée raisonnable. Mais, quand elles existent, les organisations de consommateurs peuvent avoir une influence politique considérable, par exemple, dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments (Swinen et Vandemoortele, 2011). Gulati et Roy (2007) montrent que des liens politiques sont établis entre différents instruments lorsque les gouvernements doivent tenir compte à la fois des intérêts des groupes de producteurs et de ceux des organisations de consommateurs. Ces liens peuvent renforcer ou atténuer les effets sur le commerce des mesures concernées. Mais ils signifient aussi que, quand les accords commerciaux traitent de questions considérées habituellement comme purement nationales, certains groupes d'intérêts commencent à s'intéresser activement à la politique commerciale. La section E, qui porte sur la coopération internationale en matière de MNT, reviendra sur ces questions et sur leurs implications, par exemple en ce qui concerne la transparence.
- 34 Des mesures de politique publique peuvent aussi être utilisées à des fins protectionnistes quand plusieurs groupes d'intérêts demandent une protection que le gouvernement ne peut pas accorder à chacun au moyen de droits de douane (en raison d'une contrainte extérieure, comme un accord commercial international limitant le niveau global de la protection tarifaire). Dans ce cas, le gouvernement peut protéger un secteur de production par une MNT, par exemple un règlement, en supposant que les parties intéressées (concurrents, consommateurs) ne seront pas en mesure de vérifier son effet protectionniste. Il peut aussi préférer une MNT plus opaque s'il a des liens spécifiques (par exemple ethniques ou culturels) avec certains groupes d'intérêt, mais il cherchera à dissimuler le traitement discriminatoire entre les groupes de pression (Robinson et Torvik, 2005). Dans un document qui a fait date, Laffont et Tirole (1991) montrent que les groupes de pression eux-mêmes peuvent avoir un intérêt dans des règlements inefficaces s'ils détiennent des informations sur les mesures auxquelles les responsables politiques n'ont pas accès et si cela leur permet d'accroître leur influence politique.
- 35 Les auteurs soulignent que, s'agissant des politiques publiques, il est logique pour l'individu de rester dans l'ignorance lorsque les bénéfices attendus sont faibles par rapport au coût d'acquisition de l'information nécessaire.
- 36 L'auteur explique succinctement que, toutes choses étant égales par ailleurs, le « mauvais » politicien préfère accorder une subvention directe à des producteurs « car l'application de la norme de produit crée des distorsions en état de faible risque [c'est-à-dire qu'elle n'est pas optimale du point de vue du bien-être] et que même un « mauvais » politicien se soucie du bien-être (Sturm, 2006:575). Toutefois, la perspective d'une réélection peut l'emporter, c'est-à-dire que l'élu qui attache peu d'importance au bien-être social et à qui la réélection procure un avantage suffisant préfère fausser la politique environnementale afin de faire un transfert indirect aux producteurs locaux plutôt que d'accorder une subvention qui révélerait aux électeurs leur « mauvais » comportement politique et lui vaudrait une défaite électorale assurée.
- 37 Voir aussi Yu (2000), qui développe un modèle parcimonieux dans lequel les variations du degré de transparence d'une MNT, en l'occurrence une limitation volontaire des exportations, par rapport à un droit de douane, et les distorsions relatives du marché que ces instruments induisent, influent sur la décision d'un gouvernement de remplacer un droit de douane par une MNT.
- 38 Cela diffère de la littérature sur le commerce qui explique plus généralement l'existence de mesures commerciales quand on ne connaît pas exactement l'identité des gagnants et des perdants de l'ouverture du commerce. Voir, par exemple, Feenstra et Lewis (1991).
- 39 En termes économiques, cela veut dire que le coût d'une indemnisation excessive doit être mis en balance avec la « perte sèche » associée à une mesure créant des distorsions.
- 40 On obtient un résultat analogue si le législateur est motivé par la politique plutôt que par l'action des groupes de pression, pour autant qu'il se soucie des politiques qui seront appliquées lorsqu'il ne sera plus en fonction (Martimort, 2001).
- 41 La relation entre les mesures prises dans l'intérêt national et celles qui sont orientées vers un électorat spécifique est complexe. Certaines mesures nationales, comme les programmes d'éducation, ont des effets de longue durée. Battaglini et Coate (2007) font remarquer que lorsqu'une telle mesure est en place, les législateurs ultérieurs peuvent profiter des gains tirés de l'investissement pour orienter les ressources vers des mesures moins efficaces qui favorisent leur électorat. Anticipant les distorsions créées par un excédent de biens publics, les auteurs notent que, dans certains cas, le législateur ferait mieux de limiter l'investissement dans les biens publics pour décourager les MNT inefficaces.
- 42 L'évaluation de la conformité de chaque expédition implique évidemment une forme de coût variable lié à la mesure.
- 43 Voir aussi Schmitt et Yu (2001) et Jorgensen et Schroder (2010) pour une analyse des effets des droits de douane sur le bien-être en présence de coûts d'exportation fixes.
- 44 L'étude d'Abel-Koch (2010), contrairement à celle de Rebeyrol et Vauday (2009), montre que même si les entreprises étrangères sont en moyenne plus productives (et que, par conséquent, la pénétration des importations est forte), l'introduction d'une MNT intérieure a des chances de déplacer les profits vers les entreprises nationales si la distribution de Pareto des entreprises selon leur productivité est moins asymétrique qu'à l'étranger. Dans ce cas, le rapport entre les entreprises très efficaces et les entreprises peu efficaces et donc, entre les gagnants et les perdants des mesures intérieures est plus élevé pour les entreprises nationales que pour les entreprises étrangères et, globalement, les bénéfices se déplacent de l'étranger vers le pays introduisant la mesure. On peut considérer que cette proposition contredit la prédiction de Grossman et Helpman (1994), selon laquelle le niveau de protection est inversement proportionnel à la pénétration des importations. Toutefois, comme on le verra plus loin, il est encore généralement vrai, mais pour des raisons différentes, que le niveau d'une mesure de réglementation, par exemple, sera d'autant plus élevé que les entreprises étrangères seront moins nombreuses sur le marché intérieur car, dans ces situations, la concurrence entre les entreprises nationales et les possibilités de déplacement des profits sur le marché intérieur sont relativement plus importantes.
- 45 Bombardini (2008) montre que si les contributions politiques induisent des coûts fixes, les grandes entreprises d'un secteur formeront un groupe d'intérêts. L'auteur confirme en outre, empiriquement, que les secteurs ayant une plus forte proportion de grandes entreprises ont une activité politique plus importante.
- 46 Pour une confirmation empirique, voir Yi (2003).
- 47 Voir, aussi, Fischer et Serra (2000), par exemple, concernant l'application d'une mesure environnementale dans une situation de duopole international dans laquelle la réglementation est fixée à un niveau élevé et inefficace pour transférer la rente du producteur étranger au producteur national et imposer au premier une partie des coûts de la réduction de l'externalité. Les auteurs montrent que les mesures environnementales servent parfois de dispositif protectionniste, sans chercher à expliquer pourquoi les gouvernements utiliseraient un instrument qui s'applique de la même façon aux producteurs nationaux et étrangers (mais impose un coût supérieur aux seconds, censés produire pour

- plusieurs marchés selon des exigences différentes) plutôt que des taxes sur le commerce.
- 48 Voir, par exemple, Antràs (2011) pour une analyse récente des études sur ce sujet.
 - 49 À la différence de l'étude d'Antràs et Staiger (2008), celle de Staiger (2012) aboutit à des prédictions « réalistes » quant à l'action des pouvoirs publics, à savoir que la protection contre les importations est renforcée par les MNT, même si le modèle ne tient pas compte des considérations d'économie politique. Dans la première étude, le modèle de base prédit que les importations de biens intermédiaires seront subventionnées par le gouvernement du pays importateur tandis que le gouvernement du pays exportateur taxera les exportations de biens intermédiaires. Cette situation n'est pas irréaliste en soi, mais elle est plus pertinente pour le commerce des ressources naturelles et d'autres matières premières, où l'on observe une progression de la protection (et, par conséquent, une hausse du taux effectif de protection des produits finis) et des politiques d'exportation défensives, que pour le commerce des intrants manufacturés. Voir aussi Organisation mondiale du commerce (OMC) (2010).
 - 50 Autrement dit, les prix payés par les consommateurs augmenteront moins pour une réduction quantitative donnée égale à l'augmentation quantitative consécutive à la baisse marginale du droit d'importation, puisque l'incidence de la taxe est supportée en partie par les producteurs.
 - 51 Anderson et Schmitt (2003) soutiennent aussi que, lorsque la concurrence diminue dans un secteur, la libéralisation des droits est plus faible et la réponse endogène consistant à imposer des MNT, comme des contingents et des droits antidumping, et généralement plus modérée.
 - 52 Cela est vrai si un « grand » pays réduit les prescriptions s'appliquant aux produits nationaux.
 - 53 Définie comme la probabilité que le pays dépose une requête antidumping.
 - 54 Les données ne font pas de distinction entre la libéralisation tarifaire unilatérale et celle qui découle d'un accord international, multilatéral ou régional.
 - 55 L'analyse porte sur les droits appliqués et non sur les taux consolidés car, en présence d'un excédent de consolidation, une réduction du taux consolidé peut rester sans effet sur le taux appliqué et ne justifie donc pas une mesure de substitution.
 - 56 On trouvera dans la section D.1 les détails du calcul l'équivalent *ad valorem* d'une MNT.
 - 57 On trouvera dans la section C (encadré C.1) des précisions sur la construction de l'indice de fréquence et du taux de couverture.
 - 58 Dans un sens étroit, le terme « réglementation » peut désigner la promulgation d'un ensemble de règles contraignantes (Baldwin *et al.*, 2012). Dans une acception plus large, on peut l'utiliser pour désigner toutes les mesures prises par l'État pour infléchir les comportements économiques ou sociaux, qu'il s'agisse de textes législatifs ou de mesures budgétaires. Dans la terminologie de l'AGCS, la notion correspondante est celle de « mesure », car dans l'Accord le terme « réglementation » désigne une catégorie particulière de législation (voir, par exemple, l'article XXVIII de l'AGCS).
 - 59 Lennon (2009), par exemple, fait valoir que « le commerce des marchandises et celui des autres services commerciaux se renforcent mutuellement. Le commerce bilatéral des marchandises explique le commerce bilatéral des services : l'élasticité estimée qui en résulte est proche de un. De même, le commerce bilatéral des services a des effets positifs sur le commerce bilatéral des marchandises : une croissance de 10 pour cent du commerce des services entraîne une croissance de 4,6 pour cent du commerce des marchandises ».
 - 60 Pour illustrer certaines des interrelations entre différents secteurs de services, on peut citer les plates-formes bifaces ou multifaces (plates-formes desservant au moins deux groupes distincts de clients qui attachent du prix à leurs participations respectives, par exemple les plates-formes médias qui vendent de la publicité à un groupe de clients et du contenu à un autre) ou les grappes de services à complémentarité horizontale ou à intégration verticale (par exemple les services de télécommunication, services audiovisuels et services récréatifs, ou encore les détaillants verticalement intégrés offrant des services de vente en gros, d'entreposage et de logistique).
 - 61 Les États-Unis sont l'un des rares pays qui fournissent des renseignements sur le commerce intra-entreprise.
 - 62 Le rôle des services dans la production internationale est peut-être grandement sous-estimé dans les données commerciales car, beaucoup plus que les marchandises, les services font l'objet d'échanges indirects puisqu'ils sont intégrés dans des marchandises et d'autres services. On estime, ainsi, que la valeur ajoutée locale représente moins de 50 pour cent de la valeur brute des exportations de produits manufacturés, tandis qu'elle représente 150 pour cent de la valeur brute des exportations de services (Johnson et Noguera, 2012). Pour le calcul du commerce en valeur, les auteurs ont utilisé la base de données GTAP (version 7.1) pour 94 pays et 57 secteurs. Un ratio supérieur à 1 est possible lorsque les exportations directes de services sont peu importantes mais que des services locaux sont incorporés dans les exportations de produits manufacturés.
 - 63 On estime que la manipulation des termes de l'échange pour accroître le bien-être national n'est pas une justification pertinente dans le cas du commerce des services, essentiellement en raison du mouvement des facteurs qui lui est souvent associé (Francois et Hoekman, 2010 ; Marchetti et Mavroidis, 2011).
 - 64 Le transfert au secteur privé de la propriété et de la responsabilité d'un service conjugué au renforcement de la réglementation par l'État a été qualifié de passage à l'« État régulateur » (Majone, 1994).
 - 65 Pour une analyse de l'applicabilité des modèles théoriques classiques au commerce des services, voir, par exemple, Organisation mondiale du commerce (OMC) (2008). On trouvera d'autres points de vue dans Whalley et Chia (1997), entre autres.
 - 66 Par exemple, les mesures qui augmentent les coûts des entreprises étrangères quand elles vendent sur le marché intérieur sont plus restrictives pour le commerce en présence d'un monopole ou d'un oligopole national historique que dans une situation de concurrence parfaite (voir Deardorff et Stern, 2008 et Helpman et Krugman, 1989). Francois et Wooton (2001) montrent que, dans un secteur national où la concurrence est imparfaite, un concurrent étranger peut choisir de se joindre au cartel national ou de lui faire concurrence, en fonction de l'importance des restrictions au commerce transfrontières.
 - 67 Des mesures assimilables aux droits de douane pourraient s'appliquer dans certains secteurs et pour certains modes. Par exemple, on pourrait concevoir une taxe par passager ou sur le volume de marchandises dans le cas des services de transport transfrontières, étant donné qu'une entité physique visible est associée au service fourni. De même, des taxes à l'entrée, sur la production et sur les bénéfices pourraient être appliquées aux entreprises étrangères établies sur le marché local (voir Copeland et Mattio, 2008).
 - 68 Toutefois, Laffont (1999) montre que, en présence d'institutions démocratiques faibles, la stimulation de la concurrence n'entraîne pas toujours une augmentation du bien-être.
 - 69 Le Global Trade Alert, initiative privée similaire qui fournit des renseignements sur les mesures gouvernementales prises pendant la crise économique, a été établi en 2009.
 - 70 Voir, par exemple, Corfee-Morlot et Hohne (2003).
 - 71 Les cibles de réduction des différents pays, qui ont un caractère conditionnel (les autres pays devant eux aussi atteindre les leurs), figurent sur le site Web de la CCNUCC : <http://unfccc.int>.

- 72 En vertu de l'article 3 du Protocole de Kyoto, les pays énumérés à l'Annexe I de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques devaient réduire leurs émissions totales de gaz à effet de serre d'au moins 5 pour cent par rapport aux niveaux de 1990 pendant la période d'engagement 2008-2012.
- 73 Copeland et Taylor (1994) examinent comment les différences de réglementation environnementale entre les pays à revenu élevé et les pays à faible revenu amènent les premiers à se spécialiser dans les activités peu polluantes et les seconds dans les activités polluantes. Ils montrent aussi que l'augmentation de la pollution qui en résulte dans les pays à faible revenu compense largement la diminution observée dans les pays à revenu élevé.
- 74 Pour avoir une idée de la diversité des indicateurs utilisés, nous avons examiné un échantillon aléatoire d'études. Demailly et Quirion (2006) utilisent l'évolution des profits et de la production comme indicateurs de l'évolution de la compétitivité; Zhang et Baranzini (2004) utilisent l'augmentation des coûts de production; Reinaud (2008) utilise les profits et la part de marché; le rapport Stern (Stern, 2007) utilise l'évolution des coûts de production et sa répercussion sur les prix à la consommation.
- 75 Markusen (1976) obtient des résultats similaires avec un modèle du commerce comportant une pollution transfrontalière.
- 76 Un article intéressant de Lockwood et Whalley (2008) fait un parallèle entre le débat actuel sur la compétitivité et les ajustements fiscaux à la frontière et un débat des années 1960 sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les ajustements fiscaux à la frontière au sein de l'UE. Comme l'indiquent les auteurs, la littérature spécialisée de l'époque montrait que le passage de l'origine à la destination comme base de la TVA aurait un effet neutre et que par conséquent l'utilisation d'un ajustement fiscal à la frontière au sein de l'UE pour accompagner la TVA n'apportait aucun avantage commercial à l'Europe. Cependant, cet argument repose sur la neutralité de la TVA – qui ne modifie pas les prix relatifs au sein de l'UE. Il n'en sera pas de même pour la taxe carbone, puisque l'intention des mesures d'atténuation est d'augmenter le prix relatif des produits à forte intensité de carbone pour refléter leur coût social.
- 77 Voir cependant Mattoo *et al.* (2009), qui montrent que l'on peut simplifier les choses en considérant que les produits étrangers ont la même empreinte carbone que les produits nationaux. Voir Ismer et Neuhoﬀ (2007), qui proposent une manière de simplifier les mécanismes d'ajustement à la frontière comportant l'achat de permis d'émission et de les rendre compatibles avec l'OMC.
- 78 Par souci de concision, l'analyse porte principalement sur les mesures de sécurité sanitaire des aliments, mais elle évoque aussi certains aspects des mesures concernant la qualité et des aspects plus généraux, comme les incidences environnementales de la production alimentaire. Swinnen et Vandemoortele (2009) montrent dans quelle mesure la nature de ces mesures influe sur leur niveau politiquement optimal et soulignent la probabilité de conflits commerciaux en faisant ressortir des différences importantes à cet égard. Ces questions sortent du cadre de la présente analyse.
- 79 Swinnen et Vandemoortele (2011) ont construit un modèle pour montrer que les mesures de sécurité sanitaire des aliments affectent (presque) toujours le commerce; dans un contexte d'économie politique, ils déterminent les conditions dans lesquelles ces mesures sont un catalyseur ou un obstacle pour le commerce international. Comme cela est indiqué dans la section B.1, les auteurs montrent également qu'un possible effet négatif sur les échanges n'est pas automatiquement lié à un comportement protectionniste de la part du producteur.
- 80 Mangelsdorf *et al.* (2012), par exemple, observent une incidence positive des normes facultatives et des prescriptions obligatoires sur les exportations chinoises de produits alimentaires et agricoles, les avantages l'emportant sur les coûts de conformité plus élevés.
- 81 Pour un examen approfondi de la littérature sur les normes privées, voir le site Web du Centre du commerce international (ITC), <http://www.standardsmap.org> (consulté le 9 mars 2012), ainsi que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2006) et les publications connexes.
- 82 Un exemple récent est l'accord sur les aliments biologiques qui a été signé entre l'Union européenne et les États-Unis et qui entrera en vigueur en juin de cette année. Selon l'Agence France-Presse (AFP), avant cet accord les entreprises devaient se conformer à deux ensembles de prescriptions différents des deux côtés de l'Atlantique.
- 83 La littérature sur cette question est assez limitée. Foletti (2011) examine la variation des limites maximales de résidus (LMR) pour divers pesticides et produits dans différents pays. En analysant la contribution relative de la « protection des consommateurs » (s'agissant des pesticides) et de la « protection des producteurs » (s'agissant des produits), elle constate que même si les motifs sanitaires expliquent dans une large mesure la variation des LMR, la part des motifs protectionnistes peut atteindre le tiers de cette variation. Pour ce qui est du niveau des LMR, elle constate qu'une toxicité plus importante donne lieu à une réglementation plus stricte, comme il fallait s'y attendre. Cependant, le fait qu'un pesticide est un produit local joue aussi un rôle et entraîne la fixation de seuils réglementaires plus bas.
- 84 La section E.1 explique que les pays sont incités à coopérer pour éviter les politiques du chacun pour soi ou pour avoir un mécanisme d'engagement crédible qui aide à contenir les pressions des groupes d'intérêts nationaux. Mais les pays peuvent aussi coopérer pour des raisons de politique publique afin d'appliquer la politique la plus efficiente du point de vue du bien-être national et mondial, ou encore s'ils poursuivent un objectif de politique publique commun.
- 85 À première vue, les prescriptions d'une mesure peuvent être les mêmes pour les producteurs nationaux et étrangers, mais certains aspects de son application peuvent être intrinsèquement plus difficiles pour les producteurs étrangers. Pour une étude théorique de la question, voir Swinnen et Vandemoortele (2009; 2011). Un exemple bien connu est l'obligation de vérifier la conformité des produits importés aux prescriptions techniques dans des laboratoires désignés, qui impose des coûts d'accès plus élevés aux producteurs étrangers qu'aux producteurs nationaux. Un autre exemple concerne les taxes sur les produits, dont les seuils sont fixés d'une façon telle que les produits étrangers concurrents se situent dans la fourchette d'imposition supérieure.
- 86 L'analyse coûts-avantages a été présentée brièvement dans l'encadré B.2. Pour l'élaboration d'un modèle coûts-avantages pour l'évaluation des mesures réglementaires et son application aux mesures OTC/SPS, voir Van Tongeren *et al.* (2009; 2010).