

## F. Conclusions

Ce rapport avait pour but de mieux comprendre le rôle, l'incidence et les effets des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services dans le système commercial multilatéral du XXI<sup>e</sup> siècle. Compte tenu des profonds changements dans la nature des flux commerciaux et des structures du commerce, des institutions, des réalités sociales et environnementales, et des préférences des consommateurs, le rapport a mis en évidence les problèmes que les MNT et les mesures relatives aux services posent pour la coopération internationale et, en particulier, pour l'Organisation mondiale du commerce.

L'éventail des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services est très vaste et ne saurait être appréhendé dans un seul rapport. Outre une analyse générale de ces mesures, le rapport s'est intéressé plus particulièrement aux obstacles techniques au commerce (OTC), aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), et à la réglementation intérieure dans le domaine des services.

Les mesures OTC/SPS intéressent à la fois les producteurs, les commerçants et les consommateurs. Elles posent des problèmes de transparence spécifiques. Une question centrale est de savoir comment remédier aux éventuels effets négatifs des mesures non tarifaires sur le commerce sans empêcher les gouvernements de poursuivre des objectifs de politique publique légitimes, tels que la protection de la santé publique. À cet égard, il faut aussi se demander quel est le rôle de l'OMC et des autres organismes s'occupant du commerce international dans la promotion de la convergence réglementaire comme moyen de réduire les obstacles non nécessaires au commerce. Ces questions sont très semblables à celles qui se posent aux Membres de l'OMC quand ils examinent les disciplines supplémentaires qui sont nécessaires pour faire en sorte que la réglementation intérieure relative aux services ne soit pas plus rigoureuse qu'il n'est nécessaire pour atteindre des objectifs de politique publique légitimes.

L'analyse économique apporte des éclaircissements sur les raisons pour lesquelles les gouvernements ont recours aux mesures non tarifaires et aux mesures relatives aux services. Ces deux types de mesures peuvent viser des objectifs de politique publique légitimes, mais elles peuvent aussi être utilisées à des fins protectionnistes. Il est par essence très difficile de connaître l'intention d'un gouvernement, en particulier dans le cas des mesures OTC/SPS et de la réglementation intérieure concernant les services. Une analyse fondée sur l'économie du bien-être et sur l'économie politique permet d'expliquer l'utilisation de mesures particulières. L'analyse montre aussi comment les changements récents dans l'environnement commercial, notamment le partage mondial de la production, le changement climatique et l'importance croissante des préoccupations des consommateurs dans les pays riches, influent sur l'utilisation des MNT. Dans cet environnement plus complexe, il peut y avoir des divergences d'intérêts entre les producteurs et les consommateurs quant à la nature des mesures à prendre pour poursuivre un objectif de politique publique.

L'incidence des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services est difficile à évaluer en raison du manque de données. Ce problème tient à la nature même des mesures, qui sont diverses et souvent difficiles à quantifier. En outre, la collecte de données officielles est entravé par le fait que les gouvernements ne sont pas incités à fournir des renseignements à ce sujet. Dans le cas des services, on connaît les engagements pris en matière d'accès aux marchés et de traitement national, mais on a très peu de renseignements sur les régimes effectivement appliqués. Le manque de données est particulièrement aigu dans le cas de la réglementation intérieure, où l'absence de critères pour identifier les mesures réglementaires ayant un effet significatif sur le commerce complique encore les choses.

En ce qui concerne les marchandises, les renseignements provenant de sources officielles ne permettent pas d'identifier des tendances temporelles dans la fréquence relative des différentes mesures non tarifaires aux niveaux mondial et régional. Ils montrent cependant que les mesures OTC/SPS occupent une place prépondérante parmi les MNT. Comme le révèlent de récentes enquêtes auprès d'entreprises, ces mesures sont aussi le principal sujet de préoccupation des exportateurs dans la plupart des pays développés et en développement. Il ressort aussi de ces enquêtes que les exportateurs ont généralement plus de problèmes avec la manière dont ces mesures sont appliquées qu'avec les mesures elles-mêmes.

La fréquence des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services n'est qu'un aspect du problème, l'autre étant leur effet restrictif sur le commerce. Les données examinées dans le rapport confirment que les MNT faussent considérablement les échanges, peut-être même plus que les droits de douane. Ce résultat doit cependant être interprété avec prudence car il ne tient pas compte des changements récents dans les courants d'échanges dus au développement des chaînes d'approvisionnement mondiales. Plus précisément, on constate généralement que les mesures OTC/SPS restreignent le commerce des produits agricoles, alors que l'existence de normes a souvent un effet positif sur le commerce des produits manufacturés, en particulier dans les secteurs de haute technologie. Par ailleurs, il y a des raisons de penser que l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes entraîneront une augmentation des échanges.

Afin d'identifier les problèmes que les mesures non tarifaires et les mesures relatives aux services posent pour l'OMC, le rapport a expliqué les raisons de la coopération internationale dans ce domaine. Selon la théorie classique, la substitution de mesures est un problème majeur, qui nécessite l'établissement de règles concernant les MNT dans les accords commerciaux. Ce problème peut être réglé par une intégration superficielle, sous la forme de simples règles en matière de transparence, de traitement national et de non-violation (situation dans laquelle un Membre peut alléguer qu'il a été privé d'un avantage attendu du fait de l'action d'un autre Membre, même s'il n'y a pas eu violation d'un Accord de l'OMC). Cependant, la nature changeante du commerce international suscite de nouvelles considérations de politique générale, qui peuvent rendre nécessaires des formes d'intégration institutionnelle plus profondes. Par ailleurs, les préoccupations croissantes au sujet des mesures OTC/SPS ont amené l'OMC à s'intéresser à la question de la convergence réglementaire, qui soulève un certain nombre de difficultés. Le rapport a ensuite examiné comment les règles du GATT/de l'OMC ont été interprétées dans le cadre du règlement des différends, montrant que les règles du GATT relatives aux MNT sont généralement compatibles avec une intégration superficielle, mais que les Accords OTC et SPS encouragent une intégration plus profonde.

À la lumière de l'analyse économique et de l'analyse juridique, le rapport a mis en évidence plusieurs défis pour la coopération internationale et, plus particulièrement, pour l'OMC. Premièrement, les mesures non tarifaires et les mesures relatives aux services doivent être plus

transparentes et l'OMC a un rôle central à jouer à cet égard avec ses multiples mécanismes de transparence. Deuxièmement, les disciplines actuelles de l'OMC n'établissent pas toujours le bon équilibre entre les engagements de politique et la flexibilité. Par exemple, les économistes préconisent l'élargissement du rôle des plaintes en situation de non-violation. En revanche, les juristes observent que les Membres de l'OMC ne vont généralement pas dans ce sens et qu'ils préfèrent contester une MNT en invoquant la règle spécifique qui aurait été violée. Troisièmement, il faut des critères plus efficaces pour déterminer pourquoi une mesure est utilisée. Une meilleure intégration de l'analyse économique et de l'analyse juridique peut aider à atteindre ce but.

Quatrièmement, le partage mondial de la production crée de nouveaux défis pour le système commercial multilatéral, appelant une intégration plus profonde. Lorsque l'interaction des entreprises dans une chaîne d'approvisionnement amène à une négociation bilatérale sur le prix des intrants, les mesures qui modifient les conditions de vente à une étape donnée ont des répercussions sur les profits des producteurs à toutes les autres étapes. Cela signifie que la coopération internationale devrait aller au-delà de l'accès aux marchés, et couvrir l'ensemble plus vaste des mesures qui affectent les conditions de vente à tous les stades de la chaîne d'approvisionnement. De plus, le partage mondial de la production intensifie les effets croisés et les complémentarités entre le commerce des marchandises et le commerce des services. Cela amène à se demander si ces effets sont suffisamment pris en compte dans le cadre de négociation actuel.

Un certain nombre de problèmes se posent plus particulièrement en ce qui concerne la coopération dans le domaine des mesures OTC/SPS et de la réglementation intérieure. Une convergence réglementaire est nécessaire pour remédier aux effets négatifs de ces mesures sur le commerce. Comme cela est expliqué dans le *Rapport sur le commerce mondial 2011*, cette convergence se fait en partie au niveau régional et en partie au niveau multilatéral – ce qui pose la question de la répartition optimale des rôles. Il n'est pas toujours facile d'avancer sur la voie de la convergence, car c'est plus qu'une question technique de conception des politiques, et les différences nationales en termes de préférences et de priorités sociales peuvent entrer en ligne de compte. L'approche suivie dans les Accords OTC et SPS, qui consiste à encourager l'adoption de normes internationales, peut créer précisément ce genre de tension.

Une autre question a trait aux normes privées. On craint que le pouvoir de marché n'influe sur l'élaboration des normes privées et que celles-ci ne deviennent des règles publiques obligatoires, susceptibles d'être indûment influencées par des groupes d'intérêt. Il semble nécessaire de clarifier le rôle des gouvernements et de l'OMC en ce qui concerne les normes privées.

Pour ce qui est des négociations sur la réglementation intérieure dans le domaine des services qui sont prescrites par l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), il s'avère très difficile de les mener à bien. La définition d'un critère de nécessité serait un moyen de dissiper les préoccupations concernant l'autonomie réglementaire, qui semblent être un obstacle majeur.

Enfin, le renforcement des capacités est un élément essentiel pour améliorer la coopération internationale dans le domaine des mesures OTC/SPS et dans celui de la réglementation intérieure concernant les services. Dans le domaine SPS, le succès du Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce a amené à se demander si ce modèle ne pourrait pas être reproduit pour renforcer les capacités nécessaires pour établir des normes, une infrastructure technique et des règlements dans le domaine OTC. En ce qui concerne la réglementation intérieure relative aux services, les capacités doivent être renforcées pour que les autorités de réglementation soient mieux à même d'identifier, de concevoir et d'appliquer des mesures visant à remédier aux défaillances du marché, d'évaluer l'impact de la réglementation et d'échanger des connaissances sur les bonnes pratiques.

Le rapport a abordé de nombreux sujets, mais il n'a en aucun cas examiné toutes les questions relatives aux mesures non tarifaires dans le contexte de la coopération internationale. Quelques-unes des questions importantes qui ont été évoquées dans le rapport sans faire l'objet d'un examen approfondi sont indiquées ci-dessous :

- Le rapport a beaucoup insisté sur la nécessité d'améliorer la transparence des mesures non tarifaires au niveau international. Cela suppose notamment l'existence de procédures de notification bien conçues et convenablement respectées. Toutefois, comme l'administration des MNT peut être tout aussi importante que leur conception, ne pourrait-on pas envisager une approche différente pour surmonter les obstacles administratifs proprement dits ?
- La part du commerce des biens intermédiaires dans le commerce total a augmenté au cours des dernières décennies. Comment la fragmentation internationale de la production influe-t-elle sur les incitations à utiliser des mesures non tarifaires ? Quels sont les effets des MNT sur le commerce le long des chaînes de valeur ?
- Il semble y avoir de plus en plus de complémentarités entre le commerce des marchandises et le commerce des services du fait du partage mondial de la production. Ces complémentarités sont-elles significatives ? Nécessitent-elles un nouveau cadre d'analyse et de nouvelles formes de coopération ?
- Il a été dit que les pratiques réglementaires nationales pouvaient être considérablement améliorées. Quel serait l'effet d'une telle amélioration sur la nécessité d'une coopération internationale ?
- Les MNT sont un ensemble mouvant, dont la composition évolue constamment. Certaines mesures, comme celles qui concernent la protection de la propriété intellectuelle, les marchés publics, l'investissement et les mesures financières, ne sont pas examinées dans le présent rapport. Quels problèmes ces mesures posent-elles pour l'OMC ?
- Les règlements visant à réaliser des objectifs de politique publique sont un des principaux thèmes du

rapport. Quelle part d'autonomie réglementaire les gouvernements nationaux sont-ils disposés à déléguer aux institutions internationales ?

- Une grande partie des activités des Comités SPS et OTC concerne le partage de renseignements, en particulier sur les meilleures pratiques. Est-ce un mécanisme efficace de coopération internationale, par exemple pour améliorer la transparence ou renforcer les capacités ? Le mécanisme d'examen des problèmes commerciaux spécifiques dans les Comités OTC et SPS va au-delà du partage de renseignements. Aide-t-il à régler les conflits ? Devrait-il servir de modèle à d'autres comités ?