

Rapport sur le commerce mondial 2012

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



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

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

Comment utiliser
le rapport

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

Pour en savoir plus

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

Table des matières

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

Remerciements

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

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

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

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

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

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

Avertissement

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

Avant-propos du Directeur général



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

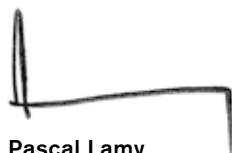
Le deuxième aspect de la divergence entre les approches nationales ou régionales des MNT est beaucoup plus délicat. La divergence peut refléter quelque chose de plus profond, qui va à la racine des préférences sociétales. Les systèmes de valeurs peuvent varier d'une société à l'autre, si bien que l'idée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

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

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

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

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



Pascal Lamy
Directeur général

Résumé analytique

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

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

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

A. Introduction

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

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

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

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

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

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

Motifs de l'intervention des gouvernements et types de mesures

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mesures affectant le commerce des services

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

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

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

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

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

Les MNT au XXI^e siècle

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

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

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

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

Voir la page 48

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Faits stylisés concernant les MNT

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mesures relatives aux services

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

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

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

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

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

Quantification des effets sur le commerce

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Voir la page 134

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

Réglementation des MNT dans les accords commerciaux

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

échanges et la réalisation d'objectifs de politique publique.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Difficultés liées aux mesures non tarifaires

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Voir la page 160

I. Le commerce mondial en 2011

En 2011, la croissance du commerce mondial s'est fortement ralentie, en raison des difficultés de l'économie mondiale liées aux catastrophes naturelles, aux incertitudes financières et aux conflits civils. On s'attendait à un ralentissement des échanges après la forte reprise de 2010, mais le tremblement de terre au Japon et les inondations en Thaïlande ont perturbé les chaînes d'approvisionnement mondiales, et les craintes de défaillance sur la dette souveraine dans la zone euro ont pesé lourdement pendant les derniers mois de l'année. De plus, la guerre civile en Libye a réduit les livraisons de pétrole et contribué à une forte hausse des prix. Sous l'effet conjugué de tous ces facteurs, la croissance du commerce a été inférieure à la moyenne en 2011.

A. Introduction

En 2011, le commerce mondial des marchandises a augmenté de 5,0 pour cent en volume, tandis que la croissance de la production mondiale a été de 2,4 pour cent. Ces chiffres traduisent un net ralentissement par rapport à l'année 2010, où le commerce avait augmenté de 13,8 pour cent et la production de 3,8 pour cent (voir la figure 1.1)¹.

On s'attendait certes à un ralentissement de la croissance du commerce et de la production en 2011, mais de multiples chocs économiques sont venus freiner l'activité et les échanges pendant l'année. Le tremblement de terre, le tsunami et l'incident nucléaire qui ont frappé le Japon en mars ont entraîné une forte diminution des exportations du pays au deuxième trimestre, tandis que les inondations en Thaïlande ont réduit l'offre de pièces et de composants essentiels au quatrième trimestre, perturbant encore plus les réseaux de production mondiaux. Les troubles dans les pays d'Afrique du Nord ont eu des répercussions sur les exportations de la région, en particulier en Libye, où la production et les exportations de pétrole se sont effondrées. Enfin, dans l'Union européenne, la croissance négative du produit intérieur brut (PIB) a réduit la demande de produits importés au quatrième trimestre, alors que la crise de la dette souveraine s'aggravait.

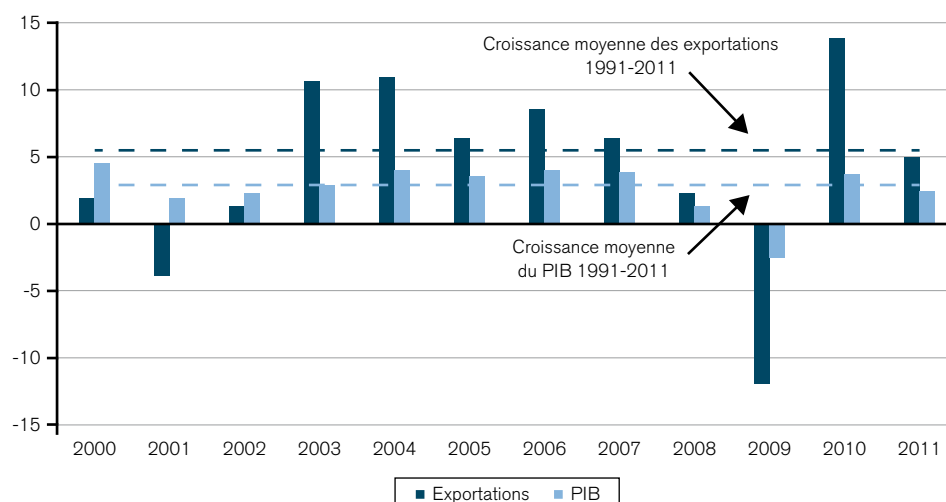
Du fait de l'atonie de la croissance économique en 2011, la demande d'importations a diminué dans les plus grandes économies et la croissance des exportations mondiales a été inférieure à la prévision de l'OMC qui tablait sur un taux de 5,8 pour cent. La production du Japon a diminué au quatrième trimestre après avoir enregistré sa seule augmentation de l'année au troisième trimestre. Même le dynamisme économique de la Chine a semblé s'essouffler vers la fin de l'année, la croissance du PIB au quatrième trimestre tombant à 7,8 pour cent en taux annualisé, contre 9,5 pour cent en moyenne pendant les trois premiers trimestres, selon des données provenant du Bureau national de statistique de la Chine. Aux États-Unis, les indicateurs

économiques se sont améliorés dans les derniers mois de 2011, la croissance de la production ayant atteint 3,0 pour cent en rythme annuel au quatrième trimestre et le chômage ayant reculé à 8,3 pour cent en décembre, d'après les données de l'OCDE, mais ces améliorations n'ont compensé qu'en partie les baisses antérieures.

Les résultats des économies développées ont dépassé les attentes, avec une croissance des exportations de 4,7 pour cent en 2011, alors que ceux des économies en développement (comprenant, aux fins de l'analyse, la Communauté d'États indépendants – CEI) ont été moins bons que prévu, avec une croissance de seulement 5,4 pour cent. En fait, les expéditions en provenance des économies en développement autres que la Chine ont augmenté un peu plus lentement que les exportations des économies développées (y compris celles du Japon sinistré). Les assez bons résultats des économies développées s'expliquent par une augmentation robuste de 7,2 pour cent des exportations des États-Unis et par une progression de 5,0 pour cent des exportations de l'Union européenne. En revanche, la baisse de 0,5 pour cent des exportations du Japon a réduit la moyenne de l'ensemble des économies développées.

Plusieurs événements défavorables ont pesé de façon disproportionnée sur les économies en développement, notamment l'interruption des livraisons de pétrole de la Libye, qui a fait chuter les exportations africaines de 8 pour cent en 2011, et les graves inondations qui ont frappé la Thaïlande au quatrième trimestre. Au Japon, le tremblement de terre et le tsunami ont perturbé les chaînes d'approvisionnement mondiales, ce qui a pénalisé les exportations de pays en développement comme la Chine, où la production de biens destinés à l'exportation a été entravée par la diminution des expéditions de composants (voir l'évolution trimestrielle en volume pour certaines économies dans la figure 1 de l'Appendice).

Figure 1.1 : Croissance du commerce mondial des marchandises, en volume, et du PIB, 2000-2011 (Variation annuelle en pourcentage)



Source : Secrétariat de l'OMC.

L'année 2011 a été marquée par de fortes fluctuations de change, qui ont modifié les positions compétitives de certaines grandes puissances commerciales et ont induit une intervention des pouvoirs publics (par exemple en Suisse ou au Brésil). Ces fluctuations étaient dues, dans une large mesure, aux comportements adoptés face au risque lié à la crise de la dette souveraine européenne. Le dollar EU s'est déprécié de 4,6 pour cent en valeur nominale par rapport à un large panier de monnaies, d'après les données de la Réserve fédérale, et de 4,9 pour cent en valeur réelle, selon les données du Fonds monétaire international, ce qui a eu pour effet de réduire généralement le coût des exportations des États-Unis. La dépréciation nominale du dollar EU aurait aussi entraîné une augmentation de la valeur en dollars de certaines transactions internationales.

L'évolution décrite ci-dessus concerne le commerce en termes réels (c'est-à-dire en volume), mais les flux nominaux (en devises) de marchandises et de services commerciaux ont également été affectés par les chocs économiques récents.

En 2011, la valeur en dollars du commerce mondial de marchandises a augmenté de 19 pour cent pour s'établir à 18 200 milliards de dollars EU, dépassant le record de 16 100 milliards de dollars EU enregistré en 2008. Cette augmentation était due en grande partie à la hausse des prix des produits de base, les flux commerciaux mensuels ayant généralement stagné ou diminué pendant l'année dans de nombreux grands pays commerçants (voir l'évolution nominale mensuelle dans la figure 2 de l'Appendice).

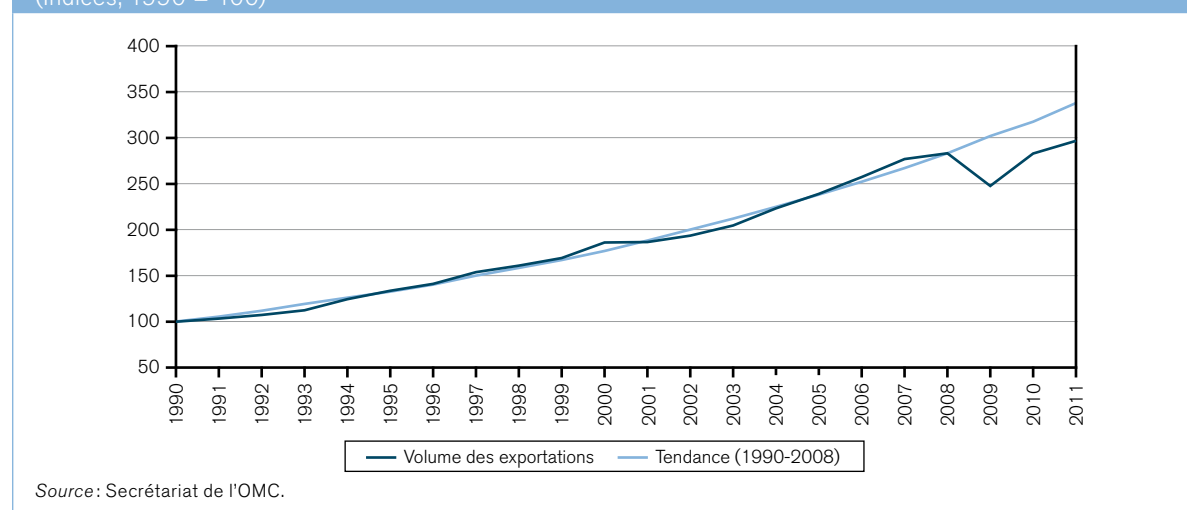
La part des économies en développement et de la CEI dans le total mondial a atteint 47 pour cent pour les exportations et 42 pour cent pour les importations. Ce sont les niveaux les plus élevés jamais enregistrés dans une série de données remontant à 1948.

En 2011, la valeur des exportations mondiales de services commerciaux a augmenté de 11 pour cent pour s'établir à 4 200 milliards de dollars EU, avec des différences marquées dans les taux de croissance annuelle entre certains pays et certaines régions. Les exportations africaines ont pâti des conséquences des troubles dans les pays arabes et ont enregistré une croissance nulle, les exportations de services de voyages de l'Égypte ayant plongé de plus de 30 pour cent. Des données trimestrielles sur les services, établies conjointement par l'OMC et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), ont aussi montré un net recul au quatrième trimestre, coïncidant avec le regain d'agitation sur les marchés financiers provoqué par la crise de la dette européenne.

Le taux de croissance de 5,0 pour cent du commerce mondial des marchandises en 2011 était inférieur à la moyenne d'avant la crise, qui était de 6,0 pour cent pour la période 1990-2008, et il était même inférieur à la moyenne des 20 dernières années, y compris la période d'effondrement des échanges (5,4 pour cent). Par conséquent, le volume du commerce mondial était encore plus éloigné de son niveau d'avant la crise à la fin 2011 qu'il ne l'était un an plus tôt. En fait, cet écart devrait continuer à se creuser tant que le taux de croissance du commerce ne reviendra pas aux niveaux antérieurs (voir la figure 1.2).

Pour éliminer cette divergence, il faudrait qu'à un moment donné la croissance soit supérieure à la moyenne. Cela pourrait certes se produire une fois que les gouvernements, les entreprises et les ménages des pays développés auront ramené leur endettement à des niveaux plus gérables. Toutefois, ce processus de désendettement (réduction du recours à l'emprunt) et d'assainissement des finances publiques (réduction des déficits budgétaires) prendra probablement des années. En attendant, il faudra peut-être se résigner à ce que la croissance du commerce international reste longtemps inférieure à la moyenne.

Figure 1.2 : Volume des exportations mondiales de marchandises, 1990-2011 (Indices, 1990 = 100)



Note

- Il faut noter que les chiffres du commerce des marchandises en volume font référence à la croissance en termes réels, c'est-à-dire ajustée pour tenir compte des variations des prix des exportations et des importations.

B. État de l'économie mondiale et du commerce international en 2011

1. Croissance économique

Le taux de croissance de la production mondiale est tombé à 2,4 pour cent en 2011, contre 3,8 pour cent l'année précédente, sous l'effet de la crise de la dette souveraine en Europe, des perturbations des chaînes d'approvisionnement dues aux catastrophes naturelles au Japon et en Thaïlande, et des troubles dans les pays arabes. Ce taux de croissance est bien inférieur à la moyenne de 3,2 pour cent enregistrée au cours des 20 années qui ont précédé la crise financière de 2008 (voir le tableau 1.1).

La contraction de 0,5 pour cent de la production au Japon, provoquée par le séisme catastrophique survenu en mars 2011, explique en partie la croissance atone des économies développées en 2011 (1,5 pour cent). La croissance du PIB des États-Unis (production totale du pays) a été légèrement supérieure à la moyenne de l'ensemble des économies développées, s'établissant à 1,7 pour cent, tandis que dans l'UE la croissance a été conforme à la moyenne, à 1,5 pour cent.

Les régions où la croissance a été la plus rapide sont le Moyen-Orient (4,9 pour cent), suivi par la Communauté d'États indépendants (4,6 pour cent) et l'Amérique du Sud et centrale (4,5 pour cent). L'Afrique, dont le PIB a augmenté de 2,3 pour cent, aurait pu connaître une

croissance plus rapide sans les soulèvements en Libye, en Tunisie, en Égypte et dans d'autres pays.

Une fois encore, la croissance du PIB a été plus rapide en Chine que dans le reste du monde, à 9,2 pour cent, ce qui n'était pas plus que le taux enregistré par le pays au plus fort de la crise financière mondiale en 2009. Par contre, les nouvelles économies industrialisées (Hong Kong, Chine; la République de Corée; Singapour; et le Taipei chinois) ont enregistré ensemble une croissance inférieure de plus de moitié à celle de la Chine (4,2 pour cent). La croissance des économies en développement et de la CEI prises ensemble a été de 5,7 pour cent en 2011.

Bien qu'il soit difficile d'obtenir des données trimestrielles agrégées sur la croissance du PIB mondial, on pense que celle-ci s'est ralentie vers la fin de 2011 sous l'effet de la crise de la dette souveraine en Europe. La production de la zone euro s'est contractée de 1,3 pour cent en taux annualisé au quatrième trimestre, premier trimestre de croissance négative depuis que le bloc monétaire est sorti de la récession en 2009 (voir la figure 1.3). Dans le même temps, l'économie chinoise s'est ralentie et le Japon est resté enlisé dans la récession. Au quatrième trimestre, la croissance a repris aux États-Unis où le chômage a reculé, mais cela a probablement été contrebalancé par les évolutions observées ailleurs.

Tableau 1.1 : PIB et commerce des marchandises par région, 2009-2011
(Variation annuelle en pourcentage)

	PIB			Exportations			Importations		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Monde	-2.6	3.8	2.4	-12.0	13.8	5.0	-12.9	13.7	4.9
Amérique du Nord	-3.6	3.2	1.9	-14.8	14.9	6.2	-16.6	15.7	4.7
États-Unis	-3.5	3.0	1.7	-14.0	15.4	7.2	-16.4	14.8	3.7
Amérique du Sud et centrale^a	-0.3	6.1	4.5	-8.1	5.6	5.3	-16.5	22.9	10.4
Europe	-4.1	2.2	1.7	-14.1	10.9	5.0	-14.1	9.7	2.4
Union européenne (27)	-4.3	2.1	1.5	-14.5	11.5	5.2	-14.1	9.5	2.0
Communauté d'États indépendants (CEI)	-6.9	4.7	4.6	-4.8	6.0	1.8	-28.0	18.6	16.7
Afrique	2.2	4.6	2.3	-3.7	3.0	-8.3	-5.1	7.3	5.0
Moyen-Orient	1.0	4.5	4.9	-4.6	6.5	5.4	-7.7	7.5	5.3
Asie	-0.1	6.4	3.5	-11.4	22.7	6.6	-7.7	18.2	6.4
Chine	9.2	10.4	9.2	-10.5	28.4	9.3	2.9	22.1	9.7
Japon	-6.3	4.0	-0.5	-24.9	27.5	-0.5	-12.2	10.1	1.9
Inde	6.8	10.1	7.8	-6.0	22.0	16.1	3.6	22.7	6.6
Nouvelles économies industrialisées (4) ^b	-0.6	8.0	4.2	-5.7	20.9	6.0	-11.4	17.9	2.0
Pour mémoire: économies développées	-4.1	2.9	1.5	-15.1	13.0	4.7	-14.4	10.9	2.8
Pour mémoire: économies en développement et CEI	2.2	7.2	5.7	-7.4	14.9	5.4	-10.5	18.1	7.9

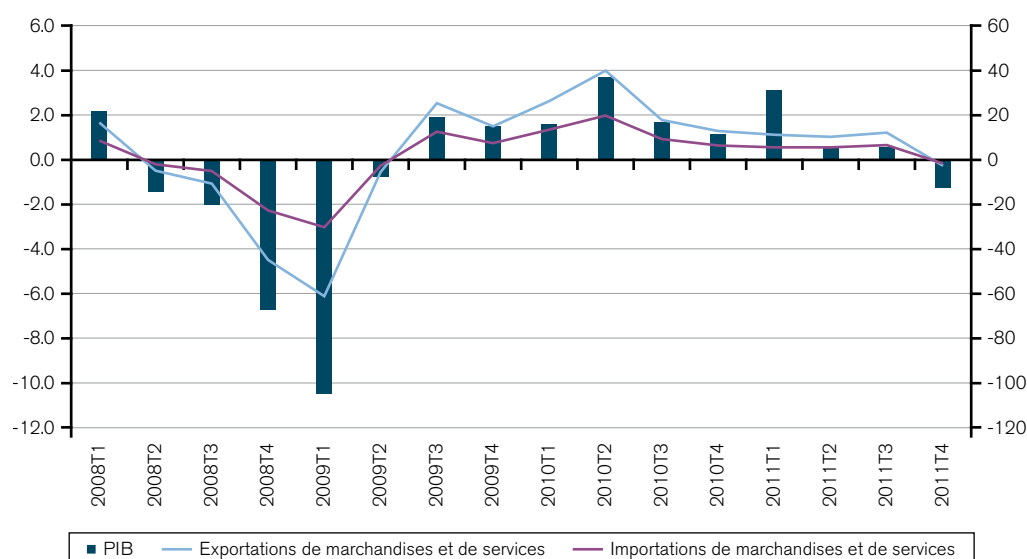
^a Y compris les Caraïbes.

^b Hong Kong, Chine; République de Corée; Singapour; et Taipei chinois.

Source: Secrétariat de l'OMC.

Figure 1.3 : Croissance du PIB réel et échanges commerciaux des économies de la zone euro, 2008-2011

(Variation annualisée en pourcentage par rapport au trimestre précédent)



Source : Comptes nationaux trimestriels de l'OCDE.

2. Commerce des marchandises en volume (en termes réels)

Le volume du commerce mondial des marchandises a augmenté de 5,0 pour cent en 2011, l'Asie venant en tête de toutes les régions avec une croissance de 6,6 pour cent (voir le tableau 1.1). L'une des évolutions les plus marquantes en 2011 a été la contraction de 8,3 pour cent du volume des exportations de l'Afrique. Cette contraction s'explique en grande partie par la guerre civile en Libye, qui a entraîné une réduction d'environ 75 pour cent des livraisons de pétrole du pays. Les exportations du Japon ont diminué de 0,5 pour cent, comme son PIB, alors que les expéditions de la CEI ont progressé d'à peine 1,8 pour cent.

Les importations de l'Afrique ont enregistré une augmentation respectable de 5,0 pour cent, mais d'autres régions exportatrices de ressources ont fait mieux. Les importations de la CEI ont augmenté plus rapidement (16,7 pour cent) que celles de toute autre région, suivies

par celles de l'Amérique du Sud et centrale (10,4 pour cent). Dans le même temps, en 2011, la croissance des importations du Japon (1,9 pour cent) a été la plus faible de toutes les grandes économies ou régions.

Parmi les grands pays commerçants, c'est l'Inde qui a enregistré la plus forte croissance de ses exportations en 2011, avec une augmentation de 16,1 pour cent des expéditions. La Chine venait en deuxième position parmi les grandes économies, avec un taux de croissance des exportations de 9,3 pour cent.

Dans la Communauté d'États indépendants, la faible croissance du volume des exportations coïncidant avec une forte augmentation du volume des importations en 2011 peut s'expliquer par la hausse de 32 pour cent des prix de l'énergie pendant l'année, qui a dopé les recettes d'exportation et permis d'importer davantage de produits étrangers (voir le tableau 1.2).

La figure 1 de l'Appendice indique le volume trimestriel du commerce des marchandises corrigé des variations

Tableau 1.2 : Prix mondiaux de certains produits primaires, 2000-2011
(Variation annuelle en pourcentage et \$ par baril)

	2009	2010	2011	2000-11	2005-11
Tous les produits	-30	26	26	12	14
Métaux	-19	48	14	15	18
Boissons ^a	-15	11	20	8	11
Produits alimentaires	2	14	17	10	13
Matières premières agricoles	-17	33	23	5	9
Énergie	-37	26	32	15	15
Pour mémoire : prix du pétrole brut en \$ par baril ^b	62	79	104	56	76

^a Y compris le café, les fèves de cacao et le thé.^b Moyenne de Brent, Dubai et West Texas Intermediate.

Source : Statistiques financières internationales du FMI.

saisonniers pour certaines économies, mettant en évidence certains aspects de la dynamique des changements intervenus en 2011. Les importations extra-UE (importations provenant de l'extérieur de l'Union européenne) ont diminué de 3,8 pour cent au quatrième trimestre, ce qui équivaut à une baisse de 14,4 pour cent en taux annualisé. Il est peu probable que cette baisse se poursuive à ce rythme pendant très longtemps, mais elle permet d'expliquer la faiblesse des exportations d'autres économies pendant cette période. Au lieu de diminuer, les importations des États-Unis sont restées stables en 2011, mais les États-Unis et l'Union européenne ont vu leurs exportations augmenter pendant l'année.

L'autre fait marquant a été la forte contraction des importations de la Chine à l'époque du tremblement de terre qui a frappé le Japon au deuxième trimestre de 2011. Entre le premier et le deuxième trimestre, les importations chinoises ont chuté de 6,1 pour cent, ce qui équivaut à 27 pour cent en rythme annuel, mais au cours des trimestres suivants le commerce a augmenté de 4,2 pour cent (18 pour cent en rythme annuel) et de 7,3 pour cent (32 pour cent en rythme annuel). Cela indique que l'impact direct de la catastrophe a été fort mais d'assez courte durée, bien que d'autres facteurs indirects aient pu jouer un rôle tout aussi important. Cela témoigne aussi de l'intégration étroite de la Chine dans les chaînes de valeur asiatiques.

Bien que cela n'apparaisse pas dans les graphiques, le volume des exportations de la Thaïlande a chuté de 8,5 pour cent au quatrième trimestre en raison des inondations qui ont considérablement affecté les exportations de biens intermédiaires, ce qui a perturbé encore plus les réseaux de production mondiaux.

3. Commerce des marchandises et des services commerciaux en valeur (en dollars)

La valeur totale en dollars des exportations mondiales de marchandises a augmenté de 19 pour cent, passant à 18 200 milliards de dollars EU en 2011 (voir le tableau 1.3).¹ Cette augmentation, presque aussi importante que celle de 22 pour cent enregistrée en 2010, s'explique en grande partie par la hausse des prix des produits primaires.

Les exportations de services commerciaux ont quant à elles progressé de 11 pour cent en 2011, passant à 4 100 milliards de dollars EU. La part des services commerciaux dans le commerce total des marchandises et des services

commerciaux (sur la base de la balance des paiements) était de 18,6 pour cent, ce qui est le chiffre le plus bas depuis 1990.

Les services de transport ont enregistré la croissance la plus faible de toutes les sous-catégories de services (8 pour cent), suivis par les autres services commerciaux (11 pour cent) et les voyages (12 pour cent).

La faible croissance des services de transport n'a peut-être rien d'étonnant vu le lien étroit existant entre cette catégorie de services et le commerce des marchandises, qui a stagné au second semestre de 2011. Il se peut en outre que le trop grand nombre de nouveaux porte-conteneurs ait entraîné une baisse des recettes dans le secteur du transport maritime.

Les tableaux 1 à 6 de l'Appendice donnent des renseignements détaillés sur le commerce des marchandises et des services commerciaux, en termes nominaux, par région et pour certaines économies. Plusieurs tableaux concernent les principaux exportateurs et importateurs, avec et sans les échanges intra-UE (échanges entre membres de l'UE). Certaines évolutions notables concernant le commerce des marchandises et les services commerciaux sont résumées ci-après.

(a) Commerce des marchandises

En 2011, la valeur en dollars des exportations de marchandises de l'Amérique du Nord a augmenté de 16 pour cent, atteignant 2 280 milliards de dollars EU (soit 12,8 pour cent du total mondial), tandis que les importations ont augmenté de 15 pour cent pour atteindre 3 090 milliards de dollars EU (17,2 pour cent) (voir le tableau 1 de l'Appendice).

Les exportations de l'Amérique du Sud et centrale ont progressé de 27 pour cent, atteignant 749 milliards de dollars EU (soit 4,2 pour cent du total mondial), à la faveur de la hausse des prix des produits primaires. Dans le même temps, les importations de la région ont augmenté de 24 pour cent pour atteindre 727 milliards de dollars EU (4,0 pour cent).

Les exportations de l'Europe ont augmenté de 17 pour cent en valeur nominale, atteignant 6 600 milliards de dollars EU, soit 37,1 pour cent du total mondial. Les importations de la région ont également augmenté de 17 pour cent, pour s'élever à 6 850 milliards de dollars EU (38,1 pour cent).

Les exportations de la Communauté d'États indépendants ont bondi de 34 pour cent pour s'établir à 788 milliards de dollars EU, à la faveur de la hausse des prix de l'énergie.

Tableau 1.3 : Exportations mondiales de marchandises et de services commerciaux, 2005-2011
(Milliards de \$ et variation annuelle en pourcentage)

	Valeur	Variation annuelle en %			
		2009	2010	2011	2005-11
Marchandises	18,217	-22	22	19	10
Services commerciaux	4,149	-11	10	11	9
Transports	855	-23	15	8	7
Voyages	1,063	-9	9	12	7
Autres services commerciaux	2,228	-7	8	11	10

Source : Secrétariat de l'OMC pour les marchandises et Secrétariats de l'OMC et de la CNUCED pour les services commerciaux.

Les importations ont quant à elles augmenté de 30 pour cent, atteignant 540 milliards de dollars EU. La part de la CEI dans le commerce mondial était de 4,4 pour cent pour les exportations et de 3,0 pour cent pour les importations.

Les exportations de l'Afrique ont augmenté de 17 pour cent pour atteindre 597 milliards de dollars EU (soit 3,4 pour cent du total mondial), et ses importations ont progressé de 18 pour cent, atteignant 555 milliards de dollars EU (3,1 pour cent).

La valeur en dollars des exportations du Moyen-Orient a augmenté de 37 pour cent pour atteindre 1 230 milliards de dollars EU (soit 6,9 pour cent du total mondial), par suite de la hausse des prix du pétrole. Par contre, les importations n'ont augmenté que de 16 pour cent pour s'établir à 6 650 milliards de dollars EU (3,7 pour cent).

Enfin, l'Asie a enregistré en 2011 une augmentation de 18 pour cent de ses exportations, qui ont atteint 5 530 milliards de dollars EU (soit 31,1 pour cent du total mondial), et une augmentation de 23 pour cent de ses importations, qui ont atteint 5 570 milliards de dollars EU (30,9 pour cent).

En 2011, les cinq principaux exportateurs de marchandises étaient la Chine (1 900 milliards de dollars EU, soit 10,4 pour cent des exportations mondiales), les États-Unis (1 480 milliards de dollars EU, 8,1 pour cent), l'Allemagne (1 470 milliards de dollars EU, 8,1 pour cent), le Japon (823 milliards de dollars EU, 4,5 pour cent) et les Pays-Bas (660 milliards de dollars EU, 3,6 pour cent). Les principaux importateurs étaient les États-Unis (2 270 milliards de dollars EU, 12,3 pour cent des importations mondiales), la Chine (1 740 milliards de dollars EU, 9,5 pour cent), l'Allemagne (1 250 milliards de dollars EU, 6,8 pour cent), le Japon (854 milliards de dollars EU, 4,6 pour cent) et la France (715 milliards de dollars EU, 4 pour cent) (voir le tableau 3 de l'Appendice).

Si l'on fait abstraction des échanges entre les pays membres de l'Union européenne et si l'on considère l'UE comme une entité unique, les principaux exportateurs étaient l'Union européenne (2 130 milliards de dollars EU, soit 14,9 pour cent du total mondial), la Chine (13,3 pour cent), les États-Unis (10,3 pour cent), le Japon (5,7 pour cent) et la République de Corée (555 milliards de dollars EU, soit 3,9 pour cent). En excluant les échanges intra-UE, les principaux importateurs étaient l'Union européenne (2 340 milliards de dollars EU ou 16,2 pour cent des importations mondiales), les États-Unis (15,6 pour cent), la Chine (12,0 pour cent), le Japon (5,9 pour cent) et la République de Corée (425 milliards de dollars EU, 3,6 pour cent) (voir le tableau 4 de l'Appendice).

En 2011, il y a eu peu de changements importants, vers le haut ou vers le bas, dans les classements mondiaux. La Fédération de Russie est devenue le neuvième exportateur de marchandises, alors qu'elle était le 12^{ème} en 2010 (y compris les membres de l'UE).

(b) Commerce des services commerciaux

La CEI est la région dont les exportations de services commerciaux ont augmenté le plus rapidement en 2011, avec une augmentation de 20 pour cent de la valeur de ses exportations en dollars. L'Afrique est la région qui a enregistré la plus faible croissance des exportations (zéro

pour cent). Toutes les autres régions ont affiché une croissance à deux chiffres comprise entre 10 et 14 pour cent. La faible croissance des exportations africaines a été due en grande partie aux troubles dans les pays d'Afrique du Nord. L'Égypte et la Tunisie ont été particulièrement touchées, leurs exportations de services commerciaux ayant chuté de 20 pour cent et 19 pour cent, respectivement. En revanche, les exportations de l'Afrique subsaharienne ont augmenté de 11 pour cent, ce qui correspond à la moyenne mondiale (voir le tableau 2 de l'Appendice).

Dans le même temps, les importations de services de l'Afrique ont augmenté de 9 pour cent, soit un peu moins que la moyenne mondiale de 10 pour cent. Par rapport aux exportations, les importations de l'Afrique du Nord et de l'Afrique subsaharienne ont évolué de façon moins divergente, enregistrant une augmentation de 7,0 pour cent et 9,5 pour cent respectivement. La CEI est la région dont les importations de services ont augmenté le plus rapidement (21 pour cent), suivie de près par l'Amérique du Sud et centrale (18 pour cent). Dans les autres régions, la croissance des importations de services commerciaux a été comprise entre 8 et 14 pour cent.

En 2011, les cinq principaux exportateurs de services commerciaux étaient les États-Unis (578 milliards de dollars EU, soit 14 pour cent du total mondial), le Royaume-Uni (274 milliards de dollars EU, 7 pour cent), l'Allemagne (253 milliards de dollars EU, 6 pour cent), la Chine (182 milliards de dollars EU, 4 pour cent) et la France (161 milliards de dollars EU, 4 pour cent). Par rapport aux chiffres de l'année dernière, le Royaume-Uni a supplanté l'Allemagne en tant que deuxième exportateur mondial de services, mais cela s'explique principalement par une importante révision à la hausse des statistiques officielles sur les exportations d'autres services aux entreprises et de services financiers du Royaume-Uni, qui représentent ensemble à peu près la moitié de ses exportations totales de services commerciaux (voir le tableau 5 de l'Appendice).

Les cinq principaux importateurs de services commerciaux étaient les États-Unis (391 milliards de dollars EU, soit 10 pour cent du total mondial), l'Allemagne (284 milliards de dollars EU, 7 pour cent), la Chine (236 milliards de dollars EU, 6,1 pour cent), le Royaume-Uni (171 milliards de dollars EU, 4 pour cent) et le Japon (165 milliards de dollars EU, 4,3 pour cent). Le classement des principaux importateurs est resté inchangé.

Les chiffres ci-dessus tiennent compte du commerce des services commerciaux intra-UE, c'est-à-dire du commerce des services entre les pays membres de l'Union européenne. Si l'on exclut ce commerce du total mondial et si l'on considère l'Union européenne comme une entité unique, l'UE est le premier exportateur de services commerciaux (789 milliards de dollars EU, 24,8 pour cent du total mondial), suivie par les États-Unis (578 milliards de dollars EU, 18,2 pour cent), la Chine (182 milliards de dollars EU, 5,7 pour cent), l'Inde (148 milliards de dollars EU, 4,7 pour cent) et le Japon (143 milliards de dollars EU, 4,5 pour cent). L'Union européenne devient aussi le premier importateur (639 milliards de dollars EU, 21,1 pour cent du total mondial), suivie par les États-Unis (391 milliards de dollars EU, 12,9 pour cent), la Chine (236 milliards de dollars EU,

7,8 pour cent), le Japon (165 milliards de dollars EU, 5,4 pour cent) et l'Inde (130 milliards de dollars EU, 4,3 pour cent) (voir le tableau 6 de l'Appendice).

4. Évolution sectorielle

Les prix des produits manufacturés faisant l'objet d'échanges ont été généralement plus stables que ceux des produits primaires, tant avant qu'après la crise économique. En conséquence, les variations des courants d'échanges en termes nominaux reflètent assez bien les changements quantitatifs. Compte tenu de cela, la figure 1.4 montre la croissance en glissement annuel de la valeur trimestrielle du commerce mondial pour plusieurs catégories de produits manufacturés.

Au cours de l'année 2011, la croissance du commerce en glissement annuel s'est rapprochée de zéro pour tous les

types de produits manufacturés. Par exemple, la croissance du commerce mondial des produits de l'industrie automobile est passée de 44 pour cent au premier trimestre de 2010 à 10 pour cent au quatrième trimestre de 2011. Pour le matériel de bureau et de télécommunication, la croissance est devenue négative, le taux en glissement annuel passant de +14 pour cent environ au premier trimestre à -2 pour cent au quatrième trimestre.

5. Taux de change

En 2011, le yen japonais et le franc suisse se sont tous deux fortement appréciés, en valeur nominale, par rapport au dollar EU. Le yen a progressé de 10 pour cent en glissement annuel, en raison notamment de son rôle de monnaie refuge en période d'incertitude. Le franc suisse, quant à lui, a fait un bond de 17 pour cent, ce qui a amené la Banque nationale suisse à intervenir sur les marchés

Figure 1.4 : Exportations mondiales de produits manufacturés, par trimestre et par produit, 2008T1-2011T4

(Variation en glissement annuel, en pourcentage)

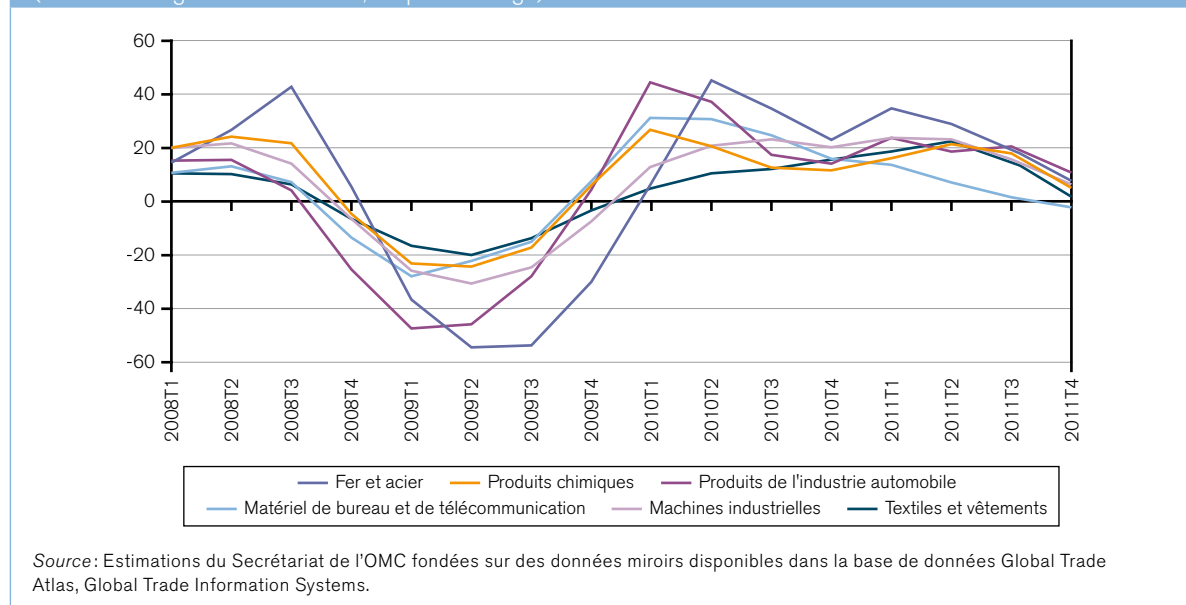
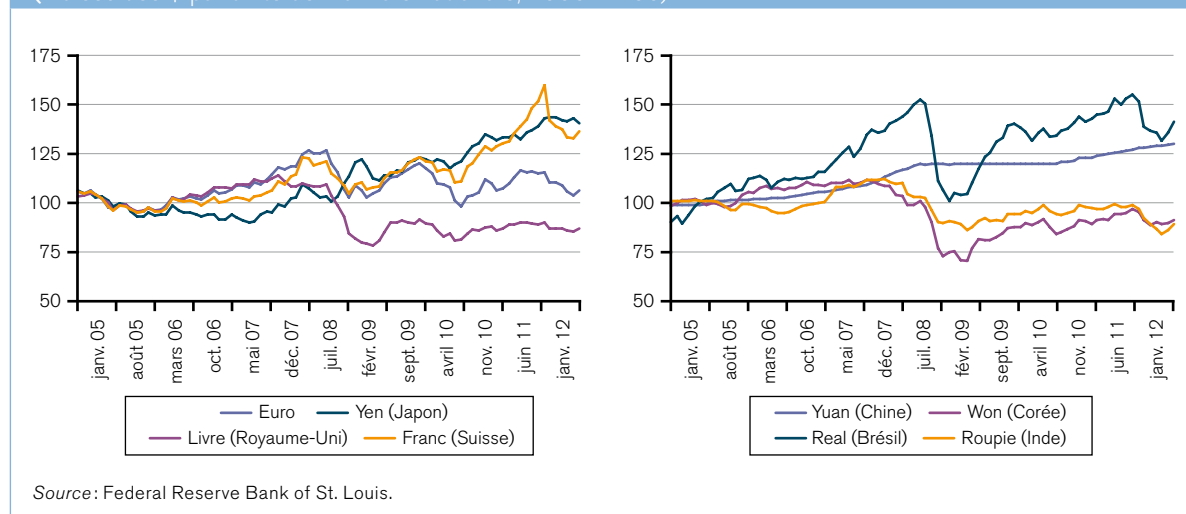


Figure 1.5 : Taux de change nominaux du dollar, janvier 2005-février 2012

(Indices des \$ par unité de monnaie nationale, 2000 = 100)



des changes pour faire baisser la valeur de la monnaie, en particulier par rapport à l'euro. Le real brésilien a augmenté de 5,4 pour cent par rapport au dollar, tandis que le yuan chinois et le won coréen se sont appréciés de 4,7 pour cent et 4,3 pour cent, respectivement. Malgré la crise de la dette souveraine en Europe, l'euro s'est apprécié de 5 pour cent par rapport au dollar (voir la figure 1.5).

Il se peut que ces taux de changes nominaux surestiment ou sous-estiment les effets compétitifs des variations des taux de change. En conséquence, les taux «effectifs réels», qui correspondent à la moyenne de la valeur d'échange d'une monnaie par rapport à de nombreux partenaires commerciaux et tiennent compte des écarts de taux d'inflation, donnent peut-être une meilleure indication de la compétitivité des exportations d'un pays.

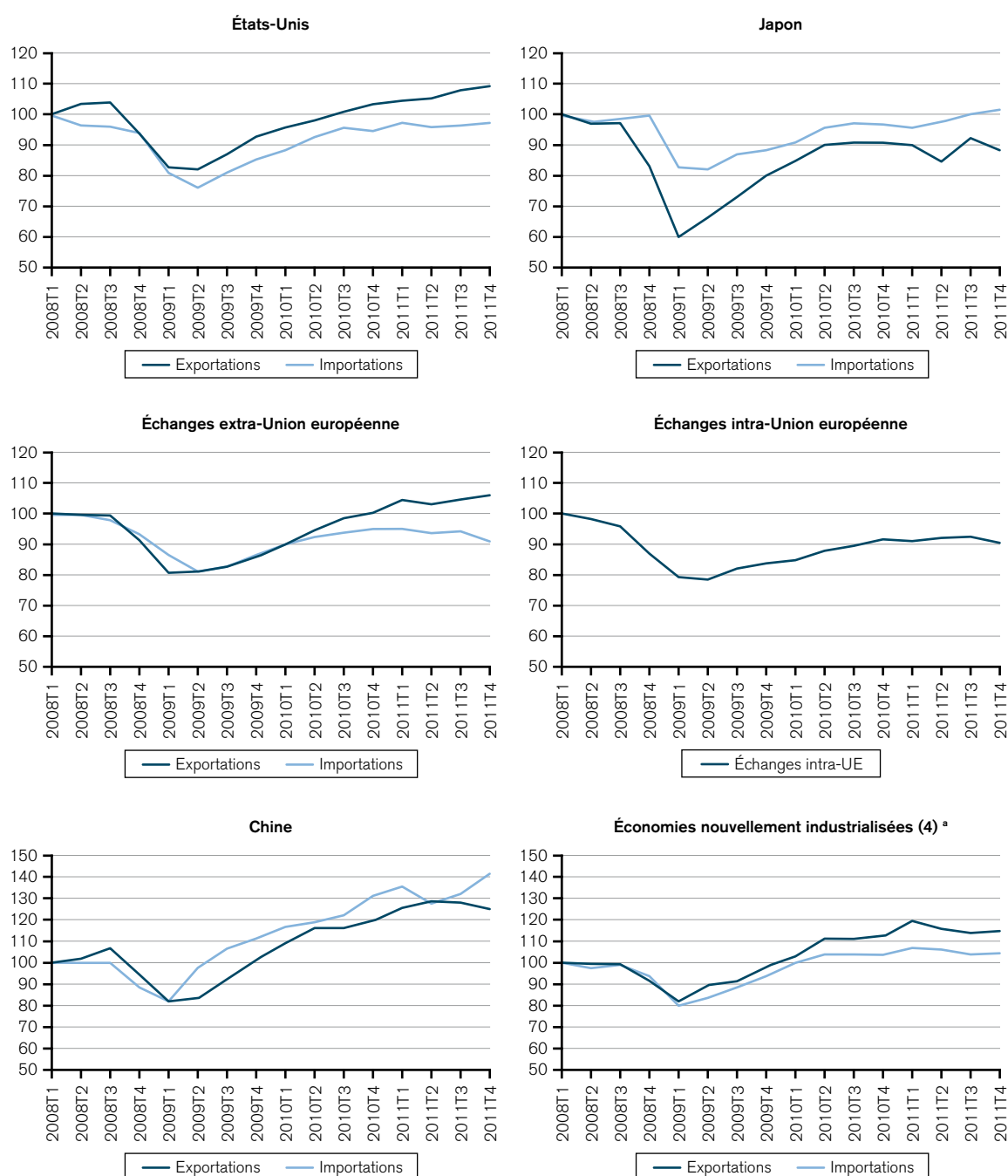
D'après les taux de change effectifs réels fournis par le Fonds monétaire international, la dépréciation du dollar EU en 2011 a été encore plus marquée en termes effectifs réels (4,9 pour cent) qu'en termes nominaux. En revanche, l'appréciation moyenne des autres grandes monnaies a été surestimée. Le yen japonais ne s'est apprécié que de 1,7 pour cent en termes réels alors que le yuan chinois a augmenté de 2,7 pour cent. La monnaie brésilienne a enregistré une forte hausse de 4,7 pour cent en termes effectifs réels, tandis que la hausse de l'euro a été assez faible, à 1,8 pour cent.

Note

- 1 Les exportations mondiales de marchandises mesurées sur la base de la balance des paiements ont augmenté de 20 pour cent en 2011.

C. Appendice – Figures et tableaux

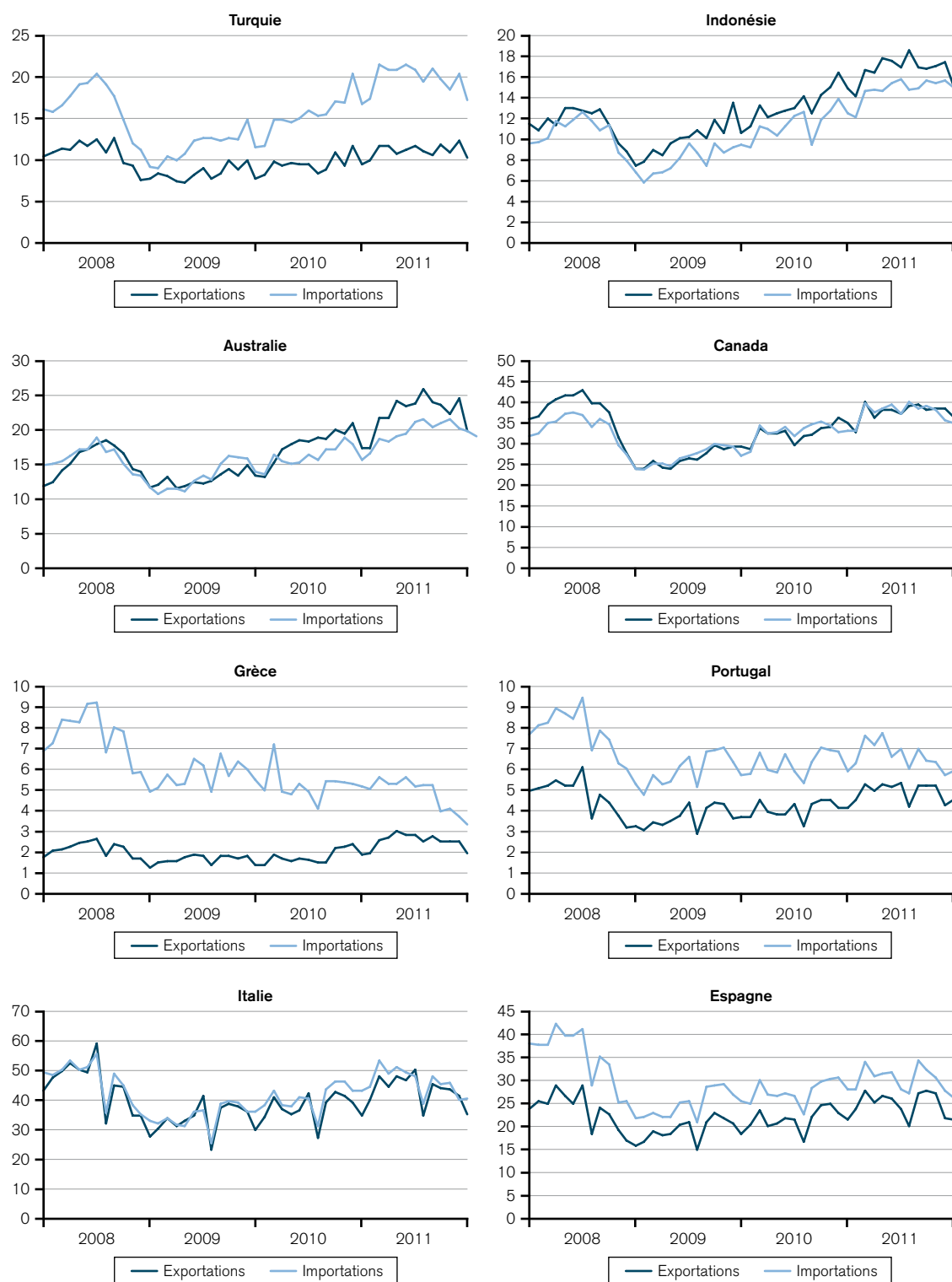
Figure 1 de l'Appendice : **Indices trimestriels du volume du commerce des marchandises corrigés des variations saisonnières, 2008T1-2011T4**
(Indice: 2008T1 = 100)



^a Hong Kong, Chine; République de Corée; Singapour; Taïpei chinois.

Sources: Statistiques nationales et calculs du Secrétariat de l'OMC. Pour les États-Unis, l'Union européenne, le Japon et Hong Kong, Chine, les données corrigées des variations saisonnières sont tirées de sources nationales. Pour les autres pays, les données en volume non corrigées des variations saisonnières ont été corrigées par le Secrétariat.

Figure 2 de l'Appendice : **Exportations et importations mensuelles de marchandises de certaines économies, janvier 2008-février 2012**
(en milliards de \$)



Sources: Statistiques financières internationales du FMI, base de données GTA de Global Trade Information Services, statistiques nationales.

Tableau 1 de l'Appendice : Commerce mondial des marchandises par région et pour certaines économies, 2011
(en milliards de \$ et en pourcentage)

	Exportations					Importations				
	Valeur	Variation annuelle en %				Valeur	Variation annuelle en %			
	2011	2005-11	2009	2010	2011	2011	2005-11	2009	2010	2011
Monde	17,779	10	-23	22	20	18,000	9	-23	21	19
Amérique du Nord	2,283	8	-21	23	16	3,090	5	-25	23	15
États-Unis	1,481	9	-18	21	16	2,265	5	-26	23	15
Canada ^a	452	4	-31	23	17	462	6	-21	22	15
Mexique	350	9	-21	30	17	361	8	-24	28	16
Amérique du Sud et centrale^b	749	13	-23	26	27	727	16	-25	30	24
Brésil	256	14	-23	32	27	237	20	-27	43	24
Autres pays d'Amérique du Sud et centrale ^b	493	12	-24	22	27	490	14	-25	24	25
Europe	6,601	7	-22	12	17	6,854	7	-25	13	17
Union européenne (27)	6,029	7	-22	12	17	6,241	7	-25	13	16
Allemagne	1,474	7	-23	12	17	1,254	8	-22	14	19
France	597	4	-21	8	14	715	6	-22	9	17
Pays-Bas	660	8	-22	15	15	597	9	-24	17	16
Royaume-Uni	473	4	-23	15	17	636	4	-24	16	13
Italie	523	6	-25	10	17	557	6	-26	17	14
Communauté d'États indépendants (CEI)	788	15	-36	31	34	540	17	-33	24	30
Fédération de Russie ^a	522	14	-36	32	30	323	17	-34	30	30
Afrique	597	11	-30	29	17	555	14	-15	15	18
Afrique du Sud	97	11	-24	31	20	122	12	-27	27	29
Afrique sans l'Afrique du Sud	500	12	-31	29	17	433	14	-12	12	15
Pays exportateurs de pétrole ^c	331	11	-38	34	15	160	15	-9	8	11
Pays non exportateurs de pétrole	169	13	-14	21	20	274	14	-14	15	18
Moyen-Orient	1,228	15	-31	27	37	665	12	-15	13	16
Asie	5,534	12	-18	31	18	5,568	13	-20	33	23
Chine	1,899	16	-16	31	20	1,743	18	-11	39	25
Japon	823	6	-26	33	7	854	9	-28	26	23
Inde	297	20	-15	33	35	451	21	-20	36	29
Nouvelles économies industrialisées (4) ^d	1,290	10	-17	30	16	1,302	10	-24	32	18
Pour mémoire										
MERCOSUR ^e	354	14	-22	29	26	334	20	-28	43	25
ASEAN ^f	1,244	11	-18	29	18	1,151	11	-23	31	21
Échanges extra-EU (27)	2,131	8	-20	17	19	2,344	8	-27	19	17
Pays les moins avancés (PMA)	203	16	-25	27	25	202	15	-5	11	19

a. Importations f.a.b.

b. Y compris les Caraïbes. Pour la composition des groupes, voir les Notes techniques des *Statistiques du commerce international 2011*.

c. Algérie, Angola, Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Libye, Nigéria, Soudan, Tchad.

d. Hong Kong, Chine ; République de Corée ; Singapour ; et Taipei chinois.

e. Marché commun du cône Sud : Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay.

f. Association des nations de l'Asie du Sud-Est : Brunei Darussalam, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande, Viet Nam.

Source : Secrétariat de l'OMC.

Tableau 2 de l'Appendice : Commerce mondial des services commerciaux par région et pour certains pays en 2011
(en milliards de \$ et en pourcentage)

	Exportations					Importations				
	Valeur	Variation annuelle en %				Valeur	Variation annuelle en %			
	2011	2005-11	2009	2010	2011	2011	2005-11	2009	2010	2011
Monde	4,150	9	-11	10	11	3,865	9	-11	10	10
Amérique du Nord	668	8	-7	9	10	516	6	-8	8	8
États-Unis	578	8	-6	9	11	391	6	-7	6	6
Amérique du Sud et centrale^a	130	11	-8	15	14	163	15	-8	23	18
Brésil	37	16	-9	15	21	73	22	-1	36	22
Europe	1,964	7	-13	4	10	1,605	6	-13	3	8
Union européenne (27)	1,762	7	-13	4	10	1,480	6	-12	2	4
Allemagne	253	8	-9	3	9	284	5	-12	3	8
Royaume-Uni	274	5	-14	2	11	171	1	-19	1	7
France	161	5	-13	1	11	141	5	-8	2	7
Pays-Bas	128	6	-9	4	11	118	6	-3	-2	12
Espagne	141	7	-14	1	14	91	5	-17	0	5
Communauté d'États indépendants (CEI)	96	15	-17	13	20	133	15	-19	19	21
Fédération de Russie	54	14	-19	8	22	90	16	-20	22	24
Ukraine	19	13	-23	24	13	14	13	-30	10	19
Afrique	85	7	-10	11	-0	149	13	-12	10	9
Afrique du Sud	15	5	-6	17	8	20	9	-13	25	13
Égypte	19	5	-14	11	-20	13	5	-22	2	-0
Maroc	14	11	-7	2	14	6	13	-6	8	11
Moyen-Orient	111	...	-3	6	10	210	...	-7	9	10
Arabie saoudite, Royaume d'	12	...	3	10	17	55	...	-5	8	8
Israël	26	7	-10	13	6	20	7	-14	6	14
Asie	1,096	13	-11	23	12	1,091	11	-10	21	14
Chine	182	16	-12	32	7	236	19	0	22	23
Japon	143	6	-14	10	3	165	5	-12	6	6
Inde	148	19	-13	33	20	130	19	-9	45	12
Singapour	125	14	-6	20	12	110	12	-9	22	15
Corée, République de	94	12	-19	19	8	98	9	-17	19	3
Hong Kong, Chine	121	11	-6	23	14	56	9	-7	16	10
Australie	50	9	-8	15	6	59	12	-13	22	18
Pour mémoire										
Échanges extra-EU (27)	789	8	-13	6	12	639	7	-13	4	8

a. Y compris les Caraïbes. Pour la composition des groupes, voir le chapitre IV (Métadonnées) des Statistiques du commerce international de l'OMC, 2011.

Note : Des données provisoires pour l'ensemble de l'année étaient disponibles au début de mars pour 50 pays représentant plus des deux tiers du commerce mondial des services commerciaux, mais les estimations pour la plupart des autres pays sont fondées sur des données relatives aux trois premiers trimestres.

Source : Secrétariats de l'OMC et de la CNUCED.

Tableau 3 de l'Appendice : Commerce des marchandises: principaux exportateurs et importateurs en 2011
(en milliards de \$ et en pourcentage)

Rang	Exportateurs	Valeur	Part	Variation annuelle (%)	Rang	Importateurs	Valeur	Part	Variation annuelle (%)
1	Chine	1,899	10.4	20	1	États-Unis	2,265	12.3	15
2	États-Unis	1,481	8.1	16	2	Chine	1,743	9.5	25
3	Allemagne	1,474	8.1	17	3	Allemagne	1,254	6.8	19
4	Japon	823	4.5	7	4	Japon	854	4.6	23
5	Pays-Bas	660	3.6	15	5	France	715	3.9	17
6	France	597	3.3	14	6	Royaume-Uni	636	3.5	13
7	Corée, République de	555	3.0	19	7	Pays-Bas	597	3.2	16
8	Italie	523	2.9	17	8	Italie	557	3.0	14
9	Fédération de Russie	522	2.9	30	9	Corée, République de	524	2.9	23
10	Belgique	476	2.6	17	10	Hong Kong, Chine	511	2.8	16
						Importations définitives	130	0.7	16
11	Royaume-Uni	473	2.6	17	11	Canada ^a	462	2.5	15
12	Hong Kong, Chine	456	2.5	14	12	Belgique	461	2.5	17
	Exportations de produits d'origine locale	17	0.1	14					
	Réexportations	439	2.4	14					
13	Canada	452	2.5	17	13	Inde	451	2.5	29
14	Singapour	410	2.2	16	14	Singapour	366	2.0	18
	Exportations de produits d'origine locale	224	1.2	23		Importations définitives ^b	180	1.0	27
	Réexportations	186	1.0	10					
15	Arabie saoudite, Royaume d' ^c	365	2.0	45	15	Espagne	362	2.0	11
16	Mexique	350	1.9	17	16	Mexique	361	2.0	16
17	Taipei chinois	308	1.7	12	17	Fédération de Russie ^a	323	1.8	30
18	Espagne	297	1.6	17	18	Taipei chinois	281	1.5	12
19	Inde	297	1.6	35	19	Australie	244	1.3	21
20	Émirats arabes unis ^c	285	1.6	30	20	Turquie	241	1.3	30
21	Australie	271	1.5	27	21	Brésil	237	1.3	24
22	Brésil	256	1.4	27	22	Thaïlande	228	1.2	25
23	Suisse	235	1.3	20	23	Suisse	208	1.1	18
24	Thaïlande	229	1.3	17	24	Pologne	208	1.1	17
25	Malaisie	227	1.2	14	25	Émirats arabes unis ^c	205	1.1	28
26	Indonésie	201	1.1	27	26	Autriche	192	1.0	20
27	Pologne	187	1.0	17	27	Malaisie	188	1.0	14
28	Suisse	187	1.0	18	28	Indonésie	176	1.0	30
29	Autriche	179	1.0	17	29	Suède	175	1.0	18
30	République tchèque	162	0.9	22	30	République tchèque	151	0.8	20
	Total^d	14,835	81.4	-		Total^d	15,180	82.6	-
	Monde^d	18,215	100.0	19		Monde^d	18,380	100.0	19

a. Importations f.a.b.

b. Les importations définitives de Singapour s'entendent des importations moins les réexportations.

c. Estimations du Secrétariat.

d. Y compris des réexportations importantes ou des importations destinées à la réexportation.

Source: Secrétariat de l'OMC.

Tableau 4 de l'Appendice : Commerce des marchandises: principaux exportateurs et importateurs en 2011 (non compris les échanges intra-UE (27))
(en milliards de \$ et en pourcentage)

Rang	Exportateurs	Valeur	Part	Variation annuelle (%)	Rang	Importateurs	Valeur	Part	Variation annuelle (%)
1	Exportations extra-UE (27)	2,131	14.9	19	1	Importations extra-UE (27)	2,344	16.2	17
2	Chine	1,899	13.3	20	2	États-Unis	2,265	15.6	15
3	États-Unis	1,481	10.3	16	3	Chine	1,743	12.0	25
4	Japon	823	5.7	7	4	Japon	854	5.9	23
5	Corée, République de	555	3.9	19	5	Corée, République de	524	3.6	23
6	Fédération de Russie	522	3.6	30	6	Hong Kong, Chine	511	3.5	16
						Importations définitives	130	0.9	16
7	Hong Kong, Chine	456	3.2	14	7	Canada ^a	462	3.2	15
	Exportations de produits d'origine locale	17	0.1	14					
	Réexportations	439	3.1	14					
8	Canada	452	3.2	17	8	Inde	451	3.1	29
9	Singapour	410	2.9	16	9	Singapour	366	2.5	18
	Exportations de produits d'origine locale	224	1.6	23		Importations définitives ^b	180	1.2	27
	Réexportations	186	1.3	10					
10	Arabie saoudite, Royaume d' ^c	365	2.5	45	10	Mexique	361	2.5	16
11	Mexique	350	2.4	17	11	Fédération de Russie ^a	323	2.2	30
12	Taipei chinois	308	2.2	12	12	Taipei chinois	281	1.9	12
13	Inde	297	2.1	35	13	Australie	244	1.7	21
14	Émirats arabes unis ^c	285	2.0	30	14	Turquie	241	1.7	30
15	Australie	271	1.9	27	15	Brésil	237	1.6	24
16	Brésil	256	1.8	27	16	Thaïlande	228	1.6	25
17	Suisse	235	1.6	20	17	Suisse	208	1.4	18
18	Thaïlande	229	1.6	17	18	Émirats arabes unis ^c	205	1.4	28
19	Malaisie	227	1.6	14	19	Malaisie	188	1.3	14
20	Indonésie	201	1.4	27	20	Indonésie	176	1.2	30
21	Norvège	159	1.1	21	21	Afrique du Sud	122	0.8	29
22	Turquie	135	0.9	19	22	Arabie saoudite, Royaume d' ⁱ	112	0.8	5
23	Iran, Rép. Islamique d' ^c	131	0.9	30	23	Viet Nam	107	0.7	26
24	Nigéria ^c	119	0.8	42	24	Norvège	91	0.6	17
25	Koweït, État du ^c	98	0.7	46	25	Ukraine	83	0.6	36
26	Qatar ^c	98	0.7	58	26	Israël	76	0.5	24
27	Afrique du Sud	97	0.7	20	27	Chili	74	0.5	26
28	Viet Nam	97	0.7	34	28	Argentine	74	0.5	31
29	Rép. Bolivarienne du Venezuela	93	0.6	41	29	Iran ^c	68	0.5	5
30	Kazakhstan	88	0.6	48	30	Philippines ^c	64	0.4	9
	Total^d	12,865	89.8	-		Total^d	13,085	90.3	-
	Monde^d (non compris les échanges intra-UE (27))	14,320	100.0	20		Monde^d (non compris les échanges intra-UE (27))	14,485	100.0	20

a. Importations f.a.b.

b. Les importations définitives de Singapour s'entendent des importations moins les réexportations.

c. Estimations du Secrétariat.

d. Y compris des réexportations importantes ou des importations destinées à la réexportation.

Source: Secrétariat de l'OMC.

Tableau 5 de l'Appendice : Commerce mondial des services commerciaux: principaux exportateurs et importateurs en 2011
(en milliards de \$ et en pourcentage)

Rang	Exportateurs	Valeur	Part	Variation annuelle (%)	Rang	Importateurs	Valeur	Part	Variation annuelle (%)
1	États-Unis	578	13.9	11	1	États-Unis	391	10.1	6
2	Royaume-Uni	274	6.6	11	2	Allemagne	284	7.3	8
3	Allemagne	253	6.1	9	3	Chine	236	6.1	23
4	Chine	182	4.4	7	4	Royaume-Uni	171	4.4	7
5	France	161	3.9	11	5	Japon	165	4.3	6
6	Inde	148	3.6	20	6	France	141	3.6	7
7	Japon	143	3.4	3	7	Inde	130	3.4	12
8	Espagne	141	3.4	14	8	Pays-Bas	118	3.1	12
9	Pays-Bas	128	3.1	11	9	Italie	115	3.0	5
10	Singapour	125	3.0	12	10	Irlande	113	2.9	6
11	Hong Kong, Chine	121	2.9	14	11	Singapour	110	2.9	15
12	Irlande	107	2.6	10	12	Canada	99	2.6	10
13	Italie	107	2.6	9	13	Corée, République de	98	2.5	3
14	Suisse	96	2.3	17	14	Espagne	91	2.4	5
15	Corée, République de	94	2.3	8	15	Fédération de Russie	90	2.3	24
16	Belgique	86	2.1	1	16	Belgique	82	2.1	5
17	Suède	76	1.8	16	17	Brésil	73	1.9	22
18	Canada	74	1.8	10	18	Australie	59	1.5	18
19	Luxembourg	72	1.7	8	19	Danemark	56	1.5	11
20	Danemark	66	1.6	11	20	Hong Kong, Chine	56	1.4	10
21	Autriche	60	1.4	11	21	Suède	56	1.4	15
22	Fédération de Russie	54	1.3	22	22	Arabie saoudite, Royaume d ^c	55	1.4	8
23	Australie	50	1.2	6	23	Thaïlande	50	1.3	13
24	Taipei chinois	46	1.1	14	24	Suisse	47	1.2	18
25	Norvège	42	1.0	7	25	Émirats arabes unis ^a	46	1.2	...
26	Thaïlande	40	1.0	19	26	Autriche	44	1.2	20
27	Grèce	40	1.0	7	27	Norvège	44	1.1	4
28	Macao, Chine	39	0.9	36	28	Taipei chinois	41	1.1	11
29	Turquie	38	0.9	12	29	Luxembourg	40	1.0	10
30	Pologne	37	0.9	12	30	Malaisie	37	1.0	17
Total		3,480	83.8	-	Total		3,140	81.2	-
Monde		4,150	100.0	11	Monde		3,865	100.0	10

a. Estimations préliminaires.

Note: Les chiffres concernant un certain nombre de pays et de territoires sont des estimations. Les variations annuelles en pourcentage et les classements sont affectés par des solutions de continuité dans les séries pour un grand nombre d'économies, ainsi que par des problèmes de comparabilité entre pays.

Source: Secrétariats de l'OMC et de la CNUCED.

Tableau 6 de l'Appendice : Commerce mondial des services commerciaux: principaux exportateurs et importateurs en 2011 (non compris les échanges intra-UE (27))
(en milliards de \$ et en pourcentage)

Rang	Exportateurs	Valeur	Part	Variation annuelle (%)	Rang	Importateurs	Valeur	Part	Variation annuelle (%)
1	Exportations extra-UE (27)	789	24.8	12	1	Importations extra-UE (27)	639	21.1	8
2	États-Unis	578	18.2	11	2	États-Unis	391	12.9	6
3	Chine	182	5.7	7	3	Chine	236	7.8	23
4	Inde	148	4.7	20	4	Japon	165	5.4	6
5	Japon	143	4.5	3	5	Inde	130	4.3	12
6	Singapour	125	3.9	12	6	Singapour	110	3.7	15
7	Hong Kong, Chine	121	3.8	14	7	Canada	99	3.3	10
8	Suisse	96	3.0	17	8	Corée, République de	98	3.2	3
9	Corée, République de	94	2.9	8	9	Fédération de Russie	90	3.0	24
10	Canada	74	2.3	10	10	Brésil	73	2.4	22
11	Fédération de Russie	54	1.7	22	11	Australie	59	2.0	18
12	Australie	50	1.6	6	12	Hong Kong, Chine	56	1.8	10
13	Taipei chinois	46	1.4	14	13	Arabie saoudite, Royaume d'	55	1.8	8
14	Norvège	42	1.3	7	14	Thaïlande	50	1.7	13
15	Thaïlande	40	1.3	19	15	Suisse	47	1.5	18
16	Macao, Chine	39	1.2	36	16	Émirats arabes unis	46	1.5	...
17	Turquie	38	1.2	12	17	Norvège	44	1.5	4
18	Brésil	37	1.2	21	18	Taipei chinois	41	1.4	11
19	Malaisie	36	1.1	9	19	Malaisie	37	1.2	17
20	Israël	26	0.8	6	20	Indonésie	32	1.1	24
21	Indonésie	20	0.6	23	21	Mexique	25	0.8	16
22	Égypte	19	0.6	-20	22	Iran ^a	22	0.7	...
23	Ukraine	19	0.6	13	23	Afrique du Sud	20	0.7	13
24	République Libanaise ^a	18	0.6	...	24	Israël	20	0.7	14
25	Philippines	16	0.5	8	25	Angola ^a	20	0.7	...
26	Mexique	15	0.5	-0	26	Turquie	20	0.6	7
27	Afrique du Sud	15	0.5	8	27	Nigeria ^a	17	0.6	...
28	Argentine	14	0.4	10	28	Argentine	16	0.5	16
29	Maroc	14	0.4	14	29	République Libanaise ^a	15	0.5	...
30	Croatie	13	0.4	13	30	Ukraine	14	0.5	19
Total		2,920	91.9	-	Total		2,690	88.9	-
Monde (non compris les échanges intra-UE (27))		3,180	100.0	12	Monde (non compris les échanges intra-UE (27))		3,025	100.0	13

a. Estimations préliminaires.

Note: Les chiffres concernant un certain nombre de pays et de territoires sont des estimations. Les variations annuelles en pourcentage et les classements sont affectés par des solutions de continuité dans les séries pour un grand nombre d'économies, ainsi que par des problèmes de comparabilité entre pays.

Source: Secrétariats de l'OMC et de la CNUCED.

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

Le Rapport sur le commerce mondial 2012 explore, au-delà des droits de douane, la question des autres mesures susceptibles d'affecter les échanges. Les mesures réglementaires concernant le commerce des marchandises et des services posent de nouveaux défis urgents pour la coopération internationale au XXI^e siècle. Plus que beaucoup d'autres mesures, elles répondent à des objectifs de politique publique (comme la protection de la santé, de la sécurité et du bien être des consommateurs), mais elles peuvent aussi être conçues et appliquées d'une manière qui constitue une entrave non nécessaire au commerce. Ce rapport porte plus particulièrement sur les obstacles techniques au commerce (OTC), sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) (qui concernent la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la santé des animaux et la préservation des végétaux) et sur la réglementation intérieure dans le domaine des services.

A. Introduction

Les mesures non tarifaires, qui peuvent avoir des effets sur le commerce des marchandises, imposent au système commercial multilatéral un défi majeur, celui de faire en sorte que ces mesures répondent à des objectifs légitimes de politique publique sans restreindre ou fausser indûment les échanges. Le défi est le même dans le cas des mesures susceptibles d'avoir des effets sur le commerce des services. Cette introduction décrit l'évolution des motivations à l'origine de l'utilisation des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services, qui a compliqué le panorama des politiques, sans modifier la question de fond qui est de savoir comment gérer la tension entre les objectifs de politique publique et les possibilités commerciales.

1. Quel est le thème du *Rapport sur le commerce mondial 2012* ?

(a) Points de vue et enseignements du *Rapport sur le commerce mondial 2012*

Cette année, le *Rapport sur le commerce mondial* explore, au-delà des droits de douane, la question des autres mesures susceptibles d'avoir des effets sur le commerce. Depuis l'établissement, en 1948, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les droits de douane ont été progressivement abaissés et « consolidés ». ¹ Certains droits de douane constituent encore des obstacles importants au commerce, mais l'attention se porte de plus en plus sur les mesures non tarifaires (MNT), telles que les obstacles techniques au commerce, les subventions ou les restrictions à l'exportation. Les mesures affectant le commerce des services font également l'objet d'une attention accrue car les services représentent une part croissante du commerce mondial, tandis que la complémentarité entre le commerce des marchandises et le commerce des services est devenue plus visible, surtout dans les chaînes d'approvisionnement internationales. Le présent rapport a pour but de nous aider à mieux comprendre l'incidence, le rôle et les effets des MNT et des mesures relatives aux services et d'apporter un éclairage nouveau sur les possibilités de renforcer la coopération internationale dans ces domaines.

Les mesures non tarifaires n'ont rien de nouveau. Elles suscitent des préoccupations depuis l'établissement du GATT. En effet, elles peuvent réduire, voire annuler, la valeur des consolidations tarifaires et elles peuvent avoir des effets imprévisibles sur les échanges. Les rédacteurs du GATT ont inscrit dans l'accord des règles générales applicables à de grandes catégories de mesures, telles que l'article XI sur l'élimination générale des restrictions quantitatives, qui concerne les mesures à la frontière, ou l'article III énonçant l'obligation de « traitement national » (c'est-à-dire l'obligation d'appliquer le même traitement aux produits importés et aux produits nationaux « similaires »), qui concerne les mesures prises à l'intérieur des frontières. Peu à peu, des disciplines plus spécifiques ont été négociées, comme celles qui visent les obstacles techniques au commerce (OTC) ou les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) (c'est-à-dire les mesures concernant la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la santé des animaux et la préservation des végétaux). Les mesures relatives aux services ont fait leur entrée dans le système commercial multilatéral lors du Cycle d'Uruguay, lancé en 1986. Elles relèvent de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui fait une distinction entre les limitations concernant l'accès aux marchés et le traitement national d'une part, et la réglementation intérieure d'autre part.

Au XXI^e siècle, les mesures non tarifaires et les mesures relatives aux services continuent de poser des problèmes pour la coopération internationale dans le domaine du commerce. L'analyse présentée dans ce rapport s'appuie sur quatre grandes considérations.

Premièrement, les mesures non tarifaires et les mesures relatives aux services sont généralement opaques et obéissent à diverses considérations. En raison de leur

diversité, leurs effets sur le commerce et le bien-être sont très variables. En outre, leurs effets sur le commerce dépendent non seulement des mesures elles-mêmes, mais aussi de la manière dont elles sont appliquées. Il est essentiel de comprendre, d'évaluer et de comparer ces effets non seulement pour élaborer une stratégie appropriée, mais aussi du point de vue de la coopération internationale. Or, les efforts faits pour améliorer la transparence des MNT se heurtent à un certain nombre de difficultés. Pour mieux comprendre les MNT et les choix de politique qui motivent leur utilisation, il faut disposer de données de meilleure qualité sur les MNT et les mesures relatives aux services.

Deuxièmement, l'éventail des mesures non tarifaires change constamment. Par exemple, quand une mesure est soumise à des disciplines strictes, il est tentant de la remplacer par une autre mesure, moins réglementée. Des forces analogues peuvent être à l'œuvre dans le commerce des services, mais là, on dispose de très peu de données factuelles. Cette « substitution des mesures » pose un certain nombre de problèmes qui sont analysés ici. C'est surtout dans ce contexte que l'utilisation des MNT à des fins protectionnistes peut être observée.

Troisièmement, l'évolution de l'environnement commercial modifie à la fois la nécessité des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services, et les raisons qui incitent les pouvoirs publics à y recourir. Le rapport examine les problèmes liés à des phénomènes tels que le développement des réseaux de production mondiaux, la crise financière récente, la nécessité de lutter contre le changement climatique, et les préoccupations croissantes des consommateurs concernant la sécurité sanitaire des aliments et l'environnement dans les pays riches. Le fait qu'il y a de plus en plus de raisons de recourir à des MNT tient à ce que l'on s'intéresse moins au côté production de l'équation pour faire une plus grande place à la défense des intérêts des consommateurs et de la société.

Quatrièmement, s'agissant du commerce international et des politiques commerciales, la plus grande utilisation des mesures non tarifaires et leur complexité croissante en termes de conception et d'objectifs font qu'il est plus difficile d'assurer une coopération internationale efficace et stable. Ces questions sont abordées dans le rapport, notamment en relation avec la convergence internationale, les normes privées et la réglementation intérieure dans le domaine des services.

En raison de la diversité et de la complexité des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services, le rapport examine plus particulièrement les OTC et les mesures SPS concernant le commerce des marchandises et la réglementation intérieure concernant le commerce des services. Les mesures OTC/SPS font désormais partie des MNT les plus fréquemment utilisées. Par leur nature même, ces mesures posent de gros problèmes de transparence, tant dans leur formulation que dans leur administration. Plus que toute autre MNT, les OTC et les mesures SPS répondant à des objectifs légitimes de politique publique peuvent avoir des effets défavorables sur le commerce, ce qui amène à s'interroger sur la conception et l'application de ces mesures. En outre, elles sont au cœur des tensions qui peuvent survenir au sujet des mesures dictées par les producteurs ou par les

consommateurs. Les aspirations essentielles comme la protection de la santé, de la sécurité et du bien-être des consommateurs, par exemple, peuvent avoir des effets négatifs sur le commerce qui, aux yeux de certains, ne sauraient être justifiés par des raisons de politique publique.

Pour remédier aux effets négatifs des OTC et des mesures SPS sur le commerce, la coopération internationale met l'accent sur la convergence réglementaire, qui prend des formes diverses et a lieu à plusieurs niveaux. Au niveau multilatéral, elle soulève un certain nombre de problèmes nouveaux pour l'OMC, qui sont examinés dans ce rapport. Certains de ces problèmes sont propres aux pays en développement, où ils peuvent être résolus par le renforcement des capacités plutôt que par un traitement préférentiel consistant en l'abaissement des droits de douane. La réglementation intérieure dans le domaine des services pose les mêmes problèmes. Comme cela est expliqué dans la section suivante, il s'agit notamment des règlements relatifs aux prescriptions et procédures en matière de licences et de qualifications, et des normes techniques.

(b) Terminologie

Les juristes, les économistes et les autres spécialistes des sciences sociales emploient parfois des termes semblables pour désigner des notions différentes, ou des termes différents pour désigner des notions semblables. Dans le droit de l'OMC, par exemple, une norme est, par définition, non obligatoire (voir l'Annexe 1:2 de l'Accord OTC), alors que pour les économistes, les normes peuvent être obligatoires ou facultatives. Certains termes ont une définition spécifique dans le droit de l'OMC. Par exemple, le terme « mesure » désigne l'action ou l'absence d'action du secteur privé ou des organismes publics, alors que le terme « réglementation » désigne seulement l'action des pouvoirs publics et exclut les mesures du secteur privé.

Dans le présent rapport, on entend par « mesures non tarifaires » les mesures prises par les pouvoirs publics, autres que des droits de douane, qui peuvent avoir des effets sur le commerce des marchandises. Les « mesures OTC/SPS » comprennent toutes les mesures visées par l'Accord OTC et par l'Accord SPS de l'OMC. Elles comprennent donc les règlements techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité (au sens de l'Annexe 1 de l'Accord OTC) ainsi que les mesures SPS énumérées au paragraphe 1 de l'Annexe A de l'Accord SPS. L'expression « mesures privées » est utilisée dans les cas où l'analyse exclut les actions des pouvoirs publics.

L'expression « mesures relatives aux services » désigne toutes les mesures susceptibles d'avoir des effets sur le commerce des services. Les mesures relatives aux services énumérées à l'article XVI:2 de l'AGCS sont appelées « limitations concernant l'accès aux marchés ». Les « restrictions au traitement national » sont des mesures relatives aux services par lesquelles les Membres de l'OMC accordent aux fournisseurs de services d'autres Membres un traitement moins favorable que celui qu'ils accordent à leurs propres fournisseurs de services « similaires » (article XVII de l'AGCS). Enfin, la « réglementation intérieure dans le domaine des services » englobe les prescriptions et procédures en matière de licences et de qualifications et les normes techniques

(mandat de négociation prévu à l'article VI:4 de l'AGCS). Des exceptions à ces définitions peuvent être faites lorsque l'on cite des études et/ou des bases de données qui n'émanent pas de l'OMC et qui définissent les termes différemment. Dans ces cas, on peut utiliser les termes employés par la source, mais toute terminologie non uniforme est clairement signalée.

Les expressions « mesures non tarifaires » et « mesures relatives aux services » désignent, respectivement, les mesures qui affectent le commerce des marchandises et celles qui affectent le commerce des services. En réalité, ces deux catégories de mesures ne s'excluent pas mutuellement. Certaines mesures relatives aux services affectent aussi le commerce des marchandises et devraient être considérées aussi comme des MNT. De même, certaines MNT affectent le commerce des services. Ces effets croisés pourraient continuer à prendre de l'importance avec la transformation de la structure des échanges et l'expansion du partage mondial de la production, mais il existe très peu de données empiriques attestant leur importance. Le rapport examine par ailleurs la pertinence des « effets de complémentarité », c'est-à-dire l'effet de renforcement mutuel du commerce des marchandises et du commerce des services.

(c) Structure du rapport

La section B examine les raisons pour lesquelles les gouvernements utilisent des mesures non tarifaires et à quel point ces mesures, prises pour réaliser divers objectifs de politique publique, peuvent avoir des effets défavorables sur le commerce. Les mêmes questions sont abordées à propos des mesures relatives aux services. On explique que les gouvernements utilisent des MNT pour remédier à des défaillances du marché ou pour atteindre des objectifs de politique publique, mais ils le font parfois sous l'influence de groupes d'intérêts particuliers. L'opacité de la finalité et des effets de certaines MNT, leur attrait en présence de contraintes institutionnelles et politiques internes et leurs effets sur les coûts fixes et variables du commerce peuvent expliquer pourquoi les gouvernements donnent parfois la préférence à des mesures économiquement inefficaces ou à des mesures protectionnistes déguisées.

La section B examine en outre la question de savoir si, et comment, le phénomène de délocalisation donne aux gouvernements des raisons supplémentaires de fausser les politiques intérieures. Elle analyse les différentes mesures que les gouvernements pourraient adopter. Les raisons de l'intervention des pouvoirs publics et le risque d'effets défavorables sur le commerce sont aussi examinés dans le cas des mesures relatives aux services. La section se termine par des études de cas sur les MNT appliquées dans le contexte du changement climatique et de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, et elle tente de déterminer si les mesures prises peuvent affecter le commerce international.

La section C passe en revue les sources d'informations disponibles sur les mesures non tarifaires et les mesures relatives aux services, et évalue leurs points forts et leurs faiblesses. Elle fait une synthèse des principales bases de données contenant des renseignements sur les MNT et les mesures relatives aux services et elle utilise ces

renseignements pour établir des « faits stylisés », concernant d'abord les MNT puis les mesures relatives aux services. Cela s'avère étonnamment difficile en raison des lacunes importantes dans les données disponibles sur les MNT et les mesures relatives aux services et des nombreuses carences dans les ensembles de données existants. Malgré ces limitations, de nombreuses caractéristiques du paysage réglementaire actuel sont appréhendées et certaines tendances importantes dans l'utilisation des MNT au fil du temps sont mises en évidence.

La section D décrit l'ampleur et les effets sur le commerce des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services en général, puis elle met l'accent sur les OTC et les mesures SPS et la réglementation intérieure. En raison du manque de transparence et du rôle important de l'administration dans l'évaluation de l'impact des interventions, il est difficile de mesurer les effets des MNT par rapport à ceux des droits de douane. Avant toute comparaison, il faut calculer les équivalents *ad valorem*. Mais, ces calculs se heurtent à des problèmes méthodologiques. Des problèmes conceptuels et méthodologiques se posent aussi dans le calcul des équivalents tarifaires des mesures relatives aux services.

On s'efforce, dans toute la mesure possible, de distinguer les effets sur le commerce des OTC, des mesures SPS et de la réglementation intérieure dans le domaine des services en considérant plusieurs aspects, notamment la voie par laquelle le commerce est affecté, les effets selon les pays, les secteurs et les entreprises, et les effets de l'application d'une mesure par rapport aux effets de la conception de la mesure elle-même. Enfin, la section examine si l'harmonisation des réglementations et/ou la reconnaissance mutuelle des normes permettent de réduire les éventuelles entraves au commerce dues aux OTC, aux mesures SPS et à la réglementation intérieure dans le domaine des services.

La section E traite de la coopération internationale sur les mesures non tarifaires et les mesures relatives aux services. La première partie passe en revue les raisons économiques de cette coopération dans le contexte des accords commerciaux. Elle fournit un cadre pour évaluer l'efficacité des règles concernant les MNT établies dans les accords commerciaux. La deuxième partie de cette section examine la coopération sur les mesures OTC/SPS et sur la réglementation intérieure dans la pratique, à la fois dans le système commercial multilatéral et dans d'autres instances et institutions internationales. La troisième partie présente une analyse juridique du traitement des MNT dans le système du GATT/de l'OMC et de l'interprétation des règles donnée lors de récents différends commerciaux internationaux. Une attention particulière est accordée à la façon dont la distinction entre les MNT légitimes et les MNT protectionnistes est faite dans les Accords de l'OMC et dans le règlement des différends. Enfin, la section examine les difficultés rencontrées pour améliorer et promouvoir la coopération multilatérale sur les MNT et les mesures relatives aux services.

2. Historique des MNT dans le cadre du GATT/de l'OMC

Les mesures non tarifaires ont toujours imposé au système commercial multilatéral un défi majeur, celui de faire en

sorte que les MNT n'entraînent pas de restriction ou de distorsion des échanges, tout en veillant à ce qu'elles soient utilisées pour réaliser des objectifs nécessaires et légitimes. Ce défi n'a pas changé mais les questions, les débats et les solutions ont évolué avec le temps.

Dans les premières années du GATT, l'accent était mis principalement sur les mesures concernant la balance des paiements, l'emploi et le développement. Plus récemment, l'attention s'est portée sur les mesures de plus en plus nombreuses liées aux préoccupations techniques, sanitaires et environnementales. Alors qu'auparavant les mesures non tarifaires étaient souvent dictées, ou influencées dans leur conception, par les intérêts des producteurs, aujourd'hui elles reflètent des préoccupations de politique publique plus variées, y compris les intérêts des consommateurs.

L'intégration économique croissante et l'extension des règles commerciales à de nouveaux domaines tels que l'agriculture, les services et la propriété intellectuelle, rendent le débat encore plus complexe, du fait des nouvelles frictions commerciales liées aux différences de réglementation intérieure, de l'intervention de nouveaux groupes d'opinion, tels que les environnementalistes et les consommateurs (Daly et Kawahara, 1998 ; Low et Yeats, 1994), et de l'apparition de nouvelles préoccupations concernant la tension entre les règles internationales et la souveraineté politique. En réponse à ces questions et à ces pressions changeantes, le système commercial multilatéral continue d'évoluer. Si l'accent était mis auparavant sur les mesures nationales – assurer la non-discrimination et la transparence tout en évitant le protectionnisme – depuis quelques décennies, il est mis de plus en plus sur les mesures transnationales, encourageant la coopération réglementaire, les accords de reconnaissance mutuelle et l'harmonisation internationale des normes.

Bien que le GATT ait été conçu comme un accord tarifaire et que, dans les premières décennies de son existence, l'accent ait été mis principalement sur la négociation et la « consolidation » des réductions tarifaires, la question des mesures non tarifaires était incontournable dès le début. Initialement envisagé comme un élément d'une future Organisation internationale du commerce (OIC), le GATT était le résultat d'une première négociation sur l'abaissement des droits de douane entre 23 pays, achevée en octobre 1947, juste avant l'expiration du pouvoir de négociation des États-Unis, et six mois avant la conclusion prévue des négociations parallèles sur la création de l'OIC (Gardner, 1956).

Pour que les réductions tarifaires convenues ne soient pas amoindries ou annulées par d'autres mesures commerciales, le GATT a repris bon nombre des dispositions du projet de charte de l'OIC relatives à la politique commerciale.² Cela a quand même suscité le scepticisme du Congrès des États-Unis, car le pouvoir de négociation d'accords de commerce réciproques, accordé en 1945, permettait seulement de prendre des engagements visant à réduire les droits de douane et les autres restrictions au commerce. Les clauses générales du GATT n'ont été acceptées par le Congrès que parce qu'elles étaient nécessaires pour justifier un accord de réduction des droits de douane (J.H. Jackson, 1989). Lorsqu'il devint évident, en 1950, que la Charte de la

Havane instituant une Organisation internationale du commerce ne serait pas ratifiée par les États-Unis, le GATT a assumé le rôle dévolu à l'OIC en matière de politique commerciale, mais sans reprendre les dispositions relatives à l'organisation et aux procédures, ni les chapitres «Emploi et activité économique», «Développement économique et reconstruction», «Pratiques commerciales restrictives» ou «Accords intergouvernementaux sur les produits de base».

Du point de vue de l'ouverture commerciale, le GATT a établi une distinction fondamentale entre les mesures tarifaires et les mesures non tarifaires. En particulier, il a privilégié le recours aux droits de douane. En plus d'être une source de recettes, ces derniers étaient considérés comme une forme de protection «plus équitable» et comme un instrument économique plus efficient, d'autant qu'ils se prêtaient mieux à des réductions par voie de négociation. Les restrictions quantitatives et les autres mesures non tarifaires étaient considérées comme intrinsèquement plus discriminatoires, plus variées et susceptibles de perturber les forces du marché.³

Les négociateurs des États-Unis avaient, en principe, une position plus extrême sur les mesures non tarifaires, affirmant qu'ils voulaient interdire toutes les restrictions quantitatives et la plupart des autres obstacles non tarifaires au commerce, en vertu d'un code général régissant le commerce mondial, et lancer des négociations internationales pour réduire les droits de douane (alors que les États-Unis voulaient aussi protéger les contingents et les restrictions qui étaient les piliers de leurs programmes de soutien à l'agriculture). Toutefois, les autres pays étaient tout aussi déterminés à préserver leur droit de recourir à des restrictions quantitatives, au contrôle des changes et à d'autres MNT aux fins de leurs politiques internes.

À la fin de la Seconde Guerre mondiale, le Royaume-Uni et les autres pays européens, en proie à de graves difficultés de balance des paiements, n'étaient pas prêts à renoncer au contrôle du commerce et des changes qu'ils jugeaient nécessaire pour préserver la stabilité macro-économique. Sous l'influence des théories keynésiennes et de l'expérience de la guerre, le Royaume-Uni voulait conserver la faculté de recourir à des restrictions commerciales pour mener une politique de «plein emploi». Par ailleurs, les pays en développement résistaient aux ingérences dans leurs efforts ambitieux pour élaborer des accords internationaux plus stables sur les produits de base et pour mener des stratégies nationales de développement et d'industrialisation. De ce fait, les négociations qui ont abouti à la Charte de la Havane qui devait établir l'Organisation internationale du commerce ont été dominées par de vifs débats sur les mesures non tarifaires, et en particulier sur les restrictions quantitatives, alors que les pays cherchaient à édifier un système juridique universel qui tiendrait compte de leurs objectifs et de leurs intérêts nationaux, souvent contradictoires.

En raison de l'histoire compliquée des négociations sur les mesures non tarifaires, de la diversité des formes qu'elles prenaient et du fait que bon nombre d'entre elles avaient un objectif qui n'était pas directement lié au commerce, les architectes du GATT n'ont pas pu définir une approche englobant toutes les mesures non tarifaires, et ils ont traité différemment les divers types de

mesures. Conformément à l'esprit du GATT, certaines MNT ont été purement et simplement interdites. Les restrictions quantitatives, qui étaient les mesures non tarifaires les plus importantes au moment de la rédaction du GATT, ont été soumises à des dispositions détaillées et complexes.

L'article XI du GATT interdisait clairement l'introduction de nouvelles restrictions quantitatives et exigeait l'élimination des restrictions existantes, mais il prévoyait trois grandes exceptions à cette règle. La principale concernait les restrictions quantitatives (et le contrôle des changes) appliquées à des fins de balance des paiements (articles XII à XV), ce qui reflétait les difficultés de balance des paiements et les problèmes monétaires de l'Europe. La deuxième exception concernait les restrictions quantitatives imposées à l'appui de certains programmes de soutien à l'agriculture visant à maintenir les prix intérieurs au-dessus des prix mondiaux, ce qui était un objectif primordial des États-Unis. La troisième exception ne concernait que les restrictions quantitatives appliquées par les pays les moins avancés (PMA) pour promouvoir les industries naissantes et le développement économique, ou pour gérer leurs propres problèmes de change.

Les dispositions du GATT réglementaient les autres mesures non tarifaires, sans les interdire, pour faire en sorte que les politiques nationales qui étaient nécessaires et légitimes ne soient pas discriminatoires et soient les moins restrictives pour le commerce. L'obligation fondamentale d'appliquer le «traitement national» (article III) interdisait toutes les taxes et autres impositions intérieures frappant les produits importés qui n'étaient pas appliquées de la même manière aux produits nationaux «similaires». Le traitement national exigeait aussi que la législation et les règlements intérieurs relatifs à la vente, à l'achat, au transport et à la distribution ne soient pas discriminatoires dans leur application. Bien que le GATT ne mentionne pas expressément les normes techniques ou sanitaires, on considérait globalement que l'article III couvrant «toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions» s'y appliquait.

Il est intéressant de noter que l'article XX reconnaissait explicitement que les mesures «nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux», étaient justifiées – confirmant qu'il incombait aux gouvernements de veiller à ce que les marchandises de toute nature respectent certaines normes nationales – mais seulement si ces mesures répondaient au critère de «nécessité» et n'étaient pas appliquées de façon à «constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, soit une restriction déguisée au commerce international». Le GATT réglementait aussi de manière positive certaines mesures non tarifaires en exigeant, à l'article X, que les lois, décisions judiciaires et règlements relatifs aux importations soient «publiés dans les moindres délais».

D'autres mesures non tarifaires ont été jugées trop complexes ou trop controversées pour être soumises seulement à des règles générales ou à des «codes de conduite». L'article VI établissait des règles concernant les droits antidumping et les droits compensateurs, qui n'étaient autorisées que dans les cas prescrits et à des niveaux jugés suffisants pour atteindre les objectifs

approuvés. L'article VII disposait que l'évaluation en douane ne devait pas être « fondée sur des valeurs arbitraires ou fictives ». L'article VIII visait à limiter les redevances administratives perçues à l'importation et à simplifier la documentation requise par les autorités douanières. Quant à l'article IX, il visait à empêcher l'imposition de restrictions discriminatoires à l'importation par le biais des règles d'origine (procédures visant à déterminer le pays d'origine d'un produit et donc le traitement qui lui est appliqué). Ces accords avaient souvent un champ d'application ou une portée limités. Par exemple, l'article XVI du GATT, relatif aux subventions, exigeait seulement la notification des subventions et la tenue de consultations pour réduire le subventionnement. Le commerce d'État, qui était très répandu pendant la Seconde Guerre mondiale et après et qui était considéré par les États-Unis et plusieurs autres délégations comme une importante distorsion des échanges, n'était pas interdit par les règles du GATT (articles II:4, III:4 et XVII), qui exigeaient seulement que les achats et les ventes des entreprises commerciales d'État soient soumis aux forces du marché.

Pour faire en sorte que les réductions tarifaires consolidées ne soient pas compromises par des mesures non tarifaires, les rédacteurs du GATT ont inscrit dans l'accord, à l'article XXIII:1 concernant le règlement des différends, une disposition de « non-violation »⁴, vague et controversée, permettant à un Membre de faire valoir, même en l'absence de violation des obligations au titre du GATT, que ses « avantages » en termes d'accès aux marchés étaient annulés ou compromis par « une mesure » appliquée par un autre Membre, ou par « une autre situation », et de demander une compensation. L'ambiguïté intrinsèque de cette clause de non-violation était intentionnelle, car elle visait non seulement les MNT qui n'entraient pas dans le champ d'application des dispositions du GATT, mais aussi les mesures que les gouvernements pourraient prendre dans l'avenir pour contourner ou affaiblir leurs engagements tarifaires.

Les cinq premiers cycles de négociations du GATT – les Négociations de Genève (1947), d'Annecy (1949), de Torquay (1951), et de Genève (1956) et Négociations Dillon (1960-1961), ont été consacrés presque exclusivement à des négociations tarifaires et à l'accession de nouveaux Membres. Toutefois, pendant la session de « réexamen » de 1954-1955, des Membres avaient rédigé séparément des protocoles révisant plusieurs dispositions du GATT relatives aux mesures non tarifaires. Ces cycles de négociations, surtout le premier, ont abouti à d'importantes réductions générales des droits de douane, mais leur contribution à l'ouverture des échanges a souvent été amoindrie par l'utilisation de mesures non tarifaires par certains pays, ce qui a poussé le système du GATT à clarifier la distinction entre les MNT protectionnistes et les MNT légitimes. La plupart des pays européens appliquaient encore diverses restrictions quantitatives, moins pour des raisons de balance des paiements⁵ que pour limiter la concurrence croissante des importations en provenance d'Asie et, en particulier, du Japon, qui venait d'accéder au GATT.

On s'inquiétait aussi de plus en plus de la multiplication des actions antidumping, surtout de la part des États-Unis et du Canada, et de l'absence de dispositions réglementant

l'utilisation et l'application des normes techniques, sanitaires et de sécurité au niveau national. La négociation de l'Accord à long terme concernant le commerce international des textiles (l'Accord à long terme) de 1962, qui comportait un ensemble complexe de restrictions visant les exportations de textiles et de vêtements, a permis, dans une certaine mesure, d'apaiser les groupes de pression industriels et a aidé l'administration des États-Unis à obtenir du Congrès un pouvoir de négociation pour ce qui allait être le Kennedy Round (Low, 1993). Toutefois, les pays, en particulier les pays en développement, s'inquiétaient de plus en plus de voir que les arrangements « volontaires » remplaçaient la réglementation commerciale par le marché et affaiblissaient l'intention, sinon les règles, du système commercial multilatéral. Dans ces domaines et dans d'autres, il devenait évident que les règles du GATT ne donnaient pas des orientations suffisamment précises pour la réglementation internationale des mesures non tarifaires. Le problème a été aggravé par le « Protocole d'application provisoire » du GATT, qui exigeait que les pays appliquent les règles de la Partie II de l'Accord, c'est-à-dire celles qui concernaient les mesures non tarifaires, seulement dans « la mesure où cela n'était pas incompatible avec la législation en vigueur » (Dam, 1970; J.H. Jackson, 1989). En conséquence, les mesures non tarifaires qui pouvaient être liées à la législation nationale en vigueur avant 1947 « échappaient » de fait aux disciplines du GATT.

Lors du lancement du Kennedy Round en 1964, les gouvernements exerçaient des pressions croissantes pour que soient examinées de nombreuses mesures non tarifaires, notamment celles qui relevaient de la « clause d'exemption », les restrictions quantitatives « résiduelles », les mesures antidumping, le commerce d'État, les marchés publics, l'évaluation en douane, les restrictions discriminatoires à l'importation, les ajustements fiscaux à la frontière et, de plus en plus, les normes techniques et sanitaires.⁶ À une réunion tenue en mai 1963 en prévision du Kennedy Round, les ministres du commerce sont convenus que les prochaines négociations « porteraient non seulement sur les droits de douane mais aussi sur les obstacles non tarifaires ».⁷

Malheureusement, les négociations du Kennedy Round ont donné des résultats limités concernant les mesures non tarifaires. Elles ont abouti à la conclusion d'un accord sur les mesures antidumping, appelé « Code antidumping », qui visait à accélérer les procédures d'application des lois antidumping nationales et à les rendre plus transparentes.⁸ Le Code a été négocié indépendamment des négociations tarifaires et l'accord a été conclu avec une facilité surprenante (Winham, 1986). Un autre résultat positif a été la conclusion d'un accord sur le prix de vente américain, par lequel les États-Unis devaient cesser d'utiliser un système d'évaluation pour les produits chimiques benzéniques que l'Europe jugeait incompatible avec le GATT, en échange de quoi les Communautés européennes devaient accorder des réductions supplémentaires des droits de douane sur les produits chimiques et d'autres concessions commerciales (J.H. Jackson, 1989).

L'accord antidumping et l'accord sur le prix de vente américain auraient pu représenter un progrès important dans la réglementation des mesures non tarifaires, mais avant même la conclusion du Kennedy Round en 1967, les

opposants, au Congrès, ont fait valoir que ces deux accords avaient été négociés sans mandat explicite du Congrès, et un projet de loi a ensuite été adopté pour interdire à la Commission douanière des États-Unis d'appliquer les codes (Winham, 1986). Ces accords sont donc restés lettre morte (Destler, 1986). Bien que le Kennedy Round ait permis d'abaisser les droits de douane, il n'a pas apporté de changements importants dans les règles du GATT régissant les MNT (Preeg, 1995).

Il a fallu attendre le Tokyo Round, qui a duré de 1973 à 1979, pour que les règles du GATT relatives aux mesures non tarifaires soient profondément remaniées et élargies, pour l'essentiel à partir des résultats du Kennedy Round. Bien que le GATT ait réussi à abaisser les droits de douane, les Membres étaient de plus en plus conscients du fait que les réductions tarifaires ne suffisaient pas à garantir l'accès aux marchés. Il a de nouveau été dit que les mesures non tarifaires allaient à l'encontre de l'objectif des engagements tarifaires et que, dans certains cas, les règles existantes du GATT n'étaient pas assez précises ou détaillées pour garantir que certaines MNT n'étaient pas discriminatoires ou n'imposaient pas des restrictions non nécessaires au commerce. Ce point de vue était répandu en particulier aux États-Unis, qui s'inquiétaient déjà des conséquences pour leurs exportations d'un dollar surévalué et de la consolidation du marché commun européen.

La Commission des États-Unis pour le commerce international et l'investissement, dite «Commission Williams», établie en 1971 pour conseiller le gouvernement sur la future politique commerciale, a souligné que les exportations américaines étaient de plus en plus entravées par des «obstacles non tarifaires» sur les marchés étrangers, et a proposé de lancer de nouvelles négociations multilatérales, entre autres, pour élaborer des «codes de conduite» permettant de régler les questions non tarifaires. Lorsqu'il demanda au Congrès le pouvoir de négociation, en 1973, le Représentant spécial des États-Unis pour les questions commerciales internationales, William Eberle, déclara que «les prochaines négociations commerciales devront être très différentes des négociations passées ... Elles devront porter sur *tous les obstacles* qui faussent les échanges».

Pour leur part, les Européens voulaient revenir aux questions qu'ils n'avaient pas réussi à mettre en avant pendant le Kennedy Round, notamment l'évaluation en douane (et la suppression du prix de vente américain), les mesures antidumping et les marchés publics (Winham, 1986). L'importance croissante des mesures non tarifaires a été mise en évidence par le Catalogue des mesures non tarifaires établi par le Secrétariat du GATT sur la base des notifications inverses des Membres depuis 1967.

Le Tokyo Round a été centré sur la négociation de règles améliorées et élargies concernant les mesures non tarifaires. La Déclaration ministérielle qui a lancé les négociations formulait un objectif clé, à savoir: «réduire ou éliminer les mesures non tarifaires ou, dans les cas où cela ne serait pas approprié, en réduire ou en éliminer les effets de restriction ou de distorsion, et assujettir ces mesures à une discipline internationale plus efficace». Conformément à cette priorité, le Comité des négociations commerciales a établi, en février 1974, un

sous-comité spécial chargé des négociations sur les mesures non tarifaires, qui a lui-même été subdivisé en groupes chargés, respectivement, des restrictions quantitatives, des obstacles techniques au commerce, des questions douanières, des subventions et des mesures compensatoires et, après juillet 1976, des marchés publics. Le principal résultat de leurs travaux a été la négociation de six nouveaux accords plurilatéraux, ou «codes», qui s'appuyaient sur les dispositions du GATT, sauf dans le cas des marchés publics. Malgré le nombre limité de signataires – à la fin des négociations, 39 pays seulement, soit le tiers des Membres du GATT, avaient signé le Code des obstacles techniques au commerce (aussi appelé Code de la normalisation) –, ces accords ont représenté une avancée importante dans les efforts faits pour clarifier les règles dans plusieurs domaines non tarifaires.

Le Code de la valeur en douane a permis d'uniformiser et d'harmoniser les méthodes d'évaluation des importations. Les nouvelles règles du Code des licences d'importation ont réduit les possibilités de discrimination dans l'application des licences par les autorités douanières. Les codes relatifs aux marchés publics et aux subventions/mesures compensatoires étaient aussi des résultats importants du Tokyo Round, le premier parce qu'il étendait les règles du GATT à un nouveau domaine important de l'activité économique, le second parce qu'il démontrait la volonté des pays de négocier sur une mesure non tarifaire de plus en plus visible et controversée (Winham, 1986).

Le nouveau Code de la normalisation était sans doute l'un des résultats les plus importants du Tokyo Round, indiquant clairement comment les règles du GATT s'appliqueraient à l'avenir aux mesures non tarifaires nationales de plus en plus nombreuses dans les domaines techniques, de la santé et de la sécurité. Non seulement le Code réaffirmait explicitement les obligations de non-discrimination énoncées dans le GATT concernant l'administration des règlements techniques, mais encore il obligeait les pays à adopter les normes internationalement reconnues, à moins qu'elles ne soient inappropriées, pour des raisons bien définies, tout en les exhortant à œuvrer à l'harmonisation accrue des normes. En outre, il encourageait les pays à adopter chaque fois que cela était possible une politique de «reconnaissance mutuelle» des résultats d'essais, des certificats et des marques de conformité.

Malgré l'importance de l'accord de réduction tarifaire issu du Tokyo Round, le principal résultat de ce cycle a été l'élaboration d'un régime complet régissant les mesures non tarifaires. Les codes présentaient certes des insuffisances, dont certaines allaient inciter à lancer les négociations du Cycle d'Uruguay. En effet, comme le nombre de signataires était limité, d'aucuns ont objecté que les codes n'étaient pas pleinement «multilatéraux», qu'ils créaient un GATT à deux vitesses et qu'ils affaiblissaient le principe de non-discrimination. On les a aussi accusés de «balkaniser» le système commercial multilatéral parce qu'ils avaient chacun un comité distinct, des dispositions particulières et des procédures de règlement des différends spécifiques. Pour répondre à certaines de ces objections, une Décision du GATT adoptée en novembre 1979 a

affirmé que ces accords (à l'exception du Code des marchés publics) seraient appliqués d'une manière pleinement conforme au principe de la nation la plus favorisée (c'est-à-dire de la non-discrimination), de sorte que les non-signataires préservassent leurs droits.

Cette décision garantissait aussi le droit des non-signataires de participer, en tant qu'observateurs, aux divers comités chargés des codes, ce qui répondait à une préoccupation des pays en développement. Malgré ces insuffisances, le Tokyo Round a sans conteste été l'avancée la plus importante dans le traitement des mesures non tarifaires depuis la négociation des règles du GATT après la Seconde Guerre mondiale.

Les mesures non tarifaires ont également été un thème central du Cycle d'Uruguay, le but étant, notamment, de poursuivre et de développer ce qui avait été réalisé lors du Tokyo Round. La Déclaration de Punta del Este de 1986, qui marqua le lancement des négociations, prévoyait un vaste mandat : « les négociations viseront à réduire ou à éliminer les mesures non tarifaires, notamment les restrictions quantitatives ». Le Japon, qui avait été le premier à proposer formellement l'ouverture de nouvelles négociations, voulait renforcer les disciplines du GATT concernant les MNT, en particulier les limitations volontaires des exportations et les autres arrangements commerciaux administrés (Croome, 1996). Les États-Unis, pour leur part, voulaient non seulement améliorer l'accès aux marchés pour leurs exportations industrielles et agricoles, mais aussi obtenir de nouveaux débouchés pour leurs exportations de services de plus en plus compétitives, et renforcer la protection et le respect de leurs droits de propriété intellectuelle à l'étranger, ce qui amenait à faire aux mesures non tarifaires une place beaucoup plus large qu'on ne l'avait envisagé auparavant.

Comme les États-Unis, les Communautés européennes avaient un intérêt dans l'ouverture du commerce des services et dans le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle. En même temps, il y avait une masse critique de pays en développement prêts à envisager de nouvelles règles concernant les services et la propriété intellectuelle en échange d'un meilleur accès aux marchés des pays développés pour leurs exportations de produits manufacturés, y compris par le démantèlement de l'Arrangement multifibres (qui avait remplacé l'ALT en 1974), par la modification de la clause de sauvegarde et, plus généralement, par le renforcement des règles de non-discrimination du GATT.

Le Cycle d'Uruguay a permis un nouvel élargissement important de la couverture des mesures non tarifaires dans le cadre du système multilatéral. L'extension des règles multilatérales au commerce des services et à la protection de la propriété intellectuelle par le biais de l'AGCS et de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) a entraîné l'application de nouvelles disciplines à toute une série de mesures. Mais ce n'était pas les seuls domaines dans lesquels le Cycle d'Uruguay a élargi la réglementation internationale des MNT.

Le commerce des produits agricoles avait été exclu en grande partie des précédentes négociations du GATT et l'utilisation, dans ce secteur, de mesures non tarifaires

telles que les contingents d'importation et les subventions bénéficiait d'un traitement dans le cadre des règles du GATT. En revanche, dans l'Accord sur l'agriculture issu du Cycle d'Uruguay, la plupart des restrictions non tarifaires restantes ont été remplacées par des tarifs (processus dit « de tarification »), et de nouveaux engagements ont été pris pour soumettre à des disciplines le soutien interne et les subventions à l'exportation. En outre, des améliorations ont été apportées à l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et un nouvel accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires a été négocié pour traiter spécifiquement des normes concernant l'agriculture. En traitant les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) dans un accord distinct (et plus rigoureux), les négociateurs reconnaissaient non seulement l'importance croissante des questions relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, en particulier pour le commerce des produits agricoles, mais aussi le fait que les pays pouvaient être tentés de compenser les réductions négociées des tarifs et des subventions en recourant davantage à des mesures SPS (Croome, 1996).

Les disciplines du GATT relatives aux licences d'importation et aux règles d'origine ont également été renforcées, et les règles existantes sur les subventions, notamment la distinction entre les subventions prohibées, les subventions autorisées ou les subventions pouvant être autorisées, ont été développées. Les pays sont convenus par ailleurs de démanteler progressivement l'Arrangement multifibres, qui échappait aux règles du GATT depuis 1962, mettant ainsi fin à l'un des arrangements commerciaux les plus importants et les plus controversés.

L'évolution des thèmes et de la portée de chaque cycle de négociations du GATT depuis 1947 témoigne non seulement de la pertinence continue des mesures non tarifaires pour le système commercial international mais aussi de la variation de leur importance relative dans le temps (voir le tableau A.1). Les restrictions quantitatives étaient le problème le plus pressant pour les premiers négociateurs du GATT car les pays tardaient à supprimer les contrôles instaurés en temps de guerre et l'Europe était préoccupée par les problèmes de balance des paiements et la pénurie de dollars. Toutefois, l'importance de ces mesures a peu à peu diminué dans les années 1950, avec la résorption de la pénurie de dollars et la levée du contrôle des importations et des changes.

Par la suite, pendant le Kennedy Round, l'attention s'est tournée de plus en plus vers les anomalies de l'évaluation en douane, les actions antidumping et la multiplication des accords commerciaux entre les pays. Nonobstant les efforts faits pour résoudre ces problèmes pendant le Cycle, les restrictions quantitatives et les embargos représentaient encore plus du quart des mesures non tarifaires notifiées dans le Catalogue de 1968 et restaient importants après le Cycle d'Uruguay. Les nouveaux conflits commerciaux relatifs aux subventions à la production et aux normes sanitaires et de sécurité (qui représentaient respectivement 6,6 pour cent et 9,2 pour cent des mesures notifiées dans le Catalogue de 1973) se sont ajoutés à la liste des nouveaux problèmes examinés pendant le Tokyo Round. Au cours du Cycle d'Uruguay, les discussions sur les MNT ont pris une ampleur considérable, englobant toutes les

Tableau A.1 : Mesures non tarifaires notifiées par les Membres du GATT/de l'OMC concernant les produits non agricoles
(part des MNT par catégorie du Catalogue)

Parties et sections	DESCRIPTION	Catalogue (1968) ¹	Catalogue (1973) ²	Catalogue (1989) ³	AMNA, 1 ^{er} Catalogue (2003) ⁴	AMNA, 2 ^{ème} Catalogue (2005) ⁵
Partie I	Participation de l'État au commerce et pratiques restrictives tolérées par les gouvernements	11,9	15,3	20,9	7,1	7,0
A	Aides de l'État	2,7	6,6	7,3	1,8	1,7
B	Droits compensateurs	0,6	0,4	0,5	0,2	0,0
C	Marchés publics	3,7	3,4	6,4	0,9	0,7
D	Pratiques restrictives tolérées par les gouvernements	0,0	0,8	2,0	3,8	4,3
E	Commerce d'État, monopoles d'État, etc.	4,9	4,1	4,6	0,4	0,3
Partie II	Formalités douanières et administratives à l'importation	14,8	14,6	11,9	23,5	26,2
A	Droits antidumping	1,1	1,5	2,3	1,5	2,3
B	Valeur en douane	5,5	4,8	4,1	2,3	5,3
C	Classification douanière	1,3	0,7	0,5	0,7	3,3
D	Formalités consulaires et documentation	4,7	6,4	3,4	2,3	3,0
E	Échantillons	0,7	0,4	0,2	0,1	0,0
F	Règles d'origine	1,3	0,0	0,4	7,4	2,6
G	Formalités douanières	0,2	0,8	1,1	9,1	9,6
Partie III	Obstacles techniques au commerce	6,1	9,2	8,2	29,9	37,1
A	Mesures générales	0,0	9,2	1,6	3,2	8,9
B	Règlements techniques et normes	5,2	0,0	3,0	15,8	13,2
C	Dispositions en matière d'essais et de certification	0,9	0,0	3,6	11,0	14,9
Partie IV	Limitations spécifiques	36,7	31,5	31,7	34,9	26,8
A	Restrictions quantitatives et licences d'importation	20,7	15,6	13,9	12,8	7,0
B	Prohibitions et autres restrictions d'effet analogue	5,0	5,6	5,3	0,8	4,0
C	Contingentement à l'écran et autres réglementations des mélanges	1,9	3,6	1,6	0,0	0,7
D	Contrôle des changes	2,3	1,2	1,2	1,3	1,3
E	Discrimination résultant d'accords bilatéraux	0,8	1,5	1,1	0,1	0,7
F	Discrimination en matière de fournisseurs	0,5	1,0	0,0	0,3	1,7
G	Limitations à l'exportation	1,6	0,4	0,4	0,2	1,0
H	Mesures de contrôle des prix sur le marché intérieur	1,6	0,5	1,2	0,2	0,3
I	Contingents tarifaires	0,2	0,3	0,5	0,3	1,3
J	Taxes à l'exportation	0,0	0,0	2,1	0,2	1,0
K	Règles de marquage, d'étiquetage et d'emballage	1,6	1,6	2,1	7,2	6,3
L	Autres	0,3	0,1	2,1	11,5	1,7

Parties et sections	DESCRIPTION	Catalogue (1968) ¹	Catalogue (1973) ²	Catalogue (1989) ³	AMNA, 1 ^{er} Catalogue (2003) ⁴	AMNA, 2 ^{ème} Catalogue (2005) ⁵
Partie V	Imposition à l'importation	29,2	29,4	27,3	4,4	1,7
A	Dépôts préalables à l'importation	1,9	1,9	1,6	0,2	0,0
B	Surtaxes, taxes portuaires, taxes de statistiques, etc.	13,5	10,5	10,5	3,0	1,3
C	Discrimination dans les taxes sur les films, taxes d'utilisation, etc.	11,1	4,0	4,5	0,2	0,3
D	Restrictions discriminatoires en matière de crédit	1,3	1,4	1,2	0,2	0,0
E	Ajustements fiscaux à la frontière	0,9	11,2	8,6	0,2	0,0
F	Mesures exceptionnelles	0,5	0,4	0,9	0,8	0,0
	Autres	1,4	0,0	0,0	0,2	1,3
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Pour mémoire : Nombre d'éléments dans les catégories	873	731	561	2556	302

Source : Santana et Jackson (2012).

Remarque : Les données présentées dans ce tableau proviennent en grande partie des notifications « inverses » et suivent les catégories du catalogue figurant dans le document TN/MA/S/5. Comme les catégories utilisées diffèrent selon le catalogue, plusieurs éléments ont dû être ajustés de la manière suivante. Lorsqu'un élément correspondait à deux ou plusieurs catégories du catalogue, il était comptabilisé dans toutes les catégories pertinentes. Cela signifie que le nombre d'éléments présentés dans ce tableau est supérieur au nombre effectif d'éléments figurant dans le catalogue.

¹ D'après le Catalogue des obstacles non tarifaires et paratarifaires du Comité des produits industriels (document COM.IND/6 et addenda, du 11 décembre 1968). Les catégories de ce catalogue diffèrent considérablement de celles qui sont utilisées dans le tableau. Les mesures ont été regroupées en fonction de leur fréquence et redistribuées en conséquence. Les différences sont, entre autres, les suivantes : les droits compensateurs étaient classés dans la Partie II (formalités douanières et administratives) et non dans la Partie I ; la section II.B « Classification douanière » n'existait pas, mais il y avait une section « Harmonisation de la nomenclature » et une section « Classification arbitraire » ; les formalités consulaires étaient incluses dans la Partie II et non dans la Partie I ; les restrictions quantitatives et les prescriptions en matière de licences étaient présentées séparément ; les règles de marquage et d'emballage étaient classées dans la Partie III (Obstacles techniques au commerce) ; les « pratiques restrictives tolérées par les gouvernements » étaient incluses dans la catégorie « Autres » ; etc.

² D'après la Note du Secrétariat exécutif du GATT intitulée « Catalogue des mesures non tarifaires – Bilan des notifications » (document COM.IND/W/102 du 11 avril 1973). Les catégories du catalogue diffèrent légèrement de celles qui sont utilisées dans le tableau. Dans le catalogue de 1973, par exemple, la Partie III était intitulée « Normes » et était subdivisée en : A) Normes industrielles ; B) Règlements sanitaires et normes de sécurité ; C) Normes diverses concernant la composition des produits ; et D) Règles d'emballage et d'étiquetage et marques d'origine ; la catégorie « Taxes à l'exportation » n'existait pas ; etc.

³ D'après la Note du Secrétariat du GATT, Analyse de la documentation du Groupe technique des restrictions quantitatives et autres mesures non tarifaires (document NTM(TG)/W/5 du GATT, du 28 février 1989, Annexe 10, Restrictions quantitatives et Annexe 12, autres MNT).

⁴ La synthèse est établie d'après le rapport du Secrétariat de l'OMC figurant dans le document JOB(03)/128, qui contient une compilation des données contenues dans les notifications de la série TN/MA/W/25. Il n'a pas été tenu compte de la deuxième série de notifications présentées par les Membres (série TN/MA/W/46). Les données ont été traitées et réorganisées de manière à permettre le comptage des mesures par catégorie du catalogue. Du fait que plusieurs mesures notifiées relevaient de deux ou plusieurs catégories du catalogue, il y a des chevauchements et la même mesure a été comptée plusieurs fois. Le Secrétariat indiquait dans son rapport que les renseignements étaient souvent inexacts ou incomplets, et les auteurs ajoutent qu'il y avait des divergences dans le regroupement des produits, allant du regroupement de catégories de produits, à l'indication des lignes tarifaires au niveau de la position à dix chiffres. Cette synthèse doit donc être interprétée avec prudence.

⁵ La synthèse est établie sur la base du rapport du Secrétariat de l'OMC figurant dans le document JOB(04)/62/Rev.7 qui contient une compilation des données figurant dans les notifications de la série TN/MA/W/46. Les renseignements notifiés par le Brésil dans le document TN/MA/W/46/Add.16 ont été ajoutés. Les notes sur le traitement des données sont les mêmes que dans le document JOB(03)/128.

réglementations intérieures relatives aux services et à la propriété intellectuelle, en plus des nombreuses mesures relatives à l'agriculture et aux textiles qui étaient auparavant exemptées des règles du GATT.

Aujourd'hui, dans le Cycle de Doha, les « normes » et les « procédures douanières et administratives » sont de nouveau les deux principales catégories de mesures non tarifaires examinées dans les négociations sur les produits industriels (négociations sur l'accès aux marchés

pour les produits non agricoles, ou AMNA) et sur la facilitation des échanges (avec une part de 37,6 pour cent et de 26,5 pour cent, respectivement, ces mesures faisaient partie des trois principales catégories de MNT notifiées dans le Catalogue de 2005). Le fait que les dispositions du GATT relatives au transit, aux formalités administratives et à la transparence (articles V, VIII et X), qui ont été largement négligées dans les précédents cycles, sont de nouveau au premier plan dans les négociations sur la facilitation des échanges montre à

quel point la question des mesures non tarifaires reste d'actualité. En somme, il y a peu de questions non tarifaires à l'agenda commercial multilatéral qui soient entièrement nouvelles ou qui aient entièrement disparu.

Le fait que les mesures non tarifaires occupent une place encore plus grande dans les travaux de l'OMC témoigne en grande partie des réussites du système et non de ses échecs. L'expansion du commerce mondial, l'intégration plus profonde des économies et l'extension des règles commerciales et leur renforcement font inévitablement des mesures non tarifaires un élément de plus en plus important du paysage commercial international. La diminution de la protection tarifaire a amené certains pays à faire un usage plus créatif et plus intensif des mesures non tarifaires. De nombreux pays, en particulier dans le monde développé, ont aussi multiplié, au cours des dernières années, les réglementations concernant la santé, la sécurité et l'environnement (Trebilcock, Howse, 1999), dont l'impact sur le commerce est souvent amplifié par des procédures administratives et des procédures de mise en conformité contraignantes (ce point sera examiné dans la section C).

L'importance croissante des mesures non tarifaires à l'OMC tient également à l'attention accrue dont elles font l'objet, la frontière entre les questions et les politiques

«étrangères» et «nationales» s'estompant de plus en plus.⁹

Cette évolution accroît aussi la complexité du travail de l'OMC car il est toujours plus difficile de traiter des MNT que des droits de douane, en partie parce que ces mesures sont plus complexes et ont un caractère national et en partie parce qu'elles ne se prêtent pas facilement à des négociations traditionnellement centrées sur l'échange de réductions tarifaires, mais surtout parce qu'elles sont parfois liées à des objectifs de politique intérieure qui n'ont qu'un rapport indirect avec le commerce.

Pourtant, le système commercial multilatéral a développé au fil des années, sur les fondements étonnamment adaptables et «modernes» du GATT, un moyen de plus en plus efficace de réguler les mesures non tarifaires, en interdisant les mesures les plus protectionnistes, en limitant le recours aux mesures discriminatoires et qui imposent des restrictions non nécessaires au commerce, en renforçant les obligations de transparence générales et spécifiques et en encourageant la coopération et la convergence entre les pays en matière de réglementation. Cela permet de penser que le programme de travail futur dans le domaine du commerce sera axé, comme par le passé, sur l'amélioration des disciplines existantes, compte tenu de l'évolution des circonstances, et non sur l'amorce de nouveaux travaux dans des domaines totalement inexplorés.

Notes

- 1 Un droit de douane est dit « consolidé » lorsqu'un Membre de l'OMC s'engage à ne pas le relever au-dessus d'un taux convenu juridiquement (on parle de « consolidation » tarifaire).
- 2 La structure du GATT et les obligations de fond qu'il énonce reflètent aussi les origines de l'Accord. L'article premier énonce le principe de la nation la plus favorisée (NPF), selon lequel les Membres conviennent d'appliquer les droits de douane sur une base non discriminatoire. L'article II traite des listes de concessions, c'est-à-dire des réductions tarifaires auxquelles les parties ont consenti. Ces deux articles constituent ensemble la Partie 1 de l'Accord. La Partie 2 de l'article III à l'article XVII contient presque toutes les autres obligations de fond du GATT dont la plus importante est le traitement national (article III), qui vise clairement à empêcher que les MNT, et en particulier les politiques intérieures en matière de fiscalité et de réglementation, ne soient utilisées comme des mesures protectionnistes allant à l'encontre de l'objectif des consolidations tarifaires. Outre le traitement national, la Partie 2 contient des règles régissant les autres MNT, notamment les droits antidumping et les droits compensateurs, l'évaluation en douane, l'administration des douanes, les règles d'origine, les restrictions quantitatives et les subventions.
- 3 Clair Wilcox, l'un des principaux négociateurs des États-Unis à Genève, a déclaré : « Les restrictions quantitatives ... imposent des limites rigides au volume des échanges. Elles protègent la production et les prix intérieurs face aux exigences changeantes de l'économie mondiale. Elles confinent les échanges aux circuits établis. Elles peuvent être discriminatoires par leur but ou leur effet. Elles laissent l'initiative aux agents de l'État et sont indissociables de la politique. Elles imposent la répartition publique des importations et des exportations entre les négociants privés et nécessitent une réglementation plus étroite de l'activité économique nationale. Les restrictions quantitatives comptent parmi les méthodes les plus efficaces qui aient été inventées pour restreindre les échanges. » (Wilcox, 1949)
- 4 À l'été de 1947, le délégué de l'Afrique du Sud participant à la session de rédaction du GATT à Genève a fait observer que, « de toutes les dispositions punitives vagues et brumeuses que l'on pourrait concevoir, [l'annulation ou réduction d'avantages] est certainement la plus brumeuse. Nous avons affaire à un monde de pêcheurs, et il existe des péchés que nous n'avons pas encore découverts et qu'un long examen ne nous permet pas de définir ; néanmoins, nous savons qu'ils existent, et nous allons chercher une punition à infliger à ceux qui risquent de les commettre » (Hudec, 1975).
- 5 Dans l'après-guerre, les relations commerciales étaient dominées par la pénurie de monnaies convertibles à laquelle les pays (à l'exception notable des États-Unis) étaient confrontés en raison des perturbations dues à la guerre et des coûts de la reconstruction. La plupart des pays européens avaient mis en place d'importants systèmes de contrôle des changes et des importations, qu'ils n'ont commencé à démanteler qu'après la Guerre de Corée, lorsque la pénurie de dollars a diminué (Gardner, 1956).
- 6 Le Secrétariat du GATT avait établi, sur la base de son Catalogue des mesures non tarifaires, une liste des mesures non tarifaires à examiner aux fins des négociations. Environ 150 des 900 mesures notifiées pour le Catalogue concernaient les normes.
- 7 Voir *Analysis of United States Negotiations, 1960-61 Tariff Conference*, Department of State publication 7349, p. 203 (Evans, 1971).
- 8 L'article VI du GATT permettait aux Membres d'imposer des droits antidumping pour compenser la marge de dumping afférente aux produits concernés (pour autant que le dumping cause ou menace de causer un « dommage important » à une branche de production nationale), mais on craignait de plus en plus que les modalités d'application des procédures antidumping (délais, critère du dommage, calcul des marges, etc.) ne constituent une restriction déguisée au commerce.
- 9 On a cependant constaté que les mesures non tarifaires, comme les mesures correctives commerciales et d'autres mesures moins classiques, ont été davantage utilisées après « l'effondrement du commerce » qui a suivi la crise financière de 2008 (Gregory *et al.*, 2010).

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 public 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'auprès 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

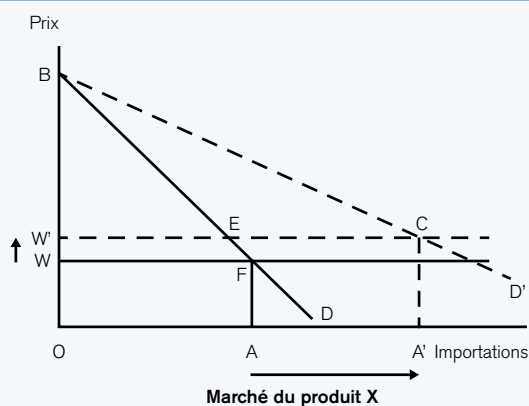
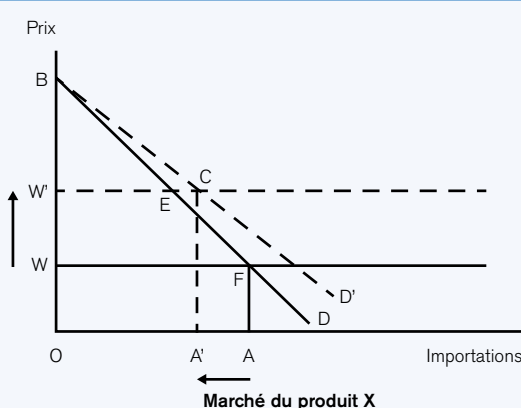


Figure B.1(b): Effet des mesures OTC/SPS sur le commerce et le bien-être: les deux diminuent



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'efficacité 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.

Étant 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 diffèrent 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'efficacité 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'efficacité 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 contingente) n'est pas capté dans le pays.⁶⁷ En général, la rente contingente 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 contingente 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 elles aussi influencer sur 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 électoralat 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 électoralat. 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).

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

La présente section passe en revue les sources de renseignements disponibles sur les mesures non tarifaires (MNT) et les mesures relatives aux services et examine leurs points forts et leurs faiblesses. Les renseignements sont utilisés pour établir un certain nombre de « faits stylisés » concernant l'incidence des MNT et des mesures relatives aux services en général. Elle examine en particulier les obstacles techniques au commerce, les mesures sanitaires et phytosanitaires et la réglementation intérieure dans le domaine des services.

Sommaire

1	Sources de renseignements sur les MNT et sur les mesures relatives aux services	96
2	Faits stylisés concernant les MNT relatives au commerce des marchandises	105
3	Mesures relatives aux services	122
4	Conclusions	126
	Appendice C.1 : Méthodologie de traitement des données selon le système d'analyse et d'information commerciale de la CNUCED (TRAINS)	131
	Appendice C.2 : Résultats des régressions	133

Faits saillants et principales constatations

- La qualité et la disponibilité des données sur les mesures non tarifaires et les mesures relatives aux services s'améliorent mais il reste beaucoup à faire.
- Les données disponibles ne font pas apparaître de tendance claire à l'accroissement de l'utilisation globale des mesures non tarifaires au cours de la dernière décennie.
- D'après les renseignements officiels de l'OMC, les obstacles techniques au commerce et les mesures sanitaires et phytosanitaires semblent avoir pris de l'importance, ce que confirment les données tirées d'enquêtes émanant de pays développés et de pays en développement.
- Les obstacles liés aux procédures sont une source de préoccupation particulière pour les exportateurs des pays en développement.
- Bien que certains éléments semblent indiquer que les mesures qui restreignent le commerce des services ont diminué au fil du temps dans les économies développées, les données disponibles sur les régimes appliqués dans le domaine des services sont telles qu'il est difficile de faire la distinction entre ce qui relève de l'accès aux marchés, du traitement national et de la réglementation intérieure.

Cette section présente les sources de renseignements disponibles sur les mesures non tarifaires (MNT) et les mesures relatives aux services et examine leurs points forts et leurs points faibles. Elle résume le contenu des principales bases de données et établit, sur la base de ces renseignements, un certain nombre de «faits stylisés» concernant ces types de mesures. Cette dernière tâche s'est révélée étonnamment difficile en raison du manque de données et des nombreuses lacunes dans les données dont on dispose. Malgré ces insuffisances, l'analyse qui suit tente d'appréhender les principales caractéristiques du paysage actuel des MNT, et de mettre en évidence un certain nombre de tendances en ce qui concerne l'évolution de leur utilisation dans le temps. Les insuffisances des données semblent encore plus graves dans le cas des mesures relatives aux services. En effet, les données actuelles ne permettent pas de faire clairement la distinction entre ce qui relève de l'accès aux marchés, du traitement national (c'est-à-dire le principe consistant à accorder aux étrangers le même traitement qu'aux ressortissants nationaux) et de la réglementation intérieure.

La rareté des données sur les mesures non tarifaires et sur les mesures relatives aux services tient en grande partie à la nature de ces mesures, qui trouvent leur expression dans des documents juridiques complexes et non dans des listes tarifaires facilement quantifiables. Les MNT englobent toutes les mesures ayant une incidence sur le commerce autres que les droits de douane, mais comme la plupart des mesures réglementaires prises par les gouvernements peuvent, du moins en principe, avoir une influence sur le commerce, le champ des MNT possibles est vaste et ses limites sont floues. Ces considérations valent également pour les mesures relatives aux services. Dans le cas des marchandises, la présente section examine les données disponibles en accordant une attention particulière aux obstacles techniques au commerce (OTC) et aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) (qui concernent la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la santé des animaux et la préservation des végétaux). Les mesures classiques fondées sur les quantités ou sur les prix sont aussi examinées, mais le fait que les OTC et les mesures SPS comptent parmi les MNT les plus fréquentes, et qu'elles soulèvent des problèmes parmi les plus difficiles pour l'OMC, justifie qu'on leur accorde une plus grande attention. Dans le cas des services, cette section recense, dans la mesure du possible, toutes les mesures agissant sur le commerce des services, avant de passer à la question de la réglementation intérieure.

Les données statistiques sur les mesures non tarifaires et sur les mesures relatives aux services sont collectées par de nombreuses institutions différentes, à des fins diverses. De ce fait, elles sont souvent présentées sous une forme qui ne se prête pas à une analyse quantitative, et elles comportent des lacunes importantes pour certains pays et certaines périodes. Quand on dispose de renseignements fiables, ceux-ci n'indiquent pas forcément si les mesures sont appliquées de façon stricte ou de manière discriminatoire. La plupart des ensembles de données dénombre simplement les mesures en vigueur en un lieu et à un moment donnés, mais ce décompte ne permet pas une interprétation économique naturelle et ne renseigne pas sur le caractère restrictif des mesures considérées. Pour ces raisons et pour d'autres encore, force est de constater que les données disponibles sur les MNT et sur les mesures relatives aux services sont sommaires et incomplètes.

Le reste de la section s'articule comme suit : la section C.1 examine les principales sources de données statistiques sur les mesures non tarifaires et sur les mesures relatives aux services, en mettant l'accent sur les domaines dans lesquels les données sont insuffisantes ; la section C.2 extrait des principales bases de données un certain nombre de faits stylisés concernant les MNT appliquées aux marchandises ; la section C.3 présente des faits stylisés analogues concernant les mesures relatives aux services ; et la section C.4 formule des conclusions.

1. Sources de renseignements sur les MNT et sur les mesures relatives aux services

Cette section présente les principales sources de renseignements sur les MNT et analyse la portée et la qualité des données qu'elles fournissent. Elle examine à la fois les sources internes de l'OMC et les sources extérieures. L'analyse qui suit met en évidence la diversité des sources et des modes de collecte des données et fait une distinction entre les notifications, le suivi, les problèmes commerciaux spécifiques, les données officielles et les enquêtes auprès des entreprises. Elle fait aussi une distinction entre les renseignements sur les MNT et les renseignements sur les obstacles au commerce liés aux MNT. L'analyse montre aussi que, malgré cette diversité, les données sont au mieux fragmentaires. Chaque source de données apporte un éclairage sur une petite partie de l'ensemble des mesures. Cet éclairage dépend du but particulier dans lequel les données ont été recueillies et du mode de collecte des données – simple communication ou notification d'une mesure, ou plainte contre une mesure. En tout état de cause, la plus grande prudence s'impose dans l'interprétation des données dont on dispose.

(a) Sources de renseignements internes de l'OMC

Les listes de concessions et d'engagements des Membres de l'OMC sont l'une des principales sources de renseignements sur leurs politiques commerciales. Cependant, ces renseignements fort utiles portent plus sur les politiques que les Membres se sont engagés à appliquer que sur celles qu'ils appliquent effectivement. En outre, les Accords de l'OMC renferment aussi de nombreuses dispositions visant à accroître la transparence des mesures affectant le commerce. Ces dispositions peuvent être classées en quatre catégories : (a) les prescriptions en matière de publication ; (b) les prescriptions en matière de notification ; (c) le mécanisme d'examen des politiques commerciales et les rapports de suivi ; et (d) la possibilité de soulever des problèmes commerciaux spécifiques au Comité SPS, au Comité OTC et dans le cadre du mécanisme de règlement des différends.

(i) *Listes de concessions et listes d'engagements*

Les listes de concessions concernant les marchandises donnent essentiellement des renseignements sur les engagements tarifaires des Membres, mais elles contiennent aussi leurs engagements concernant l'utilisation de diverses mesures non tarifaires qui affectent

le commerce des produits agricoles, ainsi que leurs concessions non tarifaires. Les engagements relatifs aux MNT dans le secteur agricole concernent les contingents tarifaires (les quantités importées dans les limites du contingent sont soumises à des taux de droits inférieurs aux taux applicables hors contingent) et les engagements visant à limiter le subventionnement dans l'agriculture (engagements en matière de MGS (mesure globale du soutien) totale pour le soutien interne, et engagements en matière de dépenses budgétaires et de réduction des quantités pour les subventions à l'exportation). Quant aux concessions non tarifaires (Partie III), elles ont été ajoutées dans le cadre des négociations du Cycle d'Uruguay (par quelques Membres seulement), ou après ce Cycle, dans le contexte du processus d'accession des pays à l'OMC.¹ Les engagements tarifaires et non tarifaires sont aussi présentés sous forme électronique dans la base de données sur les listes tarifaires codifiées. On notera que l'on peut difficilement comparer les engagements tels qu'ils sont présentés dans la base de données ne permettant guère une comparaison entre produits et entre Membres.²

Les listes d'engagements concernant les services indiquent les engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national. Pour chaque service faisant l'objet d'un engagement, la liste indique, pour chacun des quatre modes de fourniture, les éventuelles limitations concernant l'accès aux marchés ou le traitement national que le Membre est autorisé à maintenir. Les limitations qui ne sont pas inscrites dans les listes de cette façon sont illégales. Les listes combinent donc une «liste positive» de services visés et une «liste négative» de limitations. Elles garantissent un niveau d'accès minimal; les Membres peuvent toujours accorder des niveaux d'accès aux marchés et de traitement national plus favorables que ceux qui sont indiqués dans leurs listes, sur la base du traitement de la nation la plus favorisée (NPF), et beaucoup le font (voir la section D.3).

(ii) *Prescriptions en matière de publication et points d'information*

Aux termes de l'article X:1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), tous les règlements relatifs au commerce doivent être publiés dans les moindres délais «de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance». Plusieurs autres Accords de l'OMC contiennent des prescriptions plus précises en matière de publication. Dans l'Accord OTC, par exemple, l'article 2.9.1 prévoit la publication d'un avis lorsque le gouvernement envisage d'introduire un règlement technique qui n'est pas fondé sur des normes internationales et qui peut avoir un effet notable sur le commerce. De même, l'article 2.11 exige la publication de tous les règlements techniques qui ont été adoptés. Des dispositions identiques s'appliquent aux procédures d'évaluation de la conformité. Outre ces prescriptions en matière de publication, l'Accord OTC comporte des dispositions qui prévoient l'établissement de points d'information capables de répondre aux demandes de renseignements et de fournir les documents pertinents concernant les règlements techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité.

Les prescriptions en matière de publication et les points d'information sont destinés à contribuer à la transparence

en informant les autres Membres en général, et les producteurs des Membres exportateurs en particulier (voir l'article X ainsi que les articles premier, 2 et 3 de l'Annexe B de l'Accord SPS, par exemple). Les prescriptions en matière de publication et les notifications (voir ci-après) sont généralement complémentaires. Les Accords SPS et OTC prévoient la notification des projets de règlement au Secrétariat de l'OMC et la publication des règlements adoptés. Il y a une différence importante entre les prescriptions en matière de notification et en matière de publication. En effet, les notifications sont centralisées au Secrétariat de l'OMC, tandis que la publication consiste simplement à rendre publics certains renseignements. Une autre différence est que si les notifications doivent être présentées à l'OMC dans l'une des trois langues officielles (anglais, français et espagnol), la publication se fait dans la langue nationale.

(iii) *Notifications*

Dans le cadre de l'OMC, il existe plus de 200 prescriptions différentes en matière de notification, dont la plupart concernent les mesures non tarifaires. Ces prescriptions sont extrêmement variées.³ Premièrement, si la plupart des prescriptions obligent les Membres à communiquer des renseignements sur leurs propres politiques, certaines prévoient une notification «inverse», par laquelle les Membres peuvent signaler des mesures imposées par d'autres pays. Deuxièmement, la fréquence des notifications varie elle aussi. La plupart de celles qui portent sur des lois et règlements sont ponctuelles, le membre étant tenu de notifier séparément toute modification ultérieure. Les notifications qui renseignent sur les mesures elles-mêmes prennent généralement deux formes: elles sont soit ponctuelles, soit semestrielles ou annuelles. Troisièmement, près de la moitié des prescriptions en matière de notification concernent les MNT visant des produits spécifiques. Dans ce cas, les Membres sont généralement tenus d'indiquer les produits visés conformément au modèle de notification. L'autre moitié concerne les mesures (lois et réglementations) qui affectent ou sont susceptibles d'affecter tous les produits (inspection avant expédition, évaluation en douane).

Une comparaison de la liste des notifications avec la version 2010 de la Classification internationale des mesures non tarifaires montre que les notifications couvrent la majorité des catégories (voir le tableau C.1.2 ci-après). La Classification internationale comprend 16 grandes catégories de mesures, dont trois seulement semblent échapper totalement aux prescriptions de notification de l'OMC, à savoir: les mesures financières, les restrictions à la distribution et les restrictions concernant les services après-vente. Toutes les autres catégories sont au moins partiellement couvertes (c'est-à-dire qu'un certain nombre de sous-catégories sont couvertes, tandis que d'autres ne le sont pas).

Toutefois, lorsque les prescriptions en matière de notification correspondent à peu près aux catégories de MNT, elles ne visent pas nécessairement les mesures qui pourraient être classées dans ces catégories. Dans le cas des mesures sanitaires et phytosanitaires, par exemple, l'article 7 et l'Annexe B de l'Accord SPS exigent que les gouvernements notifient les nouvelles réglementations SPS qui ne sont pas fondées sur des normes

internationales et qui ont un effet notable sur le commerce des autres Membres, et qu'ils le fassent dans les moindres délais, c'est-à-dire lorsque des modifications peuvent encore être apportées. Il n'est pas nécessaire de notifier les mesures qui étaient en place avant l'entrée en vigueur de l'Accord SPS, ni les mesures finales quand elles prennent effet. Cela signifie que certaines des mesures en place n'ont pas été notifiées, et que certaines de celles qui ont été notifiées ont pu être modifiées avant leur mise en œuvre, ou n'ont jamais été mises en œuvre.

Les notifications donnent une idée incomplète et parfois trompeuse de l'incidence des mesures non tarifaires.⁴ Premièrement, les Membres de l'OMC ne respectent pas nécessairement leurs obligations de notification. Le respect de ces obligations n'est pas facile à mesurer mais, un simple décompte des notifications au regard de certaines prescriptions montre qu'il est relativement faible, du moins dans certains domaines. Comme on le verra plus en détail dans la section E.4, cela peut s'expliquer en partie par les difficultés rencontrées par les Membres pour établir leurs notifications, mais la principale explication est certainement que les gouvernements ne sont pas incités à présenter des notifications ou, pire encore, sont incités à ne pas le faire. Deuxièmement, les notifications ont différents objectifs (Bacchetta *et al.*, 2012). À l'évidence, certaines ne visent pas à faire un inventaire exhaustif des mesures prises dans le domaine concerné. Dans le cadre des Accords SPS et OTC, par exemple, les notifications ont pour but de permettre aux autres Membres de participer à l'élaboration de nouvelles réglementations. Cela explique pourquoi il n'est pas obligatoire de notifier les mesures en place avant 1995 (année où les Accords sont entrés en vigueur) ou les mesures finales. Troisièmement, la « qualité » des renseignements communiqués varie sensiblement selon les notifications.⁵ Là encore, les critères de qualité peuvent être discutables mais dans bien des cas, les notifications ne donnent pas de renseignements précis sur des aspects importants des mesures, comme les produits visés ou la durée de la mesure.

Seule une partie des renseignements recueillis à partir des notifications est stockée dans des bases de données consultables.⁶ Le Secrétariat de l'OMC a mis au point des systèmes de gestion des renseignements pour faciliter

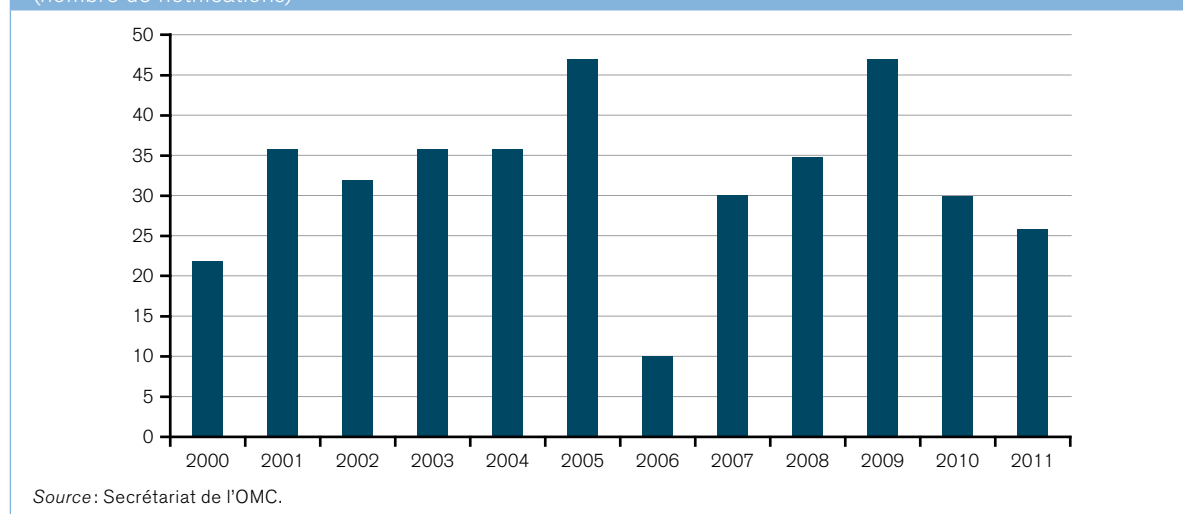
l'accès à tous les renseignements sur les mesures SPS et les OTC communiqués par les Membres au moyen des différents mécanismes de transparence existants. Le système de gestion des renseignements OTC et le système de gestion des renseignements SPS sont pour les utilisateurs une source unique de renseignements sur les OTC et les mesures SPS notifiées à l'OMC par les gouvernements Membres, sur les problèmes commerciaux spécifiques soulevés au Comité SPS ou au Comité OTC, ou par l'intermédiaire des points d'information établis par les gouvernements. Ces deux systèmes ne sont pas exactement des bases de données sur les MNT ; il s'agit plutôt de bases documentaires, qui permettent d'effectuer des recherches dans les documents pertinents par code, par Membre notifiant, par date, par produit ou par mot-clé.

L'accès à tous les renseignements extraits des notifications sera nettement amélioré grâce au nouveau Portail intégré d'information commerciale que le Secrétariat de l'OMC est en train de mettre au point pour permettre un accès unifié à tous les renseignements disponibles à l'OMC sur les mesures relatives au commerce et à la politique commerciale.

Dans le domaine des services, l'obligation de notification à des fins de transparence est énoncée à l'article III:3 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui exige que les Membres notifient les mesures qui « affectent notablement le commerce » des services visés par leurs engagements spécifiques. À la fin de 2011, un peu plus de 400 notifications avaient été reçues.⁷ La figure C.1 montre le nombre de notifications reçues chaque année depuis 2000.

Étant donné le grand nombre de secteurs dans lesquels les 153 Membres de l'OMC avaient pris des engagements à la fin de 2011 (en moyenne plus de 50 pour les pays en développement, et près de 110 pour les pays développés), il semble évident que le nombre de notifications reçues au cours d'une année donnée ne reflète pas l'ensemble des mesures qui auraient dû être notifiées. Concernant l'AGCS, une difficulté pour les Membres tient à ce que la portée des mesures à notifier n'est pas très claire, car l'Accord ne donne pas plus d'indications sur l'interprétation de l'expression « affectent notablement » le commerce des

Figure C.1 : Notifications reçues au titre de l'article III:3 de l'AGCS 2000-2011 (nombre de notifications)



services. Cependant, comme on l'a déjà dit, le fait que les prescriptions en matière de notification sont peu respectées est dû pour l'essentiel à un problème d'incitation. Dans les secteurs qui font l'objet d'engagements, les Membres ne veulent pas s'«incriminer» en notifiant des mesures qui seraient contraaires à leurs engagements. Ils peuvent aussi avoir intérêt à ne pas être transparents au sujet de mesures qui ont «notablement» libéralisé l'accès à des secteurs dans lesquels ils ont pris des engagements, car ils risqueraient de se voir demander de consolider cette libéralisation, pas nécessairement connue.

(iv) *Examens des politiques commerciales et rapports de suivi*

Examens des politiques commerciales

Les politiques et pratiques commerciales de tous les Membres font l'objet d'un examen périodique – tous les deux ans pour les quatre pays qui ont la plus grande part du commerce mondial, tous les quatre ans pour les 16 pays suivants, et tous les six ans pour les autres pays. L'examen est mené par l'Organe d'examen des politiques commerciales (OEPC) de l'OMC sur la base de deux rapports, l'un établi par le Membre concerné et l'autre par le Secrétariat de l'OMC, sous sa propre responsabilité. Outre ces deux rapports, le processus d'examen comporte un mécanisme de questions-réponses. Deux mois avant la réunion d'examen, les rapports sont distribués à tous les Membres, qui ont un mois pour présenter des questions par écrit au Membre soumis à examen. Ce dernier doit y répondre par écrit avant la réunion.

Le rapport du Secrétariat de l'OMC passe en revue un large éventail de mesures non tarifaires. Il est généralement divisé en cinq parties:⁸ environnement économique, régime de commerce et investissement, politique et pratiques commerciales par mesure, politique commerciale par secteur, et Aide pour le commerce. Le chapitre sur la politique et les pratiques commerciales analysées par mesure distingue les mesures affectant directement les importations, les mesures affectant directement les exportations et les mesures affectant la production et le commerce. Le tableau C.1 ci-après donne la liste des mesures examinées sous chacune de ces trois rubriques dans le cadre de l'examen de la politique commerciale du Cambodge effectué en 2011, qui est cité ici à des fins d'illustration. Les politiques affectant le commerce des services sont examinées secteur par secteur.

Pour établir son rapport, le Secrétariat de l'OMC utilise diverses sources de renseignements. Il part généralement du rapport précédent, qui peut être actualisé à l'aide des données figurant dans les notifications. Le Secrétariat envoie aussi un questionnaire au gouvernement du Membre soumis à examen. Ce questionnaire, qui porte sur tous les domaines examinés dans le rapport, est établi selon un modèle général mais est souvent individualisé. Pour compléter les renseignements recueillis par le biais de ces canaux institutionnels, on utilise d'autres sources d'informations publiques afin d'identifier les questions qu'il serait utile d'examiner. Malgré les efforts considérables qui sont déployés, les examens des politiques commerciales (EPC) ne couvrent pas et ne peuvent pas couvrir toutes les mesures non tarifaires dans tous les domaines. Par exemple, comme cela a déjà été dit dans Organisation mondiale du commerce (OMC)

(2006), les renseignements sur les subventions obtenus dans les examens des politiques commerciales sont très variables. De même, seule une partie des secteurs de services est examinée et, dans le meilleur des cas, une partie seulement de la réglementation intérieure.

Si les renseignements sur les droits de douane et le commerce utilisés dans les rapports sont enregistrés dans la Base de données intégrée de l'OMC et sont ainsi accessibles par voie électronique, les données sur les mesures non tarifaires et sur les mesures affectant le commerce des services ne sont pas systématiquement stockées sous forme électronique, de sorte que l'on peut difficilement les comparer d'un Membre de l'OMC à l'autre et qu'elles ne sont pas faciles à exploiter pour une analyse quantitative. De même, les questions posées et les réponses reçues dans le cadre du processus d'examen sont publiées dans une annexe du compte rendu de la réunion, mais elles ne sont pas systématiquement codées et stockées dans une base de données. Cela pourrait changer avec le nouveau Portail intégré d'information commerciale, qui donnera accès à tous les renseignements issus des examens des politiques commerciales. Des efforts seront faits pour codifier ces données et faciliter ainsi l'analyse quantitative.

Rapports de suivi

L'OMC publie deux types de rapports de suivi. Les premiers sont publiés deux fois par an par le Secrétariat de l'OMC, à l'intention de l'Organe d'examen des politiques commerciales (OEPC).⁹ Ces rapports examinent les faits nouveaux relatifs au commerce des marchandises et des services de tous les Membres de l'OMC et des observateurs. Ils suivent

Tableau C.1 : Mesures examinées dans le cadre des examens des politiques commerciales

Mesures agissant directement sur les importations

- (i) Procédures douanières
- (ii) Droits de douane et autres taxes et impositions affectant les importations
- (iii) Évaluation en douane
- (iv) Inspection avant expédition
- (v) Règles d'origine
- (vi) Prohibitions à l'importation, contingents d'importation et licences d'importation
- (vii) Régime antidumping, régime des droits compensateurs et régime des sauvegardes
- (viii) Marchés publics
- (ix) Entreprises commerciales d'État
- (x) Autres mesures

Mesures agissant directement sur les exportations

- (i) Procédures
- (ii) Taxes à l'exportation
- (iii) Restrictions à l'exportation
- (iv) Subventions à l'exportation
- (v) Promotion des exportations
- (vi) Zones économiques spéciales

Mesures agissant sur la production et le commerce

- (i) Cadre réglementaire
- (ii) Obstacles techniques au commerce
- (iii) Mesures sanitaires et phytosanitaires
- (iv) Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)

Source: Organisation mondiale du commerce (OMC) (2011a).

l'évolution des droits de douane et des mesures non tarifaires et les changements concernant une large gamme de mesures affectant le commerce des services. Les seconds rapports sont publiés par le Secrétariat de l'OMC en collaboration avec les secrétariats de l'OCDE et de la CNUCED en réponse à une demande du G-20 concernant le suivi des mesures relatives au commerce et à l'investissement.¹⁰ Ces rapports, qui ne concernent que les pays du G-20, sont également publiés deux fois par an.

Ces deux types de rapports utilisent des sources de renseignements analogues, consistant principalement en demandes de renseignements adressées aux Membres de l'OMC, en notifications inverses informelles et en articles de presse. Ces renseignements sont ensuite présentés aux Membres concernés pour vérification. Ils sont publiés dans des rapports et enregistrés dans des tableurs, mais ils ne sont pas stockés dans une base de données. Cependant, comme tous les autres renseignements sur le commerce et les politiques commerciales recueillis par l'OMC, ils seront accessibles sur le nouveau Portail intégré d'information commerciale.

Les Membres de l'OMC ont reconnu l'utilité de l'exercice de suivi du commerce. Il existe un large consensus en faveur de sa poursuite et de son renforcement, et de la présentation par le Directeur général d'exposés sur ce sujet dans des forums internationaux comme le G-20.¹¹

(v) *Problèmes commerciaux spécifiques et différends*

Problèmes commerciaux spécifiques

Les Comités OTC et SPS servent de cadre à l'examen par les Membres de l'OMC de questions relatives à des mesures spécifiques prises par d'autres Membres. Il s'agit des «problèmes commerciaux spécifiques» en rapport avec des mesures projetées qui sont notifiées aux Comités OTC et SPS conformément aux prescriptions de l'Accord pertinent en matière de notification, ou avec des mesures actuellement en vigueur. Les réunions des Comités ou les discussions informelles entre les Membres tenues en marge de ces réunions donnent aux Membres la possibilité d'examiner les problèmes commerciaux dans un cadre bilatéral ou multilatéral et de demander des éclaircissements.

Les problèmes commerciaux spécifiques soulevés par les Membres sont une source de renseignements potentiellement intéressants sur les effets des mesures non tarifaires. Ils indiquent les obstacles particuliers rencontrés par les exportateurs du pays soulevant le problème sur un marché d'exportation. Les renseignements qu'ils fournissent sur les effets des MNT sont donc analogues à ceux qui proviennent d'enquêtes auprès des entreprises. La principale différence est que les problèmes commerciaux spécifiques sont exprimés par l'intermédiaire des gouvernements. Les exportateurs confrontés à un obstacle peuvent s'en plaindre à leur gouvernement, qui soulèvera ou non la question à l'OMC. Par conséquent, les problèmes commerciaux spécifiques peuvent donner une image déformée des effets de restriction ou de distorsion des échanges des OTC ou des mesures SPS. Un certain nombre de problèmes peuvent ne jamais être évoqués.¹² Qui plus est, il n'y a aucune raison de penser que les problèmes soulevés sont statistiquement représentatifs de

toutes les distorsions des échanges dues à des OTC ou à des mesures SPS auxquelles les Membres sont confrontés.

Comme indiqué précédemment, le système de gestion des renseignements OTC et le système de gestion des renseignements SPS permettent aux utilisateurs de suivre les problèmes commerciaux spécifiques soumis aux Comités OTC et SPS et d'effectuer des recherches à leur sujet, mais ils ne permettent pas une analyse quantitative. Le Secrétariat de l'OMC a donc codifié tous les renseignements pertinents sur les problèmes commerciaux spécifiques qu'il a consignés dans deux bases de données, concernant l'une les obstacles techniques au commerce (OTC) et l'autre les mesures SPS. La base de données sur les problèmes commerciaux spécifiques liés aux OTC contient des renseignements sur les 317 problèmes soulevés au Comité OTC entre janvier 1995 et juin 2011.¹³ La base de données sur les problèmes commerciaux spécifiques liés aux mesures SPS contient quant à elle des renseignements sur les 312 problèmes soulevés entre janvier 1995 et décembre 2010. Il s'agit dans chaque cas d'un problème soulevé par un ou plusieurs Membres en relation avec une mesure prise par un partenaire commercial. Comme certaines de ces mesures ont peut-être été notifiées à l'OMC, un problème peut avoir un rapport avec une ou plusieurs notifications du Membre qui prend la mesure. L'attribution des codes de produits du Système harmonisé (système utilisé par les pays participants pour classer sur une base commune les marchandises échangées) a été la principale difficulté soulevée par la codification.¹⁴

Différends

Les procédures engagées par les Membres dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC sont une autre source de renseignements potentiellement intéressants sur les effets des mesures non tarifaires. Le Secrétariat de l'OMC tient à jour une base de données sur les «demandes de consultations», première étape de l'engagement formel d'une procédure de règlement des différends à l'OMC. Au 31 décembre 2011, cette base de données contenait des renseignements sur 427 demandes.¹⁵ Ces données n'indiquent pas le type de MNT en cause dans les différends, mais le ou les accord(s) et disposition(s) cités dans chaque différend sont indiqués, ce qui permet d'avoir une estimation du nombre d'affaires concernant chaque type de mesure non tarifaire. Ce faisant, il est important de se rappeler que, pour des raisons économiques et politiques, un certain nombre de distorsions des échanges liées à des MNT peuvent ne pas être contestées. Comme dans le cas des problèmes commerciaux spécifiques, il n'y a pas de raison de penser que les mesures contestées sont statistiquement représentatives de toutes les distorsions des échanges liées à des MNT auxquelles les Membres sont confrontés.¹⁶

Cette approche pose un autre problème car dans tout différend, les plaignants ont tendance à alléguer la violation d'un grand nombre de dispositions dont certaines sont en fait identiques ou étroitement liées entre elles. Par exemple, le GATT est cité dans la plupart des différends, car il contient les règles fondamentales qui s'appliquent au commerce des marchandises. De plus, même lorsqu'un plaignant invoque un accord plus spécifique, comme l'Accord OTC, il peut aussi formuler des allégations au titre du GATT, par exemple de l'article III:4. Par conséquent, le

simple décompte des dispositions citées dans les affaires amènerait à surestimer le nombre de MNT contestées.

Santana et Jackson (2012) proposent, pour obtenir une idée plus précise des types de mesures faisant l'objet de procédures de règlement des différends à l'OMC, de procéder à un ajustement afin de tenir compte de la citation du GATT dans les différends où cet accord a pu jouer un rôle secondaire. En appliquant cette méthode, ils ont établi un ensemble de données sur les différends soumis à l'OMC, fondé en grande partie sur la base de données sur les demandes de consultations maintenue par la Division des affaires juridiques de l'OMC.¹⁷ Ces données ne sont pas accessibles au public, mais elles concordent avec la base de données sur les différends soumis à l'OMC qui est disponible sur le site Web de la Banque mondiale (voir plus loin). Dans leurs données, Jackson et Santana ne comptent pas deux fois les demandes de consultations faisant référence au GATT lorsque la référence a probablement une importance secondaire par rapport à l'allégation principale de violation (un accord spécialisé ou un autre article du GATT). En outre, ils ont limité leur analyse aux différends relatifs au commerce des marchandises, soit un total de 393 différends sur les 427 procédures engagées au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends au 31 décembre 2011.

(b) Sources de renseignements extérieures à l'OMC

(i) *Données provenant de sources officielles*

Système TRAINS et Market Access Map

Mis au point par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Système d'analyse et d'information commerciales (TRAINS) de la CNUCED est la collection la plus complète de renseignements publics sur les mesures non tarifaires. La CNUCED a commencé à recueillir des renseignements sur les MNT en 1994 et, simultanément, elle a développé la base de données TRAINS.¹⁸ Le système TRAINS contient des renseignements sur le commerce, les droits de douane et les MNT par ligne tarifaire du Système harmonisé (SH). Les MNT ont été classées selon un système de codification des mesures de réglementation commerciale spécialement conçu, qui distingue six grandes catégories de MNT. La base de données contient des renseignements sur les MNT pour 86 pays se rapportant à des périodes allant d'une à sept années entre 1992 et 2010. Pour certains pays/années, en particulier après 2001, les données n'ont été collectées que pour certaines catégories de MNT. Diverses sources de données ont été utilisées, notamment des sources de l'OMC comme les notifications, lorsque cela était possible.¹⁹ Dans l'ensemble, les données sont fragmentaires, et, de ce fait, il existe des cellules vides qui sont difficiles à interpréter. Cela peut indiquer que les données manquent ou qu'une MNT particulière ne s'applique pas à une ligne tarifaire donnée.

Au début des années 2000, on s'est rendu compte que la base de données TRAINS devait être considérablement améliorée et que le Système de codification devait être actualisé pour tenir compte des nouvelles pratiques. En

2005, le Secrétaire général de la CNUCED a lancé un projet visant à revoir la définition, la classification, le recensement et la quantification des mesures non tarifaires.²⁰ Sous la conduite d'un groupe de personnalités, une équipe d'experts de toutes les organisations internationales qui s'occupent des MNT a commencé à travailler sur ce projet. En 2009, cette équipe a proposé une version actualisée et modifiée du Système de codification comportant 16 catégories (voir le tableau C.2), qui alignait la classification sur le cadre réglementaire.²¹ Un projet pilote sur le recensement et la quantification des MNT a été réalisé par la CNUCED et le Centre du commerce international (ITC) pour tester la nouvelle classification. Avec le soutien de deux commissions régionales de l'ONU, la CNUCED et l'ITC ont recueilli des renseignements sur les MNT dans sept pays en développement.²² La classification actualisée des MNT a été finalisée et adoptée, sur la base des enseignements du projet pilote.

La classification actualisée introduit aussi la notion d'«obstacles de procédure», qui désigne les problèmes liés au processus d'application d'une MNT et non à la mesure elle-même (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), 2010: xvii). Une liste initiale d'obstacles a été établie et évaluée dans une série d'entretiens menés auprès d'entreprises exportatrices dans le cadre du projet pilote (voir plus loin la sous-section sur les enquêtes auprès des entreprises).²³ Sur la base des enseignements tirés du projet pilote, la liste initiale a été révisée et élargie.

Le tableau C.3 présente les dix grandes catégories d'obstacles de procédure figurant dans la liste utilisée actuellement par l'ITC. La distinction entre une mesure non tarifaire et un obstacle de procédure étant parfois

Tableau C.2 : Classification internationale des mesures non tarifaires

A	Mesures sanitaires et phytosanitaires
B	Obstacles techniques au commerce
C	Inspection avant expédition et autres formalités
D	Mesures de contrôle des prix
E	Licences, contingents, prohibitions et autres mesures de contrôle quantitatif
F	Impositions, taxes et autres mesures paratarifaires
G	Mesures financières
H	Mesures anticoncurrentielles
I	Mesures concernant les investissements et liées au commerce
J	Restrictions à la distribution*
K	Restrictions concernant les services après vente*
L	Subventions (autres que les subventions à l'exportation)*
M	Restrictions en matière de marchés publics*
N	Propriété intellectuelle*
O	Règles d'origine*
P	Mesures liées à l'exportation*

Source: Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2010).

Note: *Indique que la CNUCED ne recueille pas de données officielles pour cette catégorie, qui est utilisée seulement pour collecter des données auprès du secteur privé par le biais d'enquêtes et de sites Web.

ténue, il est utile de l'illustrer au moyen d'un exemple. Pour importer un produit, il peut être nécessaire d'obtenir un certificat particulier (MNT); or, l'autorité qui délivre le certificat ou le laboratoire d'essais peuvent avoir un coût très élevé, peuvent tarder à répondre ou peuvent se trouver dans une zone éloignée (obstacles de procédure liés à la MNT). Les renseignements sur les obstacles de procédure ne peuvent être collectés qu'au moyen d'enquêtes ou de mécanismes enregistrant les plaintes.

Une fois le projet pilote achevé, l'ITC, la CNUCED et la Banque mondiale ont commencé à recueillir des données officielles sur les mesures non tarifaires.²⁴ Leur stratégie consistait à employer des consultants locaux (universités, clubs de réflexion ou cabinets de conseil) et à leur fournir une assistance et des lignes directrices pour établir des inventaires des MNT en collaboration avec les ministères et les organismes concernés. Le recours à des consultants extérieurs vise à remédier à deux des problèmes qui affectent la notification directe: (i) la grande diversité des organismes participant à l'adoption de MNT, et (ii) l'incitation, pour les autorités, à ne pas notifier pour ne pas s'exposer. Les données recueillies par les consultants sont mises en forme selon la classification internationale par produit (au niveau de la ligne tarifaire ou de la position à six chiffres du SH), et sont accompagnées de renseignements sur les sources juridiques et l'organisme chargé de l'application, pour que les données puissent être vérifiées. Les inventaires sont ensuite approuvés par les autorités nationales lors d'ateliers de validation. Enfin, les données sont vérifiées et ajoutées à la base de données TRAINS et au, base de données sur les droits de douane et les MNT établie par l'ITC.

Afin de renforcer la coopération et de développer les récents travaux de collecte de données, un ambitieux partenariat entre plusieurs organisations, l'initiative Transparency in Trade (TNT), a été lancée en 2011 par la Banque africaine de développement, l'ITC, la CNUCED et la Banque mondiale. Financée par des donateurs, cette initiative vise à donner une « forte impulsion » à la collecte de données de façon à créer une source d'information mondiale unique. Elle offre un cadre aux quatre organisations pour coordonner leurs efforts de collecte de données afin de combler les principales lacunes et de renforcer la capacité des institutions des pays en développement de recueillir et communiquer des renseignements sur les politiques commerciales. L'initiative TNT comporte quatre grands volets: (i) les outils (les portails «Market Access Map» et «World Integrated Trade Solutions» de la Banque mondiale

donnent accès aux données); (ii) la collecte de données tarifaires; (iii) la collecte de données sur les MNT; et (iv) les politiques affectant le commerce des services. Une fois que la première phase de collecte de données sera achevée, le partenariat TNT devra relever le défi du passage à une structure plus durable qui ne dépende pas du seul financement des donateurs.

Base de données de la Banque mondiale sur les obstacles temporaires au commerce (TTBD)

Le site Web de la base de données de la Banque mondiale sur les obstacles temporaires au commerce (TTBD) contient des données détaillées en libre accès sur l'utilisation, par plus de 30 gouvernements nationaux, des droits antidumping et des droits compensateurs depuis 1980 et des mesures de sauvegarde globales depuis 1995, ainsi que sur l'utilisation par la Chine de son mécanisme de sauvegarde transitoire.²⁵ La base de données mondiale sur les mesures antidumping, mise au point par Chad Brown avec un financement de la Banque mondiale, utilise des documents originaux des gouvernements nationaux pour organiser les renseignements sur les pays affectés, la catégorie de produits (au niveau de la position à huit chiffres du SH), le type de mesure, la date d'ouverture de l'enquête, la date d'imposition finale de droits et la date de suppression, et même sur les entreprises concernées.

Le site Web de la TTBD héberge aussi une base de données publique contenant des renseignements sur les différends soumis à l'OMC, établie par Henrik Horn et Petros Mavroidis.²⁶ Elle contient des renseignements sur toutes les étapes de la procédure de règlement des différends (rapports des groupes spéciaux, appels, rapports des groupes spéciaux de la mise en conformité) pour tous les différends soumis à l'OMC jusqu'au 11 août 2011.

Base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits

Le Département des affaires économiques de l'OCDE a mis au point une base de données contenant des indicateurs de réglementation des marchés de produits pour les États membres. L'objectif est de transformer les données qualitatives sur les lois et règlements susceptibles d'affecter la concurrence en indicateurs quantitatifs. Les indicateurs mesurent principalement les règlements potentiellement anticoncurrentiels dans les domaines où la concurrence est viable. À l'exception de l'indice de restrictivité de la réglementation de l'investissement étranger direct (IED), ils ne font pas de distinction entre les mesures discriminatoires et les mesures non discriminatoires (voir la section C.3). Les renseignements utilisés pour cette base de données proviennent principalement des réponses officielles des gouvernements au questionnaire de l'OCDE sur les indicateurs de la réglementation, et une petite partie seulement sont extraits d'ensembles de données externes, ce qui garantit un degré de comparabilité élevé entre les pays. Les indicateurs sont soumis à l'examen des administrations nationales des pays membres de l'OCDE.

La base de données propose plusieurs indicateurs différents calculés pour différentes années. Premièrement, l'indicateur de réglementation des marchés de produits (RMP) de l'économie dans son ensemble, qui porte sur les réglementations nationales dans le secteur manufacturier et dans celui des services. Cet indicateur a été estimé pour les

Tableau C.3 : Liste des obstacles de procédure de l'ITC

A	Charges administratives
B	Problèmes d'information/de transparence
C	Comportement incohérent ou discriminatoire des fonctionnaires
D	Contraintes de temps
E	Paieement
F	Problèmes d'infrastructure
G	Sécurité
H	Contraintes juridiques
I	Autres

Source: Centre du commerce international (ITC) (2011).

années 1998 et 2003 pour 30 pays de l'OCDE (Conway *et al.*, 2005). Il a par la suite été remplacé par l'indicateur RMP intégré, qui a été calculé essentiellement pour 2008, pour 34 pays de l'OCDE (les quatre pays supplémentaires étant le Chili, l'Estonie, Israël et la Slovaquie) ainsi que pour l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde, l'Indonésie et la Russie (Wölfl *et al.*, 2009). L'indicateur de RMP intégré couvre des questions réglementaires générales dans des domaines tels que le contrôle public et le contrôle des prix, les obstacles juridiques et administratifs à l'entrée sur le marché et les obstacles au commerce et à l'investissement. Il couvre aussi certaines mesures réglementaires sectorielles concernant notamment le transport aérien et ferroviaire de voyageurs, le transport ferroviaire et routier de marchandises, les télécommunications et le commerce de détail.

Deuxièmement, parallèlement à l'indicateur RMP, l'OCDE a mis au point un ensemble d'indicateurs concernant la réglementation dans des secteurs particuliers ou des aspects particuliers de la réglementation. Les indicateurs sectoriels mesurent la réglementation de trois secteurs non manufacturiers et de certaines industries de réseau, notamment les secteurs de l'énergie (électricité et gaz), des transports (transports aérien, ferroviaire et routier) et de la communication (postes et télécommunications), ainsi que la réglementation du commerce de détail et des services professionnels (Conway et Nicoletti, 2006). L'indicateur de réglementation de l'énergie, des transports et des communications (RETC) prend en compte ces obstacles à l'entrée sur le marché, la participation publique dans les entreprises, le degré d'intégration verticale et la structure du marché, mais seulement dans une partie des sept secteurs. L'indicateur relatif au commerce de détail prend en compte quatre réglementations à l'entrée (enregistrement, licences et permis, restrictions concernant les grands points de vente et protection des entreprises en place) et deux réglementation des comportements (horaires d'ouverture des magasins et contrôle des prix). Enfin, l'indicateur relatif aux services professionnels prend en compte trois réglementations à l'entrée sur le marché et quatre réglementations du comportement. L'indice de restrictivité (de la réglementation) de l'IED concerne quant à lui quatre types de mesures : i) les restrictions à la participation étrangère, ii) les prescriptions exigeant un examen et une approbation préalable, iii) les règles applicables au personnel clé, et iv) d'autres restrictions à l'activité des entreprises étrangères (Kalinova *et al.*, 2010). La dernière révision de l'indice prend en compte les quatre types de mesures pour tous les secteurs primaires (agriculture, sylviculture, pêche et industries extractives), les investissements immobiliers, cinq sous-secteurs manufacturiers et huit secteurs de services. L'indice de restrictivité de l'IED est disponible pour 1997, 2003, 2006 et 2010, pour 48 pays.

Les indicateurs de réglementation de l'OCDE présentent un certain nombre d'avantages par rapport aux autres indicateurs des mesures relatives aux services. Premièrement, les données qu'ils synthétisent sont « objectives », dans la mesure où elles concernent les règlements et les conditions du marché et non des points de vue recueillis au moyen d'enquêtes. Deuxièmement, ces indicateurs offrent la plus large couverture de secteurs et régions et les plus longues séries chronologiques actuellement disponibles pour comparer la réglementation des marchés de produits entre les pays. Il ressort de l'analyse plus détaillée présentée dans la section C.3 que

les indicateurs RMP couvrent un large éventail de mesures concernant le secteur des services, mais ne correspondent pas aux catégories de mesures de l'AGCS (limitations concernant l'accès aux marchés et le traitement national, et réglementation intérieure). De plus, les indicateurs ne sont disponibles que pour un groupe relativement restreint de pays, qui sont pour la plupart des pays riches.²⁷

(ii) Préoccupations des entreprises

La plupart des sources examinées jusque-là sont des sources de renseignements officiels notifiés à l'OMC ou provenant de sources gouvernementales. Les renseignements officiels ont plusieurs avantages évidents. Premièrement, ils sont généralement fiables. On peut vérifier qu'ils proviennent d'un texte juridique et, du moins dans le cas des sources de l'OMC, ils sont approuvés par les gouvernements. Deuxièmement, ils sont recueillis dans la plupart des cas de façon systématique.²⁸ Mais ces renseignements présentent aussi quelques inconvénients, le principal étant que les données sont collectées/communiquées par les pays qui appliquent des mesures non tarifaires. Il se peut que certains de ces pays ne souhaitent pas attirer l'attention sur l'adoption de nouvelles MNT, ou ne jugent pas nécessaire de notifier ces mesures, de sorte que la fréquence des MNT dans les pays et dans les mesures agrégées peut être sous-estimée. En outre, il y a lieu de penser que la manière dont les MNT sont appliquées ou administrées peut constituer un « obstacle de procédure » au commerce, rien n'incite les gouvernements à faire état des obstacles aux modalités d'application particulières des mesures.

Peut-être est-il préférable d'aborder les questions relatives aux obstacles de procédure sur la base d'enquêtes auprès des entreprises ou de renseignements sur la manière dont les entreprises elles-mêmes perçoivent les difficultés qu'elles rencontrent sur les différents marchés. Les données sur les perceptions des exportateurs sont un complément important des données provenant de sources officielles car elles aident à identifier les mesures perçues comme des entraves au commerce. Toutefois, ce type de données reflète le jugement des entreprises et peut comporter plusieurs biais. Les entreprises peuvent exagérer les obstacles de procédure – ou, au contraire, les sous-estimer – selon les circonstances. Il se peut aussi qu'elles ne soient pas à même d'identifier exactement les mesures politiques qui posent problème. En outre, en raison des problèmes liés à la taille des échantillons et à l'autosélection des participants, les enquêtes ne garantissent pas toujours des résultats rigoureux et significatifs.²⁹ De même, dans le cas des sites Web où les exportateurs peuvent déposer des plaintes, l'autosélection donne lieu à un échantillonnage biaisé.

Deux sources de données sur les entreprises sont présentées dans cette sous-section et sont utilisées dans la sous-section suivante, car elles ont trait directement aux mesures non tarifaires. La première est une série de onze enquêtes auprès des entreprises réalisées par l'ITC dans des pays en développement. La seconde est la base de données CoRe NTMs (compilation des MNT notifiées), établie par Martinez *et al.* (2009), qui contient des renseignements provenant des « National Trade Estimate Reports on Foreign Trade Barriers » du Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales et de la base de données de l'Union européenne Market

Access – Trade Barriers. Ces deux sources donnent un aperçu des obstacles rencontrés par les entreprises de deux des plus grandes économies développées. D'autres enquêtes auprès des entreprises, axées sur la « facilité de faire des affaires » ne sont pas examinées ici (bien qu'elles puissent contenir des renseignements pertinents) car il faut les examiner de plus près pour s'assurer que les mesures ont été correctement identifiées.³⁰

Enquêtes auprès des entreprises réalisées par l'ITC

Depuis la fin du projet pilote en 2009 (voir la sous-section 1 (b) (i) ci-dessus), l'ITC a réalisé de vastes enquêtes auprès des entreprises sur les mesures non tarifaires dans plus d'une douzaine de pays en développement et de pays moins avancés sur tous les continents.³¹ Les enquêtes couvrent au moins 90 pour cent de la valeur totale des exportations de chaque pays participant (à l'exclusion des minéraux et des armes).³² L'économie est divisée en 13 secteurs et tous les secteurs représentant plus de 2 pour cent des exportations totales sont pris en compte dans l'enquête, qui s'adresse à la fois aux entreprises exportatrices et aux entreprises importatrices. La méthode d'enquête comporte deux étapes.

Dans la première étape, on interroge par téléphone toutes les entreprises de l'échantillon afin d'identifier celles qui sont confrontées à des mesures non tarifaires contraignantes. La deuxième étape consiste en entretiens directs avec les entreprises qui ont signalé des difficultés liées aux MNT. Un enquêteur formé les aide à identifier la réglementation en question, la nature du problème, les produits visés (au niveau de la position à six chiffres du SH), le pays partenaire qui exporte ou importe le produit et le pays qui applique la réglementation (pays partenaire, pays de transit ou pays d'origine). L'ITC ne procède pas lui-même aux enquêtes, mais confie la tâche à des organismes spécialisés et à des experts locaux, auxquels il donne des orientations et fournit un appui. Une fois l'enquête terminée, les résultats sont présentés et examinés lors d'un atelier qui réunit toutes les parties prenantes du pays et qui permet un dialogue sur les questions relatives aux MNT.

Recueil des MNT notifiées par les exportateurs des États-Unis et de l'Union européenne

Au cours de la dernière décennie, les services économiques de la Commission du commerce international des États-Unis (USITC) se sont employés à mettre sur pied une base de données unifiée en s'appuyant sur la base de données de l'Union européenne Market Access – Trade Barriers et sur le « National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers » publié par le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales (USTR), ainsi que sur les examens des politiques commerciales de l'OMC. La première version de la base de données sur les MNT de l'USITC, qui remonte à 2002, est décrite dans Manifold (2002) et dans Donnelly et Manifold (2005). Elle a ensuite été mise à jour par Martinez *et al.* (2009).

La base de données de l'UE Market Access – Trade Barriers donne un aperçu des obstacles non tarifaires rencontrés hors de l'Union européenne par les exportateurs des pays membres de l'UE. Elle est fondée sur les plaintes déposées par les exportateurs de l'UE et traitées par la Commission européenne. La base de données distingue 32 secteurs et sept grandes catégories de mesures : tarifs et droits de douane, instruments de défense commerciale, obstacles non tarifaires, obstacles liés à l'investissement,

obstacles liés aux droits de propriété intellectuelle, autres mesures (liées à l'exportation) et mesures spécifiques aux services. Chaque catégorie est elle-même divisée en plusieurs sous-catégories. Par exemple, la catégorie des obstacles non tarifaires comprend les sous-catégories suivantes : enregistrement, documentation et douanes ; restrictions quantitatives et mesures connexes ; questions relatives à la concurrence ; normes, mesures sanitaires et autres mesures techniques ; marchés publics ; subventions ; autres mesures non tarifaires ; et mesures sanitaires et phytosanitaires. La base de données de l'USITC n'inclut pas les droits de douane et les instruments de défense commerciale et les données de l'UE sont reclassées en fonction de la classification de l'USITC.

Le « National Trade Estimate (NTE) Report on Foreign Trade Barriers » est publié chaque année par l'USTR. Il porte principalement sur les obstacles aux exportations des États-Unis à l'étranger. Il ne s'agit pas d'une simple enquête auprès des entreprises. Le rapport s'appuie sur les renseignements recueillis par l'USTR, le Département du commerce, le Département de l'agriculture et d'autres organismes gouvernementaux des États-Unis. Il est complété par des renseignements fournis en réponse à un avis publié dans le Federal Register (Journal officiel du gouvernement des États-Unis) et par des renseignements communiqués par les membres des comités consultatifs du secteur privé sur le commerce et par les ambassades des États-Unis. Bien que chaque pays soit examiné de manière différente, l'examen met généralement l'accent sur les mesures sectorielles.

Global Trade Alert

En 2009, le Centre for Economic Policy Research (CEPR) s'est associé à des instituts de recherche indépendants du monde entier pour lancer l'initiative Global Trade Alert (GTA).³³ Cette initiative avait pour objectif d'accroître les informations disponibles sur les mesures gouvernementales susceptibles d'affecter les intérêts des partenaires commerciaux, définis au sens large comme étant les importations, les exportations, les investissements étrangers (y compris la propriété intellectuelle) et les emplois à l'étranger. Le CEPR estimait que la pression des pairs, conjuguée à la diffusion d'informations à jour et complètes, permettrait d'éviter les erreurs protectionnistes du passé. Il s'agit, pour l'initiative GTA, non seulement de suivre les mesures prises pendant la crise économique mondiale actuelle, mais aussi de fournir aux chercheurs et aux responsables gouvernementaux des renseignements sur les nouveaux schémas d'intervention de l'État susceptibles de poser des problèmes pour le maintien de l'ouverture des frontières.

Les pôles régionaux, réseau d'instituts de recherche indépendants et d'experts du commerce du monde entier, sont chargés de surveiller les mesures prises par les gouvernements dans leur région (et ailleurs). L'initiative GTA encourage aussi les tiers à signaler les mesures à examiner et il encourage le dialogue avec les juridictions chargées de l'application des mesures prises. Le Groupe d'évaluation, composé des dirigeants des pôles régionaux et présidé par le représentant du CEPR, plaque tournante du réseau, est chargé d'évaluer ces renseignements et de déterminer s'il convient de les publier sur le site Web du GTA ne se limite pas aux mesures visées par les accords de l'OMC. Elle ne se prononce pas non plus sur la licéité

d'une mesure au regard des règles de l'OMC, ni sur le point de savoir si elle est « protectionniste ».

2. Faits stylisés concernant les MNT relatives au commerce des marchandises

Malgré les insuffisances mentionnées ci-dessus, les bases de données sur les mesures non tarifaires qui existent actuellement peuvent être utilisées pour examiner des questions importantes relatives au commerce des marchandises, notamment celles de savoir si ces mesures ont augmenté au fil du temps, quelle est l'importance des mesures SPS et des OTC par rapport aux autres types de MNT et comment les entreprises perçoivent les obstacles qu'elles rencontrent sur les marchés internationaux. Cette sous-section pose plusieurs de ces questions et propose des réponses sous la forme de statistiques descriptives, afin d'établir un certain nombre de faits stylisés concernant les MNT. C'est seulement avec un ensemble fiable de faits que les chercheurs peuvent espérer progresser dans l'analyse des questions plus fondamentales qui se posent au sujet des MNT.

(a) Les données indiquent-elles une tendance à l'augmentation des MNT à moyen ou long terme ?

Pour saisir l'évolution générale des mesures non tarifaires depuis le milieu des années 1990, on a d'abord puisé des renseignements dans la base de données TRAINS de la CNUCED.³⁴ Le panneau (a) de la figure C.2 présente la part moyenne des lignes de produits et la part de la valeur du commerce affectées par des MNT pour tous les pays pour lesquels des renseignements ont été recueillis. Comme cela est expliqué plus en détail dans l'encadré C.1, il s'agit de mesures, fondées sur un inventaire, de la marge intensive (valeur des échanges) et de la marge extensive (nombre de lignes concernées) du commerce visé par des MNT, respectivement. Les parts des lignes de produits et de la valeur du commerce visées par des MNT ont augmenté entre 1996-2000 et 2001-2004, mais on ne constate pas de nouvelle augmentation pour la période 2005-2008.³⁵

On sait que la base de données TRAINS souffre d'incohérences dans la collecte de données d'une année

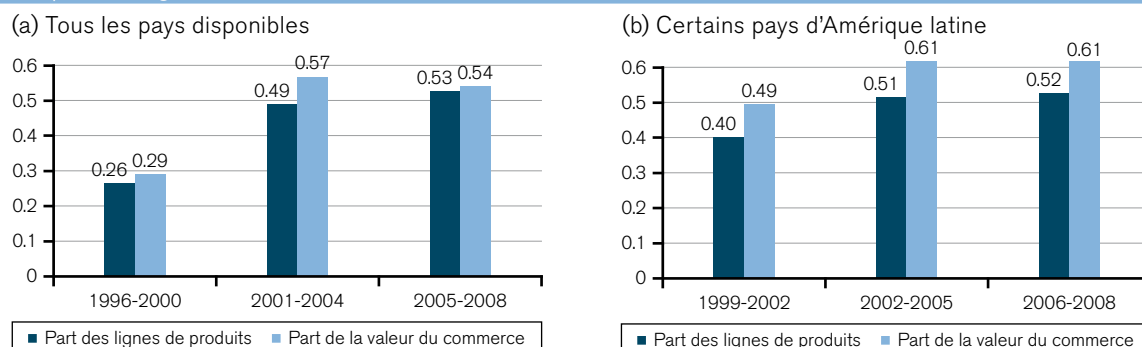
sur l'autre. Afin de remédier à ce problème, le panneau (b) de la figure C.2 présente les mêmes renseignements pour certains pays d'Amérique latine pour lesquels les renseignements sur les MNT figurant dans la base de données sont les plus complets.³⁶ Les résultats qualitatifs sont analogues à ceux du panneau (a) : les parts des lignes et de la valeur du commerce visées par des MNT ont augmenté entre 1996 et 2000 et entre 2001 et 2004, mais on ne constate pas de nouvelle augmentation depuis le milieu des années 1990.

Au-delà des limitations bien connues des données, l'absence d'éléments concluants indiquant un recours croissant aux mesures non tarifaires est peut-être due à des tendances différentes selon les mesures. Le présent rapport est toutefois axé sur les mesures SPS/OTC. Les sources d'information internes de l'OMC sur les notifications et les problèmes commerciaux spécifiques (PCS) peuvent être utilisées pour mettre en évidence l'évolution des mesures SPS/OTC depuis 1995. La figure C.3 indique le nombre de notifications à l'OMC et le nombre de pays notifiants depuis 1995 pour les mesures SPS et OTC. Ces deux séries indiquent une tendance à la hausse.³⁷

Il faut souligner cependant que les pays Membres de l'OMC ne sont pas tenus de notifier toutes les mesures qu'ils appliquent, mais doivent notifier seulement les nouvelles mesures (voir la section C.1). En outre, le mécanisme qui sous-tend ces tendances (augmentation du nombre de mesures ou respect accru des obligations dans le cadre de l'OMC) ne peut être clairement identifié.

La constatation d'une tendance à la hausse du nombre de mesures SPS et OTC notifiées est corroborée par les renseignements basés sur les plaintes qui figurent dans la base de données sur les problèmes commerciaux spécifiques. Dans la figure C.4, l'axe de gauche représente le nombre de problèmes SPS soulevés et résolus chaque année.³⁸ L'axe de droite représente le nombre cumulé de problèmes. Il est utile de faire une distinction entre les problèmes nouveaux et les problèmes résolus parce que les problèmes nouveaux peuvent révéler un effet défavorable croissant des mesures ou une participation croissante des pays au mécanisme des problèmes commerciaux spécifiques.³⁹ Le rythme auquel les problèmes sont résolus donne des informations (partielles) sur l'efficacité de ce mécanisme. La figure montre que le nombre de problèmes soulevés et le nombre de problèmes

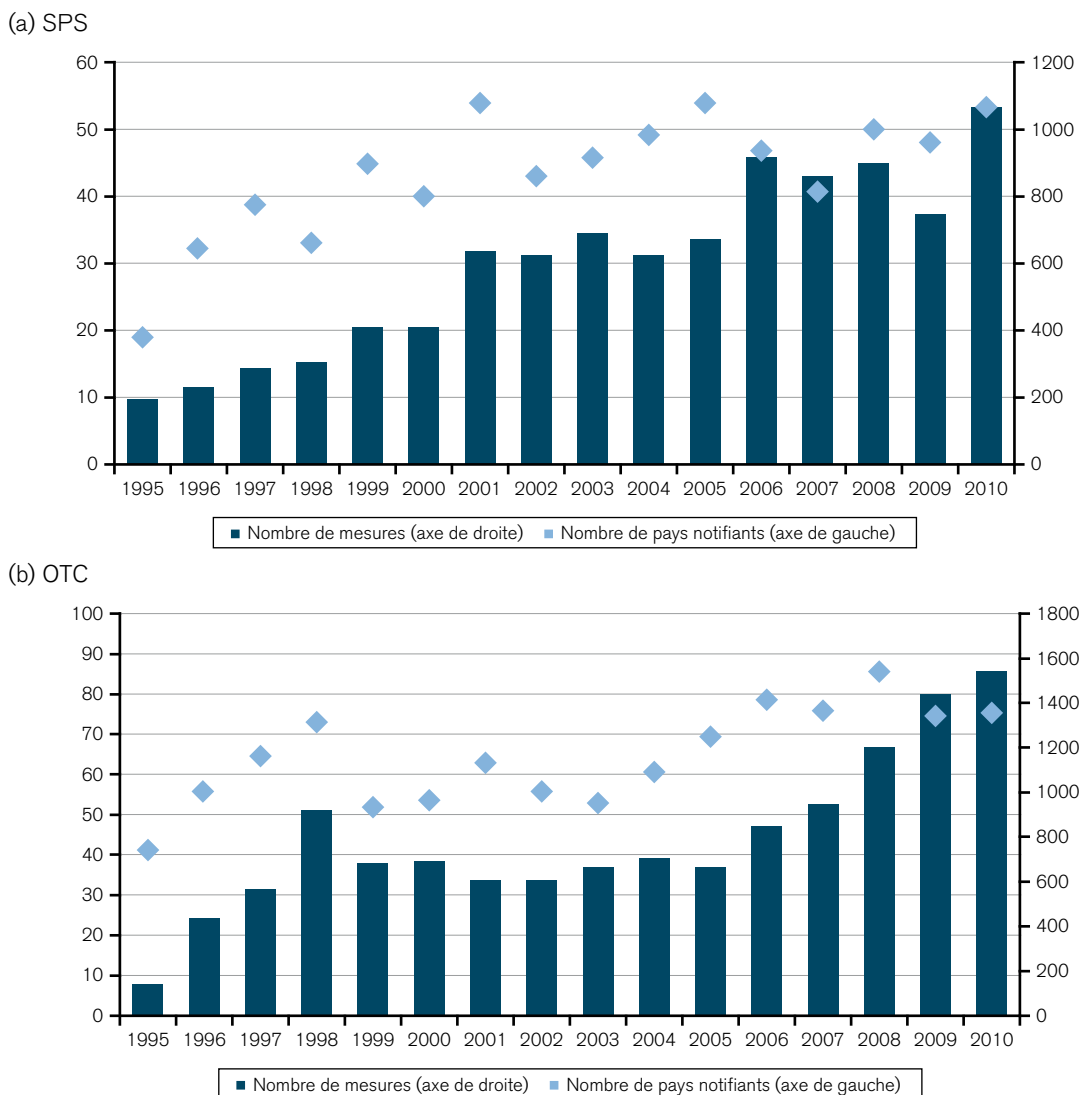
Figure C.2 : Parts des lignes de produits et de la valeur du commerce visées par des MNT, 1996-2008 (en pourcentage)



Source : Base de données TRAINS de la CNUCED.

Note : Les pays d'Amérique latine considérés dans le panneau (b) sont l'Argentine, la Colombie, l'Équateur, le Pérou, l'Uruguay et la République bolivarienne du Venezuela.

Figure C.3: Notifications SPS et OTC, 1995-2010
(nombre de pays notifiants et nombre de mesures notifiées par année)



Source: Base de données du Portail intégré d'information commerciale (I-TIP) de l'OMC.

résolus varient fortement entre 1995 et 2010. Toutefois, comme le premier est plus élevé que le second pour toutes les années sauf 2004, le nombre cumulé de problèmes SPS augmente au cours du temps.

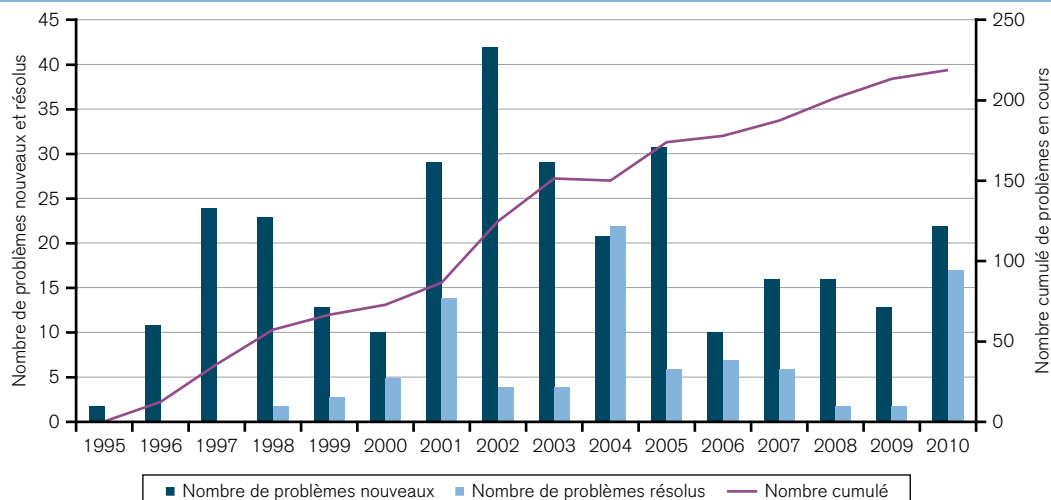
Au total, 312 problèmes commerciaux spécifiques ont été soulevés dans le domaine SPS entre 1995 et 2010. Les Membres de l'OMC ont fait savoir au Comité SPS que 95 (30 pour cent) d'entre eux avaient été résolus et que 18 (6 pour cent) l'avaient été partiellement – ce qui signifie, par exemple, que le commerce a été autorisé pour certains produits ou par certains des Membres qui maintenaient la mesure en question. Aucune solution n'a été signalée pour les 215 problèmes restants (64 pour cent). Il se peut cependant que certains de ces problèmes aient été résolus sans que le Comité SPS en ait eu connaissance. Par conséquent, le nombre de problèmes résolus dans la figure C.4 devrait être considéré comme une estimation basse. La figure C.4 ci-dessous montre que les différends qui citent des mesures SPS n'ont pas augmenté au fil du temps, que ce soit en nombre total annuel ou en proportion de l'ensemble des différends. Cela donne à penser que le

mécanisme des problèmes commerciaux spécifiques fonctionne peut-être mieux que ne le suggère l'augmentation du nombre de différends et de notification dans ce domaine.

Dans le cas des problèmes commerciaux spécifiques liés aux OTC, on dispose de renseignements uniquement sur les problèmes soulevés mais pas sur leur résolution. Les données de la figure C.5 indiquent une tendance à l'augmentation du nombre de problèmes soulevés (mais avec des baisses entre 1998 et 1999, 2002 et 2005, et 2009 et 2010).

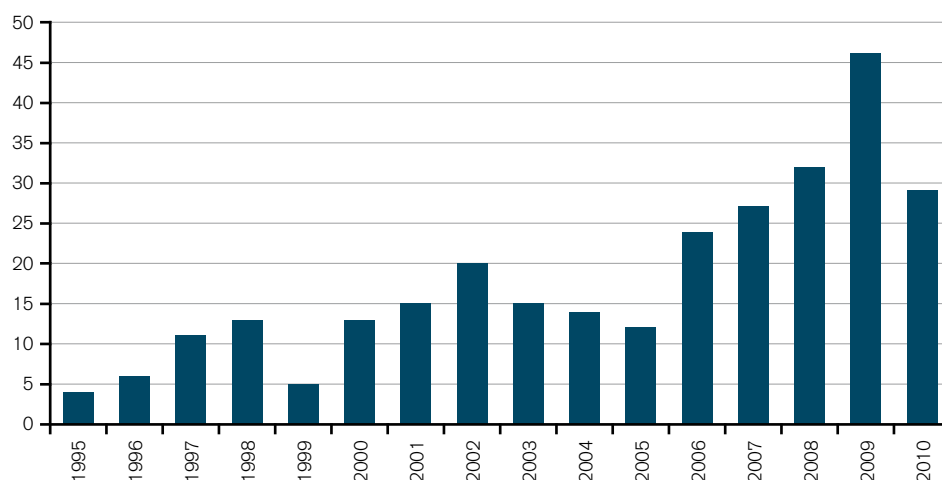
Confirmant les renseignements sur les mesures issus des notifications, certains éléments indiquent aussi qu'un nombre croissant de pays soulèvent des problèmes commerciaux spécifiques ou maintiennent des OTC ou des mesures SPS faisant l'objet de PCS (voir la figure C.6).⁴⁰ Une observation importante est que les pays en développement deviennent des utilisateurs importants du système – question qui sera étudiée plus en détail dans la sous-section C.2 (c).

Figure C.4 : Problèmes commerciaux spécifiques nouveaux et problèmes commerciaux spécifiques résolus dans le domaine SPS, 1995-2010
(nombre de problèmes)



Source: Base de données de l'OMC sur les PCS.

Figure C.5 : Nouveaux problèmes commerciaux spécifiques liés aux OTC, 1995-2010
(nombre de problèmes)



Source: Base de données de l'OMC sur les PCS.

Comme le nombre de problèmes « résolus » est obtenu par hypothèse dans le cas des OTC, les statistiques descriptives concernant les OTC doivent être interprétées avec prudence. En outre, aucune comparaison directe ne peut être faite entre les problèmes relatifs aux mesures SPS (panneau supérieur) et les problèmes relatifs aux mesures OTC (panneau inférieur).

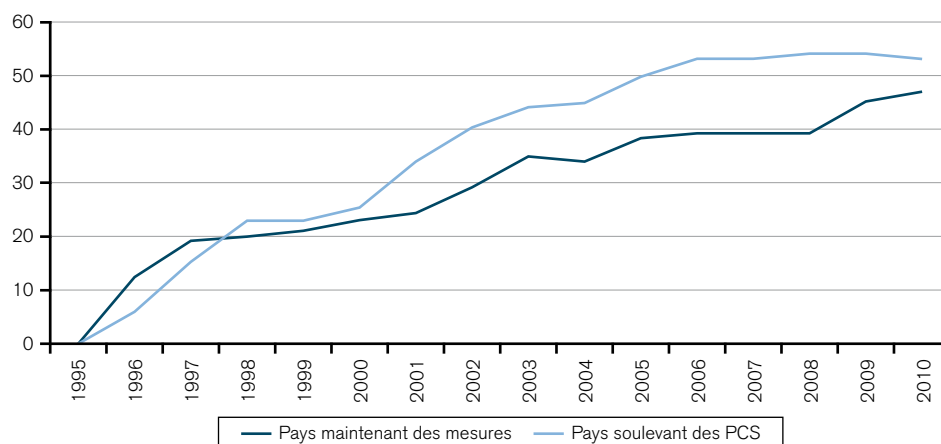
Les données sur les problèmes commerciaux spécifiques peuvent aussi livrer des renseignements sur le volume du commerce visé par les problèmes SPS/OTC. Premièrement, la figure C.7, qui indique le volume moyen du commerce par problème soulevé, montre qu'en moyenne, la valeur des importations visées par un problème soulevé est restée assez stable depuis 1995, à l'exception de deux pics à la fin de chaque décennie. Dans le cas des problèmes SPS, les pics se sont produits en 1997-1998 et en 2008. En ce qui concerne les problèmes OTC, il y a eu un pic en 1999-2000 et un autre, plus faible, en 2010.⁴¹

Ces pics correspondent aux problèmes soulevés entre deux grands pays commerçants ou plus, concernant de nombreuses lignes à deux chiffres du SH. Dans le cas des problèmes SPS, le premier qui est dû surtout à un problème concernant les produits pharmaceutiques, soulevé en 1997 par les États-Unis, la Suisse, le Brésil, le Canada, l'Australie et d'autres pays à l'encontre de l'Union européenne, et à un problème concernant les produits laitiers, soulevé en 1998 par l'Union européenne à l'encontre de la Pologne. Le pic de 2008 est dû principalement à une plainte présentée par les États-Unis et la Chine, entre autres pays, à l'encontre du Japon au sujet de la viande, des produits laitiers et de la plupart des produits végétaux.

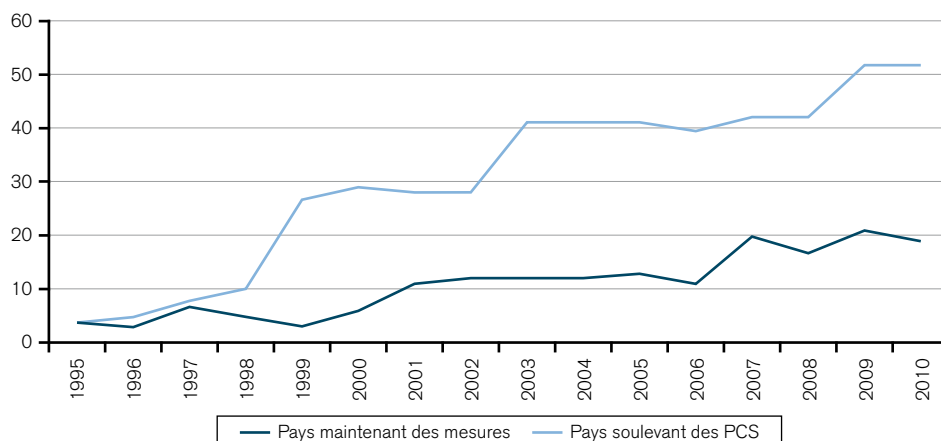
Pour les problèmes OTC, le premier pic est un « double pic » qui embrasse les années 1999 et 2000. En 1999, un problème OTC a été soulevé à l'encontre de l'Union européenne par de nombreux pays, dont les États-Unis, la Chine et le Japon, au sujet d'un large éventail de secteurs, comprenant divers produits chimiques, divers métaux, les

Figure C.6: **Pays qui appliquent des mesures et qui soulèvent des problèmes commerciaux spécifiques, 1995-2010**
(nombre de pays)

(a) SPS



(b) OTC



Source: Base de données de l'OMC sur les PCS.

Note: Dans l'ensemble de données sur les OTC, un problème est supposé « résolu » s'il n'est pas soulevé de nouveau pendant au moins deux ans. Un pays qui « soulève » un problème est un pays qui formule auprès du comité de l'OMC pertinent une plainte au sujet d'un OTC ou d'une mesure SPS imposés par un pays qui « applique » des mesures.

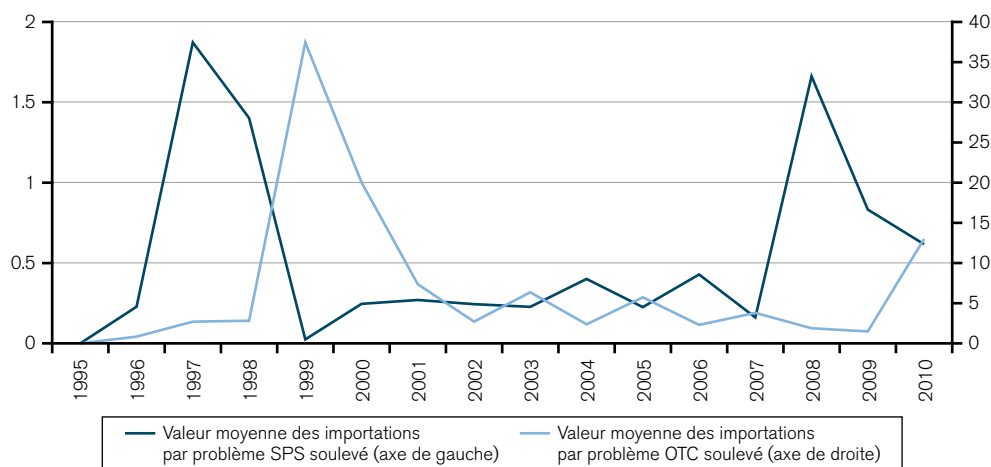
machines électriques et les jouets. Un autre problème a été soulevé en 2000 par les États-Unis, le Canada, le Japon et d'autres pays à l'encontre de l'Union européenne au sujet des machines et instruments électriques. Enfin, le pic OTC de 2010 était dû principalement à un problème soulevé par l'Union européenne à l'encontre des États-Unis au sujet d'un large éventail de secteurs, parmi lesquels les produits chimiques et les matières plastiques.

Deuxièmement, on a mesuré, sur la base d'un inventaire, l'incidence des mesures non tarifaires, c'est-à-dire leur fréquence et leur taux de couverture (voir la méthode employée dans l'encadré C.1). Dans ce cas aussi, on suppose qu'un problème commercial spécifique relatif aux OTC est « résolu » s'il n'a pas été soulevé de nouveau pendant deux ans; aucune comparaison directe n'est possible entre les problèmes SPS (panneau de gauche) et les problèmes OTC (panneau de droite), notamment en ce qui concerne le volume absolu du commerce visé. Le message général est, toutefois, que la fréquence et les taux de couverture augmentent (mais pas de façon régulière), ce qui indique que les mesures SPS et OTC

visées par des problèmes commerciaux spécifiques affectent un nombre croissant de lignes de produits et un volume croissant des échanges.⁴²

Les données sur l'évolution des mesures SPS/des OTC provenant des différends ne sont pas concluantes. Selon Santana et Jackson (2012), le nombre de différends citant les Accords SPS et OTC a diminué entre 1995 et 2011, mais cela cadre avec la diminution globale du nombre de différends pendant cette période (voir le tableau C.4). Le nombre de demandes de consultations relatives à des mesures SPS est tombé de 18 en 1995-2000 à sept en 2007-2011, alors que la part des affaires concernant des mesures SPS dans le nombre total des différends est passée de 9 à 11 pour cent entre ces deux périodes. Le nombre de différends citant l'Accord OTC était de 24 dans la première période et de huit seulement dans la seconde, mais leur part du nombre total de différends est restée à peu près la même pendant les deux périodes, à 12 pour cent. Le pourcentage de différends citant des OTC est tombé à 4,5 pour cent pendant la période 2001-2006, avant de revenir à 12 pour cent, de sorte que, malgré des

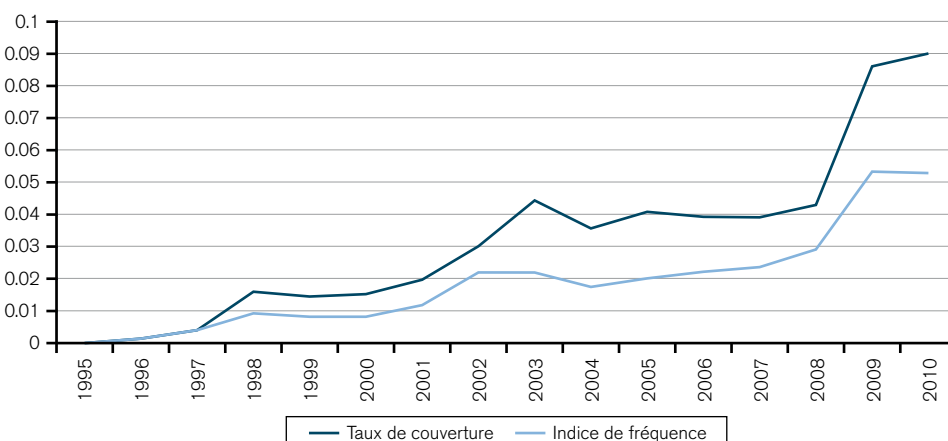
Figure C.7 : Valeur moyenne des importations visées par des problèmes SPS et OTC, 1995-2010 (en milliards de \$)



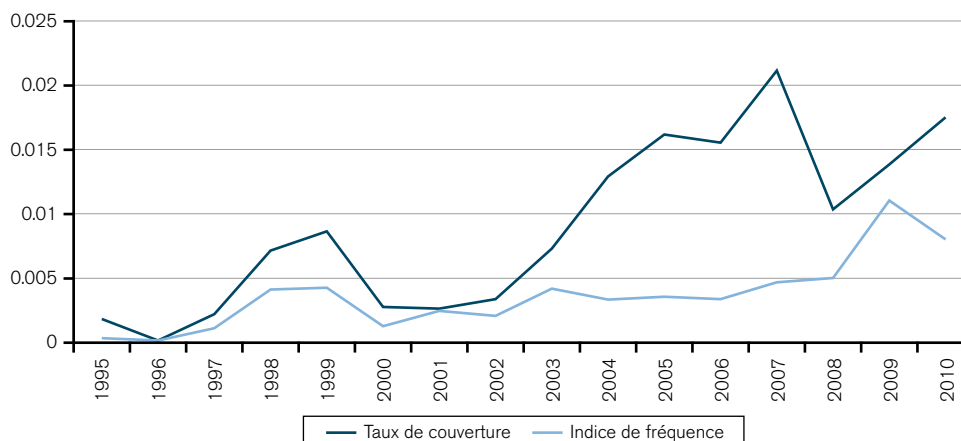
Source : Base de données de l'OMC sur les PCS.

Figure C.8 : PCS : Taux de couverture et indice de fréquence des PCS, agrégés par année, 1995-2010

(a) SPS



(b) OTC



Source : Base de données de l'OMC sur les PCS.

Note : Dans l'ensemble de données sur les OTC, un problème est supposé "résolu" s'il n'a pas été soulevé de nouveau pendant au moins deux ans.

Encadré C.1 : Méthode de construction des indices à partir de la base de données TRAINS de la CNUCED et de la base de données sur les PCS

Comme cela est indiqué dans l'appendice C.1, la base de données TRAINS de la CNUCED contient des renseignements sur les mesures non tarifaires par pays et par secteur au niveau à six chiffres du SH (subdivision à six chiffres de la nomenclature du Système harmonisé) et par année. Selon Bora *et al.* (2002), pour un pays donné c dans une année donnée t , la part des lignes de produits importés visées par des MNT est définie comme suit:

$$SIL = \frac{\sum_i D_i M_i}{\sum_i M_i}$$

Dans la formule, i est l'indice des lignes de produits à six chiffres du SH, D_i est une variable fictive qui prend une valeur égale à 1 si une MNT est en place, et M_i est une variable fictive égale à 1 s'il y a des importations du produit i .⁴³

La part de la valeur des importations visées par des MNT est définie comme suit:

$$SIV = \frac{\sum_i D_i V_i}{\sum_i V_i}$$

où V_i est la valeur des importations au niveau à six chiffres du SH et au niveau de la ligne tarifaire, et D_i est comme indiqué ci-dessus.

Les moyennes simples entre pays pour chaque année sont utilisées. Par conséquent, la part des lignes de produits importés et la part de la valeur du commerce de chaque année représentent la moyenne d'un échantillon différent de pays. Toutefois, les résultats concernant les pays d'Amérique latine dans la figure C.2 sont basés sur un ensemble de pays pour lesquels on dispose de renseignements pour les mêmes années. On n'a pas inclus de renseignements sur les pays auxquels s'appliquent les MNT. Le partenaire commercial choisi est donc le monde.

La base de données sur les PCS contient des renseignements bilatéraux au niveau de désagrégation sectorielle à quatre chiffres du SH (positions à quatre chiffres du Système harmonisé). Le taux de couverture CR et l'indice de fréquence FI ont été calculés au moyen des formules suivantes :

$$CR_{c,SH2,t} = \frac{\sum_j \sum_{SH4 \in SH2} \text{importations visées par des MTN}_{c,j,t,SH4}}{\sum_{SH4 \in SH2} \text{importations}_{c,j,t,SH4}}$$

$$FI_{c,SH2,t} = \frac{\sum_j \sum_{SH4 \in SH2} \text{nombre de flux d'importations positifs visés par des MTN}_{c,j,t,SH4}}{\sum_{SH4 \in SH2} \text{nombre total de flux d'importations positifs}_{c,j,t,SH4}}$$

où c est l'indice des pays appliquant des mesures, j l'indice des pays soulevant des PCS et t l'indice du temps. Autrement dit, CR est la part du commerce visé par une plainte par rapport au commerce total pour le pays c dans le secteur $SH2$ (section à deux chiffres du Système harmonisé) concernant t . Il s'agit d'une mesure, fondée sur un inventaire, de la marge intensive du commerce visé par des MNT. FI est la part du nombre de codes de produits visés par une certaine MNT par rapport au nombre total de codes produits pour lesquels les flux d'importations sont positifs. Il s'agit d'une mesure, fondée sur un inventaire, de la marge extensive du commerce visé par des MNT. Il faut noter que l'ensemble de pays j n'est pas le monde mais l'ensemble de pays soulevant des PCS par problème. Cela est très différent de la base de données TRAINS. En raison de cette différence, il n'est pas étonnant que les parts du commerce et des lignes visées, calculées à partir des données du système TRAINS, soient supérieures aux taux de couverture et aux indices de fréquence calculés à partir des données sur les PCS.⁴⁴

Pour les statistiques descriptives utilisées dans la section C.2, on a fait la moyenne de CR et FI pour l'ensemble des secteurs pour le pays qui applique la mesure c au moment t , puis pour tous les pays qui maintiennent des mesures dans l'année t . La première moyenne est pondérée par la part des importations du secteur au niveau à deux chiffres du SH dans les importations totales de c . La seconde est une moyenne simple. Le résultat final est un taux de couverture et un indice de fréquence qui varient dans le temps.⁴⁵

Il faut souligner que ces indices sont des mesures basées sur un inventaire qui ne rendent pas nécessairement compte de la restrictivité d'une mesure pour le commerce, mais indiquent simplement la part du commerce affectée par la mesure (la section D.1 traite des méthodes utilisées pour calculer la restrictivité des MNT pour le commerce). Pour les interpréter, il faut tenir compte de la question de l'endogénéité. Pour le taux de couverture (ou la part de la valeur des importations affectée), le problème est que la valeur des importations pour une ligne de produits donnée est affectée de manière négative par les MNT qui la visent. Pour l'indice de fréquence (ou la part des lignes de produits importés affectées), le problème d'endogénéité est atténué, sauf si la mesure élimine totalement le commerce. Toutefois, cette mesure indique moins bien l'importance globale et relative de la MNT.

Tableau C.4: **Accords cités dans les différends relatifs au commerce des marchandises, 1995-2011**
(en pourcentage et nombre)

	1995-2000	2001-2006	2007-2011	1995-2011
Antidumping	16.0	29.1	29.2	22.6
Agriculture	19.1	14.9	13.8	16.8
Textiles et vêtements	7.7	0.7	0.0	4.1
Evaluation en douane	4.6	2.2	4.6	3.8
GATT (ajusté) ^a	55.7	59.0	53.8	56.5
Marchés publics	2.1	0.0	0.0	1.0
Licences d'importation	13.4	6.0	1.5	8.9
Règles d'origine	1.5	1.5	3.1	1.8
Subventions et mesures compensatoires	19.6	25.4	24.6	22.4
Sauvegardes	6.2	17.2	6.2	9.9
Mesures sanitaires et phytosanitaires	9.3	9.0	10.8	9.4
Obstacles techniques au commerce	12.4	6.0	12.3	10.2
Mesures concernant les investissements et liées au commerce	8.2	4.5	6.2	6.6
Nombre total de différends relatifs au commerce des marchandises	194	134	65	393

Source: Estimations du Secrétariat de l'OMC.

Note: Au 31 décembre 2011, le nombre de demandes de consultations présentées au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends était de 427, mais le tableau porte sur 393 différends concernant le commerce des marchandises, c'est-à-dire qu'il exclut 25 différends concernant principalement les ADPIC et neuf différends concernant principalement l'AGCS.

^aCe tableau suit la méthode de Santana et Jackson (2012) qui élimine les doubles citations du GATT.

signes d'augmentation récente dans ce domaine, il n'y a pas d'indication d'une tendance à plus long terme.

(b) Les mesures SPS/OTC sont-elles plus répandues que les autres types de MNT ?

(i) *Données provenant de sources officielles*

Selon une analyse récente de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement CNUCED (2012), basée sur de nouvelles données sur les mesures non tarifaires concernant 30 pays en développement plus l'Union européenne et le Japon, les mesures OTC et SPS sont nettement plus nombreuses que les autres MNT. Ensemble, elles visent un plus grand nombre de produits et une valeur du commerce plus élevée que les « mesures classiques », comme les mesures de contrôle des prix et de contrôle quantitatifs. Cette analyse, qui s'appuie sur la nouvelle classification des MNT exposée dans la section C.1, inclut des sous-catégories distinctes, ce qui permet de faire la différence entre les OTC et les mesures SPS. Les premières sont plus répandues que les secondes – fait conforme aux données descriptives sur le nombre de mesures notifiées à l'OMC (voir la figure C.3). Plus précisément, un pays moyen impose des OTC sur environ 30 pour cent des produits et des échanges, et des mesures SPS sur environ 15 pour cent des produits et des échanges.⁴⁶

(ii) *Données provenant d'enquêtes auprès des entreprises*

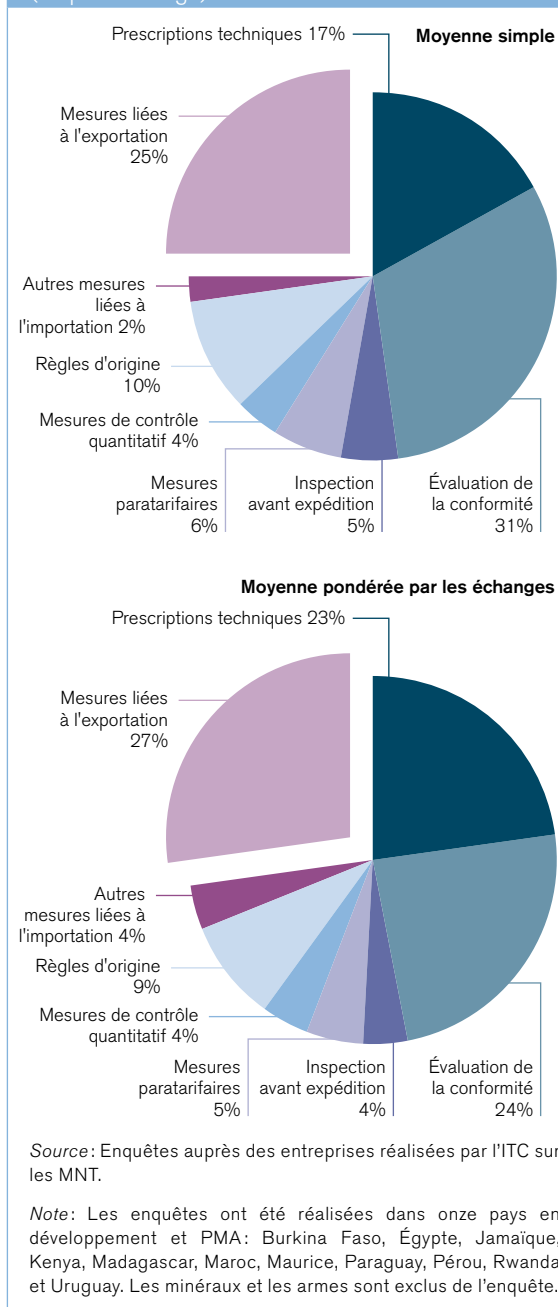
Les enquêtes auprès des entreprises effectuées par l'ITC apportent de nouveaux éléments montrant la prédominance des mesures OTC/SPS parmi les mesures non tarifaires, ou du moins parmi celles qui sont perçues comme contraignantes par les entreprises des onze pays en

développement et PMA où des enquêtes ont été réalisées. La classification des données utilisée dans ces enquêtes est analogue, mais pas identique, à la classification multiorganisations décrite dans le tableau C.2 et le tableau C.3. Les mesures OTC et SPS n'apparaissent pas séparément dans les enquêtes de l'ITC car les réponses ne permettent pas de les distinguer, mais elles correspondent ensemble à la somme des catégories « prescriptions techniques » et « évaluation de la conformité ». Les MNT contraignantes qui ont été signalées comprennent à la fois les mesures appliquées par les pays importateurs et les mesures imposées par le pays d'origine. Les premières sont dénommées « mesures liées à l'importation » et les secondes « mesures liées à l'exportation ».

La figure C.9 présente la ventilation des mesures non tarifaires signalées par type de mesure établie sur la base d'une moyenne pour les onze pays visés à ce jour par les enquêtes. Comme certains pays sont plus grands que d'autres, une moyenne simple (moyenne arithmétique) peut donner un poids excessif aux petits pays par rapport aux grands. Mais l'utilisation d'une moyenne pondérée par les échanges (en prenant comme coefficient de pondération, la valeur des exportations de chaque pays en 2010) ne semble pas avoir d'effet majeur sur les parts.

La part des prescriptions techniques dans le nombre total de mesures non tarifaires est un peu plus faible si l'on utilise la moyenne simple (17 pour cent) plutôt que la moyenne pondérée (23 pour cent), mais c'est l'inverse pour l'évaluation de la conformité (31 pour cent contre 24 pour cent). La somme de ces deux catégories est à peu près la même dans les deux cas (environ 48 pour cent), ce qui signifie que les mesures OTC/SPS représentent près de la moitié des MNT, y compris les mesures liées à l'exportation. Leur part dans les mesures liées à l'importation est encore plus élevée, de l'ordre de 64 pour cent, quel que soit le mode de pondération. Sur l'ensemble des MNT contraignantes signalées par les entreprises exportatrices, environ 75 pour cent sont appliquées par les pays partenaires, et 25 pour cent par les

Figure C.9: MNT contraignantes par type de mesure, 2010 (en pourcentage)



pays d'origine. Environ 10 pour cent des entreprises indiquent que les règles d'origine ont un effet négatif sur leur activité, alors que les autres mesures sont jugées moins problématiques.

Les données de l'ITC peuvent être ventilées en sous-catégories de mesures non tarifaires, indiquées dans la figure C.10 pour les mesures OTC/SPS (prescriptions techniques plus évaluation de la conformité). La certification des produits, perçue comme contraignante par 37 pour cent des entreprises interrogées, est le type de mesure le plus fréquemment cité dans ce groupe. Elle est suivie par les essais de produits (9 pour cent) et les prescriptions en matière d'inspection (8 pour cent). Ensemble, ces trois sous-catégories de MNT représentent plus de la moitié des plaintes des entreprises concernant les mesures OTC/SPS.

Le respect des prescriptions en matière de certification des produits sur les marchés d'exportation peut avoir un coût élevé pour les entreprises exportatrices. Cela est illustré par quelques exemples numériques récents, dans l'encadré D.5 de la section D. Ces exemples ont trait aux coûts supportés par les entreprises exportatrices des États-Unis, mais la certification des produits peut poser encore plus de problèmes aux exportateurs des pays en développement et des PMA, car ils ont moins de ressources financières et institutionnelles à leur disposition que les entreprises des pays développés.

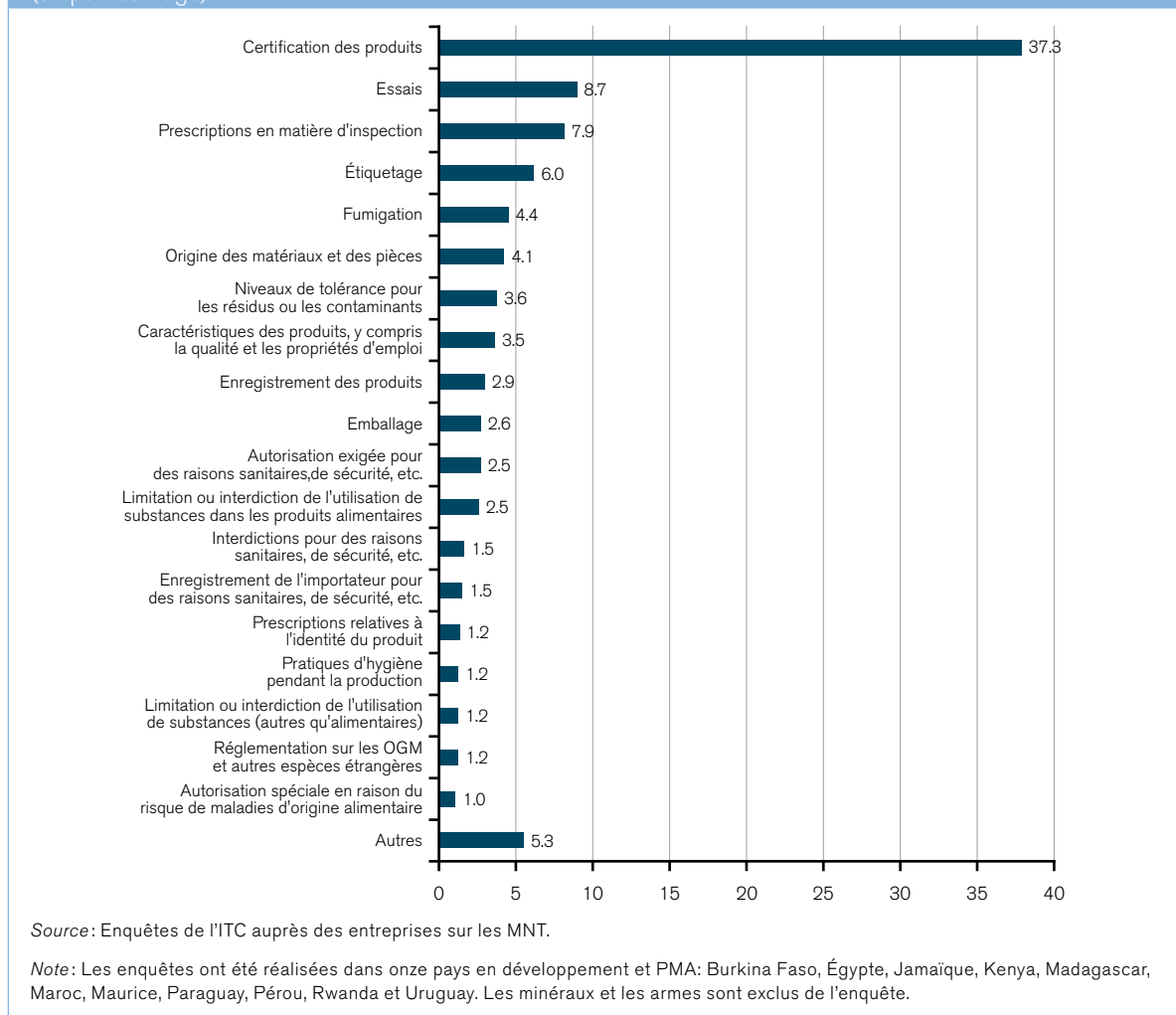
Les problèmes liés à la certification des exportations dans le pays d'origine sont presque aussi vastes pour les entreprises que la certification dans les pays de destination, comme le montre la figure C.11. Les mesures liées à l'exportation le plus souvent citées par les entreprises sont les prescriptions en matière de certification (26 pour cent), l'inspection à l'exportation (23 pour cent) et l'obtention de licences/permis d'exportation (13 pour cent). Ensemble, ces trois catégories représentent plus de 60 pour cent des plaintes des entreprises concernant les mesures liées à l'exportation.

Comme cela est indiqué dans la section C.1, les enquêtes de l'ITC reposent sur des entretiens avec des entreprises dans un petit nombre de pays en développement. De ce fait, les réponses ne représentent pas les préoccupations et les expériences des entreprises des pays développés. Les trois plus grandes économies développées (États-Unis, Union européenne et Japon) recueillent des données et publient des rapports sur les obstacles au commerce rencontrés par leurs exportateurs sur les marchés étrangers, mais en général, ces chiffres ne sont pas publiés sous une forme qui se prête à une analyse empirique. Cette situation a été en partie résolue par des chercheurs de la Commission du commerce international des États-Unis, Martinez *et al.* (2009), dont la base de données CoRe sur les MNT fusionne les enquêtes auprès des entreprises des États-Unis et de l'UE avec les renseignements fournis par les examens des politiques commerciales de l'OMC au moyen d'une seule classification (idiosyncratique) des données. La figure C.12 utilise cette base de données, mais exclut les chiffres de l'OMC afin de se limiter aux seules préoccupations des exportateurs des pays développés.

Les données relatives aux États-Unis proviennent du US National Trade Estimate (NTE), tandis que les chiffres de l'Union européenne sont extraits de la base de données de l'UE sur l'accès aux marchés. À strictement parler, la NTE n'est pas une enquête, mais c'est plutôt un rapport établi sur la base d'observations faites par des organismes gouvernementaux et les ambassades des États-Unis et par des entreprises privées. Néanmoins, les chiffres devraient donner des indications importantes sur les priorités des exportateurs américains.

Les cinq premiers problèmes cités par les exportateurs des États-Unis sont les mesures liées à l'importation (24 pour cent), les mesures liées à l'investissement (20 pour cent), les normes et essais (12 pour cent), les mesures SPS (10 pour cent) et les droits de propriété intellectuelle (9 pour cent). Les principales préoccupations des entreprises de l'UE sont les mesures SPS (35 pour cent), les normes et essais (16 pour cent), les pratiques anticoncurrentielles (9 pour cent), les droits de propriété intellectuelle (7 pour cent) et les mesures liées à l'importation. (6 pour cent). La somme des «mesures SPS» et des «normes et essais»

Figure C.10 : Mesures OTC/SPS liées à l'importation par sous-catégorie, 2010 (en pourcentage)



indiquées dans la figure C.12 devrait être à peu près équivalente aux mesures OTC/SPS définies dans la section A.1. Les mesures OTC/SPS semblent être une préoccupation majeure pour l'Union européenne, représentant plus de la moitié (52 pour cent) des problèmes signalés par les exportateurs européens. En revanche, la part de ces mesures pour les exportateurs des États-Unis est beaucoup plus faible, à 22 pour cent. Les raisons de cette disparité ne sont pas claires, mais elle pourrait être due à des différences de méthodologie entre la NTE et la base de données de l'UE sur l'accès aux marchés.

Une différence notable entre les enquêtes de l'ITC et les rapports des États-Unis et de l'UE est l'importance relativement élevée accordée aux droits de propriété intellectuelle par les grandes économies développées. Selon les données de CoRe sur les MNT, les droits de propriété intellectuelle représentent 9 pour cent des plaintes des exportateurs américains et 7 pour cent des plaintes des entreprises de l'UE. En revanche, seulement 0,3 pour cent des entreprises qui ont signalé des MNT contraignantes dans les enquêtes de l'ITC ont cité la propriété intellectuelle comme un problème.

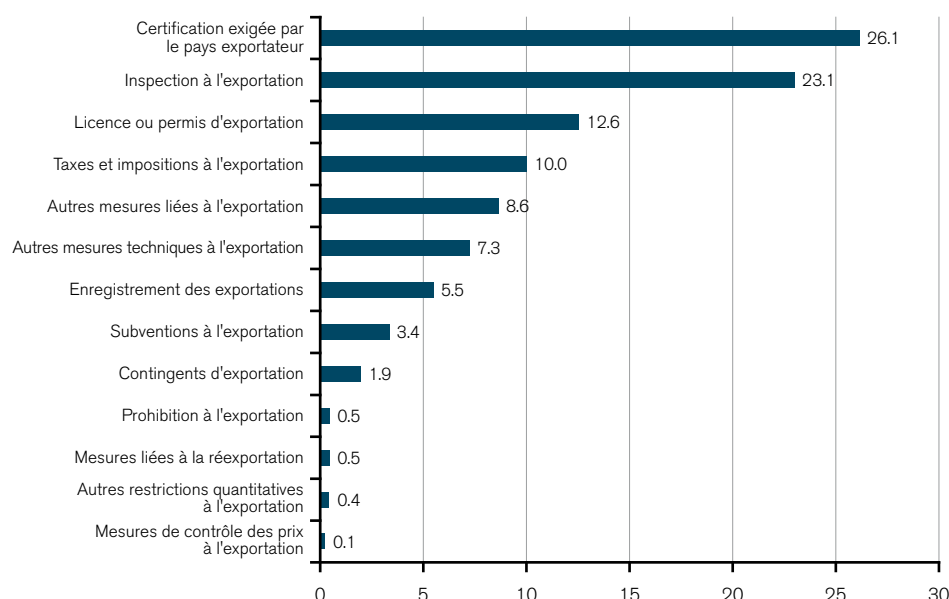
Les données sur les différends présentées dans le tableau C.4 montrent que les demandes de consultations citant les Accords SPS et OTC ont représenté, respectivement, 11 et

12 pour cent de l'ensemble des affaires au cours des cinq dernières années. Bien que ces parts ne soient pas vraiment faibles, d'autres Accords ont été cités plus souvent, parmi lesquels le GATT ajusté (54 pour cent), l'Accord antidumping (29 pour cent), l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (25 pour cent) et l'Accord sur l'agriculture (14 pour cent). Cela pourrait amener à conclure que les des entreprises concernant les mesures OTC/SPS ne débouchent pas nécessairement sur une action du gouvernement au niveau du système commercial multilatéral. Mais cela pourrait aussi être considéré comme une preuve que le mécanisme des problèmes commerciaux spécifiques permet de résoudre les plaintes avant qu'elles ne se transforment en différends commerciaux à part entière.

- (c) Y a-t-il des différences dans l'utilisation des MNT entre les économies développées et les économies en développement ?⁴⁷

L'ensemble de données sur les PCS livre des renseignements sur le type de pays participant le plus au mécanisme. La figure C.13 indique le nombre de pays qui appliquent des MNT et qui soulèvent des PCS par groupe

Figure C.11 : MNT appliquées à l'exportation par le pays d'origine, par sous-catégorie, 2010
(en pourcentage)

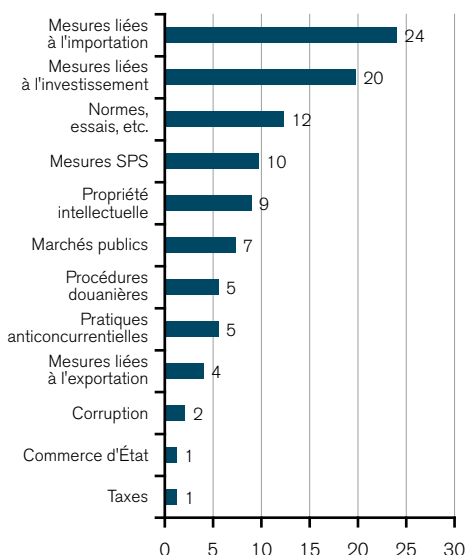


Source : Enquêtes de l'ITC auprès des entreprises sur les MNT.

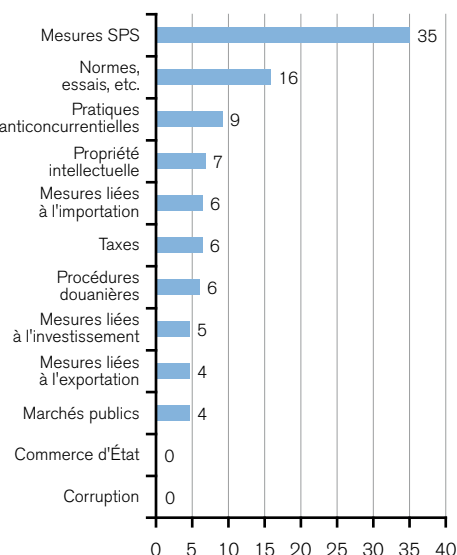
Note : Les enquêtes ont été réalisées dans onze pays en développement et PMA : Burkina Faso, Égypte, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Maroc, Maurice, Pérou, Rwanda et Uruguay. Les minéraux et les armes sont exclus de l'enquête.

Figure C.12 : MNT visant les exportateurs des États-Unis et de l'UE, 2009
(en pourcentage)

États-Unis



Union européenne



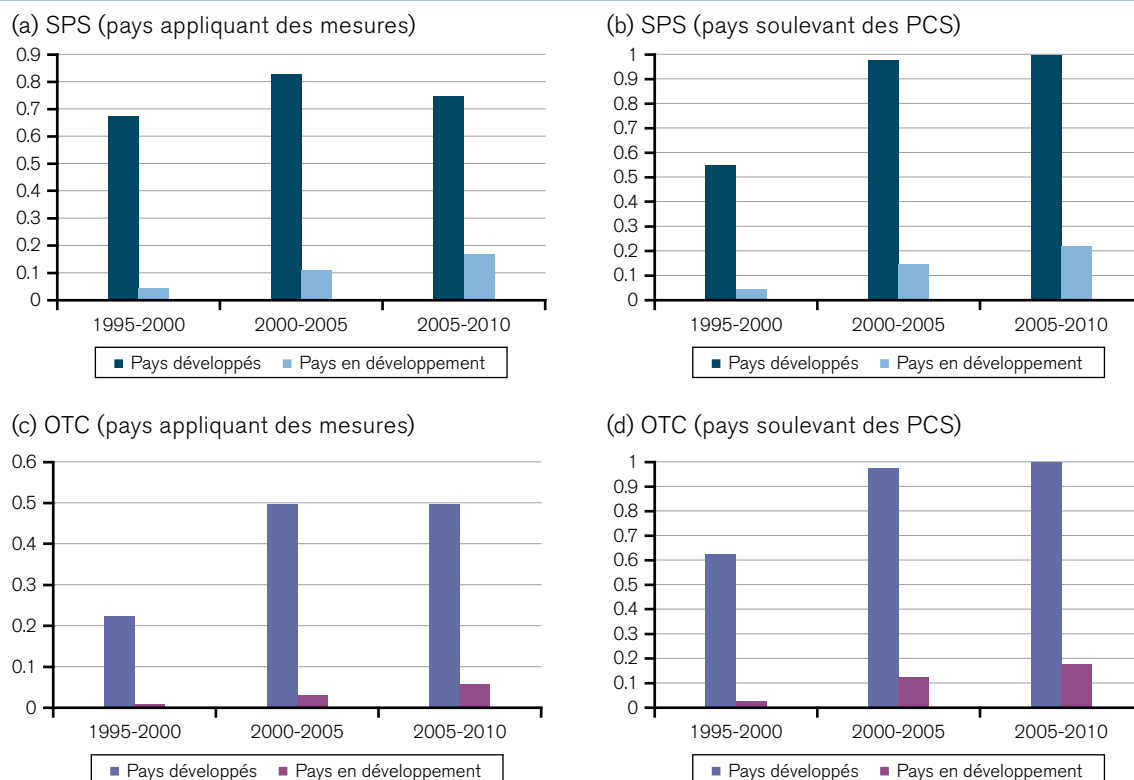
Source : Martinez et al. (2009).

de revenu, en tant que part dans le nombre total de pays du groupe de revenu correspondant.⁴⁸ Les résultats sont clairs : les pays développés participent plus que les pays en développement au mécanisme des problèmes commerciaux spécifiques. En outre, l'analyse économétrique montre que le volume des échanges visés par des PCS (taux de couverture et indice de fréquence) est plus élevé lorsque le pays qui applique la mesure est un pays développé que lorsque c'est un pays en développement, aussi bien pour les mesures SPS que pour les OTC faisant l'objet de problèmes commerciaux

spécifiques.⁴⁹ Toutefois, la participation des pays en développement a régulièrement augmenté au fil des ans, non seulement comme pays soulevant des PCS, mais aussi comme pays maintenant des mesures.

Les enquêtes de l'ITC auprès des entreprises constatent en outre que les mesures OTC/SPS sont davantage utilisées par les économies développées. La figure C.14 indique la part des mesures OTC/SPS (prescriptions techniques plus évaluation de la conformité) dans les mesures non tarifaires liées à l'importation, en fonction

Figure C.13 : Nombre de pays appliquant des mesures et soulevant des PCS en pourcentage du nombre total de pays, par niveau de développement, 1995-2010 (en pourcentage)



Source : Base de données de l'OMC sur les PCS.

Note : Dans l'ensemble de données sur les OTC, un problème est supposé « résolu » s'il n'est pas soulevé de nouveau pendant au moins deux ans. Un pays qui « soulève » un problème est un pays qui formule auprès du comité de l'OMC pertinent une plainte au sujet d'un OTC ou d'une mesure SPS imposés par un pays qui « applique » une mesure.

du niveau de développement. Elle montre que les trois quarts environ des MNT contraignantes signalées par les entreprises correspondent à des mesures OTC/SPS lorsque le pays importateur est un pays développé, alors que cette part tombe à la moitié environ lorsque le pays importateur est un pays en développement.

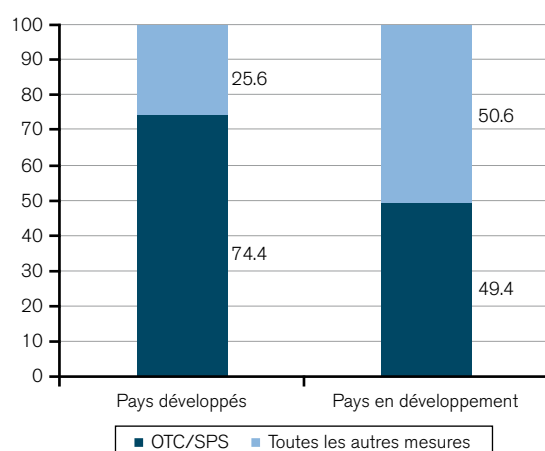
D'autres données provenant d'enquêtes indiquent que le commerce intrarégional entre les pays africains ferait l'objet de MNT très différentes. Afin de soutenir les efforts faits pour établir une zone de libre-échange tripartite entre le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA), un système de déclaration en ligne a été mis en place pour enregistrer les plaintes concernant les MNT et pour chercher à les résoudre par voie de consultations. Kalenga (2012) examine les plaintes enregistrées par le système entre 2008 et 2011 et constate que les procédures administratives sont la principale source de problèmes pour les commerçants alors que les mesures OTC/SPS jouent un rôle mineur (voir le tableau C.5). Les « procédures douanières et administratives à l'entrée » sont citées dans 41 pour cent des plaintes, et d'autres problèmes de procédure dans 24 pour cent, soit un total de 65 pour cent. Les mesures SPS et OTC ne représentent respectivement que 7 pour cent et 5 pour cent des

plaintes, soit un total de 12 pour cent. Leur part totale est identique à celle des « limitations spécifiques », catégorie qui comprend les restrictions quantitatives et les prohibitions. Il est difficile de tirer des conclusions fermes d'un échantillon aussi petit et peut-être non représentatif, mais les données tendent effectivement à montrer qu'entre les pays africains, les mesures OTC/SPS sont beaucoup moins utilisées que les autres mesures.

(d) L'incidence des MNT varie-t-elle selon les secteurs ?

Comme cela est expliqué dans la section B, il y a de bonnes raisons de penser que l'utilisation des mesures non tarifaires varie beaucoup selon les secteurs. En effet, les MNT semblent toucher certains secteurs de façon disproportionnée, mais l'ampleur de l'impact varie selon la définition des secteurs. Il y a un grand risque de confusion car il existe de multiples définitions statistiques concurrentes. Par exemple, au moins trois définitions des produits agricoles sont couramment utilisées : celle de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC, celle qui apparaît dans les publications statistiques de l'OMC fondées sur la Classification type pour le commerce international (CTCI), et les 24 premiers chapitres du Système harmonisé (SH).

Figure C.14 : MNT contraignantes appliquées par les pays partenaires, par niveau de développement, 2010 (en pourcentage)



Source : Enquêtes de l'ITC auprès des entreprises sur les MNT.

Note : Les enquêtes ont été réalisées dans onze pays en développement et PMA : Burkina Faso, Égypte, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Maroc, Maurice, Paraguay, Pérou, Rwanda et Uruguay. Les minéraux et les armes sont exclus de l'enquête.

La définition de l'Accord sur l'agriculture est la plus restreinte, car elle reflète des préoccupations liées aux négociations et non des exigences analytiques. La définition de l'OMC fondée sur la CTCL est la plus large, mais elle se prête mal à la recherche empirique, car les tarifs sont généralement définis selon la classification du SH. Les chapitres 1 à 24 du SH représentent un compromis raisonnable entre une compréhension intuitive de ce qui constitue les produits agricoles et les besoins de l'analyse. C'est pourquoi nous l'avons retenue comme définition standard, les produits non agricoles étant définis négativement comme étant tous les autres produits. Mais ces derniers ne doivent pas être confondus avec les produits non agricoles considérés dans les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA), qui sont définis comme étant tous

les produits non visés par l'Accord sur l'agriculture. La principale différence entre ces définitions est le traitement des poissons et des produits de la pêche, qui sont considérés ici comme des produits agricoles mais qui sont traités comme des produits non agricoles dans l'Accord sur l'agriculture et dans les négociations sur l'AMNA. Ni l'Accord sur l'agriculture, ni la définition du SH n'incluent le bois, qui peut être très pertinent pour l'Accord SPS puisqu'on sait que les produits ligneux peuvent abriter des espèces invasives très dommageables pour le pays importateur.⁵⁰

En utilisant la base de données sur les PCS, on peut se faire une idée des secteurs les plus touchés par des problèmes commerciaux spécifiques. On peut faire une première distinction entre le secteur agricole et les secteurs non agricoles. Les problèmes relatifs aux mesures SPS concernent surtout l'agriculture (251 des 267 problèmes commerciaux spécifiques pour lesquels un secteur du SH a pu être identifié, soit 94 pour cent).⁵¹ Dans le cas des OTC, sur les 283 problèmes commerciaux spécifiques pour lesquels un secteur du SH a pu être identifié, 82 (29 pour cent) concernent l'agriculture et 184 (65 pour cent) concernent d'autres secteurs.⁵² Toutefois, l'analyse économétrique montre que le taux de couverture et l'indice de fréquence des OTC sont plus élevés dans le secteur agricole que dans les secteurs non agricoles.⁵³

Pour les mesures SPS comme pour les OTC, les indices de fréquence et les taux de couverture sont inférieurs dans les secteurs caractérisés par l'existence d'un plus grand nombre de produits intermédiaires.⁵⁴ Comme cela est expliqué dans la section B, la théorie des accords commerciaux prédit que, en cas de délocalisation, et en présence d'échanges d'intrants intermédiaires et de négociations bilatérales sur les prix entre fournisseurs étrangers et acheteurs nationaux, le niveau des mesures réglementaires non fiscales appliquées à l'intérieur des frontières aux exportations de l'étranger est fixé plus élevé que le niveau d'efficacité en raison d'un transfert de rente (transfert des profits du producteur étranger au producteur national) (Staiger, 2012).⁵⁵ Les régressions de l'incidence des mesures OTC/SPS sur la part sectorielle des produits intermédiaires ne constituent pas

Tableau C.5 : Plaintes concernant les MNT dans la zone COMESA-CAE-CDAA, 2008-2011 (en nombre et en pourcentage)

	Nombre de plaintes	Pourcentage du total
1 : Participation de l'État au commerce et pratiques restrictives tolérées par les gouvernements	37	10
2 : Procédures douanières et administratives à l'entrée	151	41
3 : Obstacles techniques au commerce (OTC)	19	5
4 : Mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)	24	7
5 : Limitations spécifiques	43	12
6 : Impositions à l'importation	7	2
7 : Autres problèmes de procédure	87	24
Total	368	100

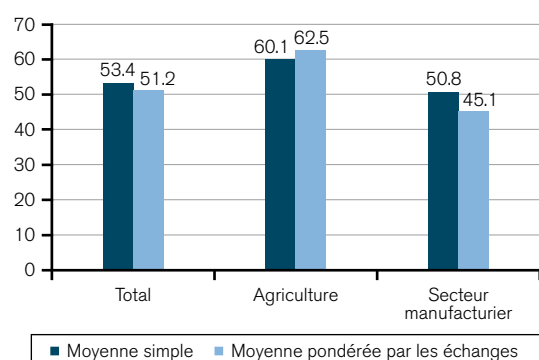
Source : Système COMESA-CAE-CDAA de plaintes en ligne concernant les MNT, Kalenga (2012).

un test rigoureux de la théorie des accords commerciaux en cas de délocalisation. Ce test exigerait des données détaillées sur l'intensité intermédiaire et le niveau de la négociation bilatérale. Toutefois le résultat selon lequel le volume des échanges visé par des PCS est inférieur dans les secteurs à forte intensité de biens intermédiaires semble indiquer que des motivations autres que le transfert de rente peuvent conduire à utiliser des mesures OTC/SPS dans ces secteurs (voir la section E.4 pour une analyse détaillée).

Le constat que les produits agricoles sont visés de façon disproportionnée par des mesures non tarifaires est confirmé par les enquêtes de l'ITC auprès des entreprises et est illustré par la figure C.15, qui montre l'incidence des MNT contraignantes en fonction du secteur des entreprises interrogées.⁵⁶ Au total, environ 53 pour cent des entreprises ont dit qu'elles étaient affectées par des MNT ou des obstacles au commerce connexes, mais la proportion était plus élevée dans le secteur agricole (60 pour cent) que dans le secteur manufacturier (51 pour cent). Ces pourcentages ont été calculés en prenant la moyenne simple des onze pays couverts par les enquêtes de l'ITC, mais le contraste entre l'agriculture et le secteur manufacturier est un peu plus marqué quand les moyennes sont pondérées par les exportations dans chaque secteur. Dans ce cas, l'incidence des MNT dans l'agriculture est de 63 pour cent, alors qu'elle n'est que de 45 pour cent dans le secteur manufacturier.

Non seulement l'incidence des mesures non tarifaires est plus élevée dans le secteur agricole, mais les types de mesures utilisés dans ce secteur sont différents par rapport au secteur manufacturier. La figure C.16 illustre la répartition des MNT par type de mesure dans l'agriculture et le secteur manufacturier. Les exportateurs de produits agricoles signalent plus de problèmes liés aux mesures OTC/SPS (prescriptions techniques plus évaluation de la conformité) que les exportateurs de produits manufacturés (59 pour cent pour les premiers et 34 pour cent pour les seconds). En revanche, l'inspection avant

Figure C.15 : Incidence des MNT par secteur, 2010
(en pourcentage)

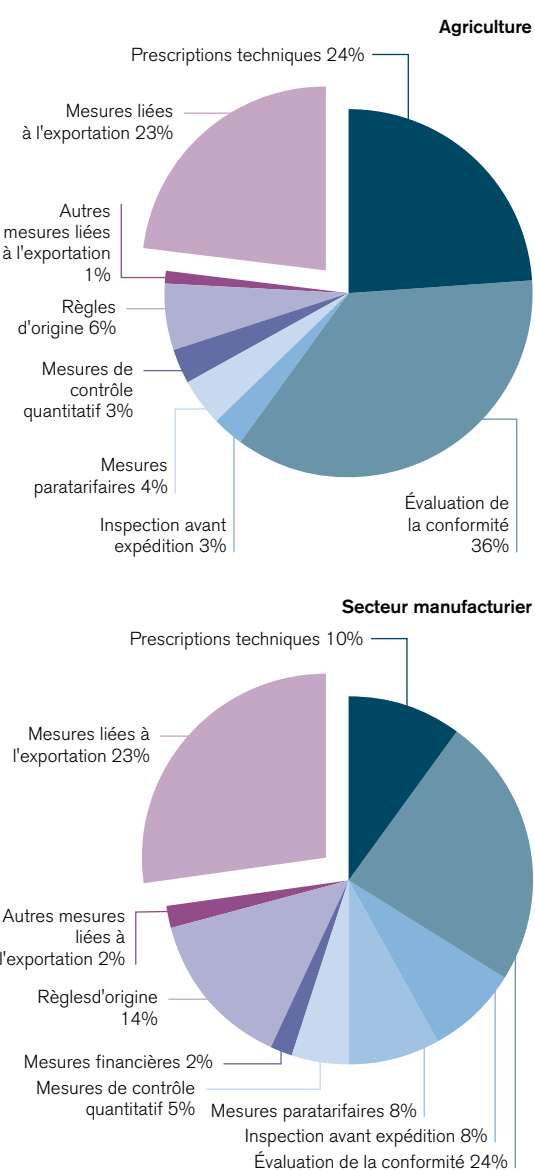


Source: Enquêtes de l'ITC auprès des entreprises sur les MNT.

Note: Les enquêtes ont été réalisées dans onze pays en développement et PMA: Burkina Faso, Égypte, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Maroc, Maurice, Paraguay, Pérou, Rwanda et Uruguay. Les minéraux et les armes sont exclus de l'enquête.

expédition, les mesures paratarifaires⁵⁷ et les règles d'origine (lois, réglementations et procédures administratives qui déterminent le pays d'origine d'un produit) sont comparativement plus problématiques pour les exportateurs de produits non agricoles. Les mesures liées à l'exportation semblent poser moins de problèmes pour les exportateurs de produits agricoles que pour les industriels, puisque la part de ces mesures dans l'ensemble des cas de MNT signalés est inférieure de 4 points de pourcentage dans le secteur agricole (23 pour cent) par rapport au secteur manufacturier (27 pour cent).

Figure C.16 : Types de MNT par secteur, 2010
(en pourcentage)



Source: Enquêtes de l'ITC auprès des entreprises sur les MNT.

Note: Les enquêtes ont été réalisées dans onze pays en développement et PMA: Burkina Faso, Égypte, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Maroc, Maurice, Paraguay, Pérou, Rwanda et Uruguay. Les minéraux et les armes sont exclus de l'enquête.

Les données de Santana et Jackson (2012) relatives aux différends indiquent également une incidence plus élevée des mesures OTC/SPS pour les produits agricoles (définition de l'Accord sur l'agriculture) que pour les produits non agricoles (voir le tableau C.6). Pendant la période 2007-2011, des mesures SPS et OTC ont été toutes deux citées dans 28 pour cent des différends, alors que les différends portant sur des produits non agricoles ne mentionnaient que l'Accord OTC dans 3 pour cent des

cas, l'Accord SPS n'étant pas mentionné du tout. Cette part de 28 pour cent des citations était plus élevée que pour tout autre accord sauf l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui était mentionné dans 60 pour cent des cas après ajustement pour éliminer les doubles citations. Les citations des Accords OTC et SPS dans les différends relatifs aux produits agricoles ont également augmenté au fil du temps, passant de 18 pour cent en 1995-2001 à 28 pour cent en 2007-2011.

Tableau C.6 : Accords cités dans les différends relatifs au commerce des produits agricoles et des produits non agricoles^a
(en pourcentage et en nombre)

	1995-2000	2001-2006	2007-2011	1995-2011
Produits agricoles (définition de l'Accord sur l'agriculture)				
Antidumping	12.3	11.1	12.0	11.8
Agriculture	45.6	31.5	24.0	36.0
Textiles et vêtements	1.8	0.0	0.0	0.7
Évaluation en douane	7.0	1.9	8.0	5.1
GATT	59.6	61.1	60.0	60.3
Licences d'importation	24.6	9.3	0.0	14.0
Règles d'origine	1.8	0.0	8.0	2.2
Subventions et mesures compensatoires	7.0	20.4	16.0	14.0
Sauvegardes	8.8	18.5	0.0	11.0
Mesures sanitaires et phytosanitaires	17.5	20.4	28.0	20.6
Obstacles techniques au commerce	17.5	7.4	28.0	15.4
Mesures concernant les investissements et liées au commerce	7.0	5.6	0.0	5.1
Nombre total de différends relatifs à des produits agricoles	57	54	25	136
Produits non agricoles (AMNA)				
Antidumping	22.0	42.6	47.1	33.2
Agriculture	0.0	1.5	0.0	0.5
Textiles et vêtements	12.0	1.5	0.0	6.4
Évaluation en douane	2.0	0.0	0.0	1.0
GATT (ajusté) ^b	47.0	54.4	41.2	48.5
Marchés publics	2.0	0.0	0.0	1.0
Licences d'importation	2.0	2.9	2.9	2.5
Règles d'origine	2.0	2.9	0.0	2.0
Subventions et mesures compensatoires	25.0	30.9	20.6	26.2
Sauvegardes	7.0	19.1	11.8	119.0
Mesures sanitaires et phytosanitaires	6.0	0.0	0.0	3.0
Obstacles techniques au commerce	13.0	4.4	2.9	8.4
Mesures concernant les investissements et liées au commerce	12.0	4.4	5.9	8.4
Nombre total de différends relatifs à des produits non agricoles	100	68	34	202

Source : Estimations du Secrétariat de l'OMC.

Note : Au 31 décembre 2011, le nombre de demandes de consultations présentées au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends était de 427, mais le tableau porte sur 393 différends concernant le commerce des marchandises, c'est-à-dire qu'il exclut 25 différends concernant principalement les ADPIC et neuf différends concernant principalement l'AGCS.

^aLa ventilation entre produits agricoles et produits non agricoles est fondée sur Santana et Jackson (2012). Le tableau exclut 55 différends concernant des produits « génériques ou mélangés ».

^bCe tableau suit la méthode de Santana et Jackson (2012) qui élimine les doubles citations du GATT.

(e) Quels types d'obstacles de procédure sont associés aux MNT ?

Les MNT causent de nombreuses difficultés aux entreprises exportatrices, mais le plus souvent, c'est leur mode d'application plutôt que les mesures elles-mêmes qui pose problème. Comme cela est indiqué dans la section C.1, les problèmes liés à l'application sont qualifiés d'«obstacles de procédure» dans la nouvelle classification multiorganisation des MNT. Par exemple, un pays peut appliquer aux produits importés des normes très élevées auxquelles les exportateurs ont du mal à se conformer. Mais les exportateurs qui réussissent à se conformer à la réglementation peuvent avoir encore du mal à le démontrer, ou peuvent subir d'importants retards avant que leurs marchandises soient admises dans le pays importateur. Dans le premier cas, l'exportateur peut considérer que la MNT elle-même est le principal obstacle au commerce, alors que, dans le second cas, il peut considérer que l'obstacle de procédure est la source de ses difficultés.

En pratique, les données sur les obstacles de procédure ne peuvent être recueillies qu'au moyen d'enquêtes telles que les enquêtes de l'ITC auprès des entreprises. La figure C.17 montre la part des mesures non tarifaires signalées dans les enquêtes de l'ITC avec et sans obstacles de procédure associés. La part moyenne des obstacles de procédure est de 77 pour cent si l'on prend la moyenne simple des onze pays où les enquêtes ont été réalisées. Avec une moyenne pondérée par les échanges, cette part diminue légèrement, à 72 pour cent.

Les types d'obstacle de procédure signalés par les entreprises sont indiqués dans la figure C.18. L'obstacle le plus souvent cité est lié aux contraintes de temps, y compris les retards dus à la réglementation et les délais courts impartis pour présenter les documents. Cet

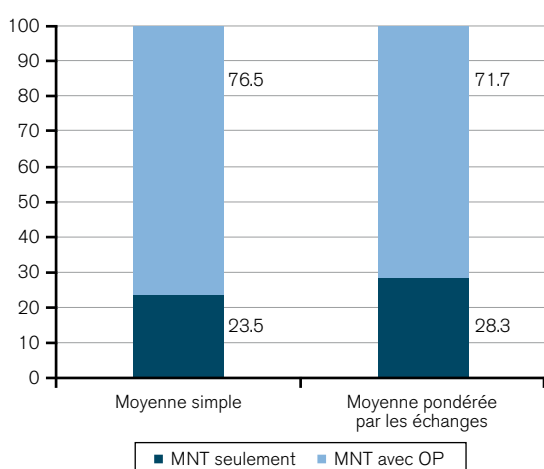
obstacle représente 35 pour cent des obstacles signalés, suivi par les paiements élevés/informels (22 pour cent) et les charges administratives (17 pour cent). La part des autres obstacles de procédure signalés est plus faible.

L'incidence des obstacles de procédure varie beaucoup selon le type de mesures non tarifaires (voir la figure C.19). Par exemple, près de 80 pour cent des entreprises qui ont signalé des mesures d'évaluation de la conformité contraignantes ont aussi fait état d'obstacles de procédure. En revanche, l'incidence des obstacles de procédure dans le cas des prescriptions techniques n'était que de 55 pour cent. Des obstacles de procédure sont moins souvent signalés dans le cas des restrictions concernant les marchés publics (0 pour cent), des subventions (0 pour cent également) et des mesures de contrôle des prix (25 pour cent), y compris les mesures antidumping et les mesures compensatoires. Ils apparaissent surtout dans le cas des mesures liées à la propriété intellectuelle (100 pour cent) et des mesures liées à l'exportation (88 pour cent).

(f) Comment les MNT ont-elles évolué depuis la crise financière mondiale ?

La forte contraction du commerce et de la production au niveau mondial après la crise financière de 2008-2009 a fait craindre un retour au protectionnisme des années 1930, qui avait aggravé et prolongé la Grande dépression. Les efforts déployés par l'OMC et par d'autres pour suivre l'évolution des politiques commerciales au lendemain de la crise ont d'abord permis de constater que la plupart des pays avaient réussi à éviter dans les années 2009-2010 les pires formes de protectionnisme, mais les événements de 2011 témoignent d'une accentuation des frictions commerciales, avec une augmentation du nombre de mesures commerciales restrictives. Dans la mesure où la politique commerciale est devenue plus

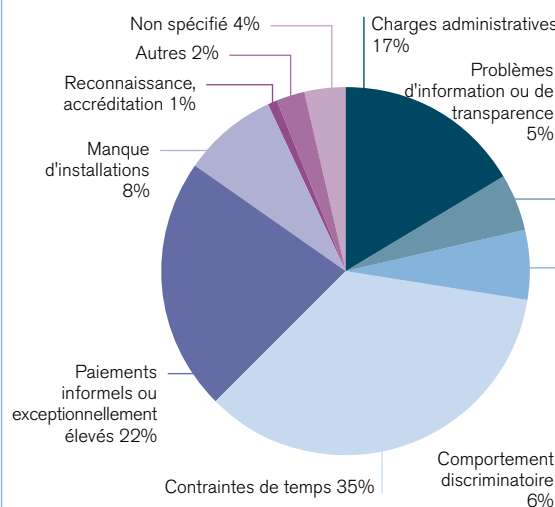
Figure C.17 : Part des MNT avec et sans obstacles de procédure, 2010 (en pourcentage)



Source: Enquêtes de l'ITC auprès des entreprises sur les MNT.

Note: Les enquêtes ont été réalisées dans onze pays en développement et PMA: Burkina Faso, Égypte, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Maroc, Maurice, Paraguay, Pérou, Rwanda et Uruguay. Les minéraux et les armes sont exclus de l'enquête.

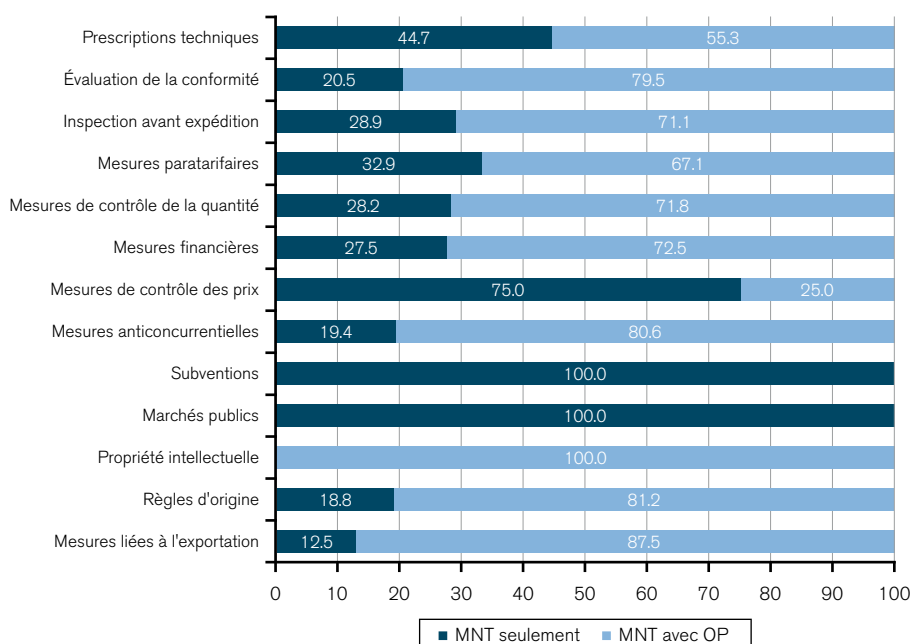
Figure C.18 : Parts des obstacles de procédure signalés par type, 2010 (en pourcentage)



Source: Enquêtes de l'ITC auprès des entreprises sur les MNT.

Note: Les enquêtes ont été réalisées dans onze pays en développement et PMA: Burkina Faso, Égypte, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Maroc, Maurice, Paraguay, Pérou, Rwanda et Uruguay. Les minéraux et les armes sont exclus de l'enquête.

Figure C.19 : Parts des MNT avec et sans obstacles de procédure par type de MNT, 2010
(en pourcentage)



Source : Enquêtes de l'ITC auprès des entreprises sur les MNT.

Note : Les enquêtes ont été réalisées dans onze pays en développement et PMA : Burkina Faso, Égypte, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Maroc, Maurice, Paraguay, Pérou, Rwanda et Uruguay. Les minéraux et les armes sont exclus de l'enquête.

restrictive depuis quelque temps, il semble que cette augmentation est due pour l'essentiel aux MNT.

Le tableau C.7 résume les données fournies par les rapports de suivi du commerce établis par l'OMC depuis 2008. Le nombre de nouvelles mesures restrictives est passé de 53 en 2008 à 346 en 2009, au plus fort de la crise. Il est ensuite retombé à 306 en 2010, dans les dix premiers mois de 2011, il a de nouveau augmenté pour atteindre 344. Le nombre de mesures de libéralisation a été légèrement supérieur au nombre de mesures restrictives en 2010, ce qui laisse penser que le niveau global de protectionnisme n'a guère changé cette année-là. Toutefois, le nombre de mesures restrictives a nettement augmenté en 2011, puisque le nombre de mesures de libéralisation est tombé à 304 contre 323 l'année précédente, et que le nombre de mesures restrictives est passé de 306 à 344.

Seulement 8 pour cent des mesures restrictives introduites en 2008 étaient des droits de douane, mais leur part est passée à 16 pour cent en 2009, puis à 20 pour cent en 2010, avant de revenir à 19 pour cent dans les dix premiers mois de 2011. Le tableau C.7 exclut les mesures OTC et SPS, de sorte que la part des droits de douane est quelque peu exagérée. Les mesures OTC et SPS sont délibérément laissées de côté dans les rapports de suivi de l'OMC, afin de ne pas émettre de jugement sur le point de savoir si elles sont justifiées ou non pour des raisons de politique publique.

Au lendemain de la crise, les pays ont immédiatement eu recours à des «mesures correctives» commerciales, telles que les mesures antidumping et les droits compensateurs, comme l'indique la forte augmentation

du nombre de mesures restrictives, qui est passé de 38 en 2008 à 196 en 2009, mais est ensuite revenu à 132 en 2010, puis à 104 en 2011. En 2010, le nombre de mesures correctives commerciales restrictives a été sensiblement égal au nombre de mesures de libéralisation, de sorte que la contribution nette de ces mesures au stock de mesures commerciales restrictives a été proche de zéro, alors qu'en 2011, les mesures de libéralisation ont été plus nombreuses que les mesures restrictives.

Le tableau C.7 montre que le nombre de MNT restrictives a fortement augmenté entre 2010 et 2011, passant de 30 à 81. Dans le même temps, le nombre de mesures de libéralisation est tombé de 23 à 13. L'augmentation récente du nombre de mesures restrictives peut être attribuée à plusieurs facteurs, parmi lesquels le resserrement des contrôles à l'importation et des prescriptions en matière de licences dans certains pays et l'imposition de prohibitions à l'importation sur certains produits japonais à la suite de l'accident nucléaire de Fukushima en mars 2011. Parmi les principaux pays ayant imposé de nouvelles mesures en 2011 figurent l'Indonésie, l'Inde et l'Argentine.

Les données provenant des rapports de suivi de l'OMC nous amènent à conclure que l'utilisation des mesures non tarifaires a augmenté par rapport à l'utilisation des droits de douane depuis la crise financière, bien qu'il y ait des exceptions pour certains pays. Depuis 2008, les nouvelles MNT restrictives ont été plus nombreuses, chaque année, que les mesures de libéralisation. Néanmoins, le nombre de mesures de libéralisation tarifaire a été supérieur au nombre de mesures tarifaires restrictives pour chaque période sauf 2009. En ce qui

Tableau C.7 : Mesures commerciales et liées au commerce, 2008-2011
(nombre de nouvelles mesures)

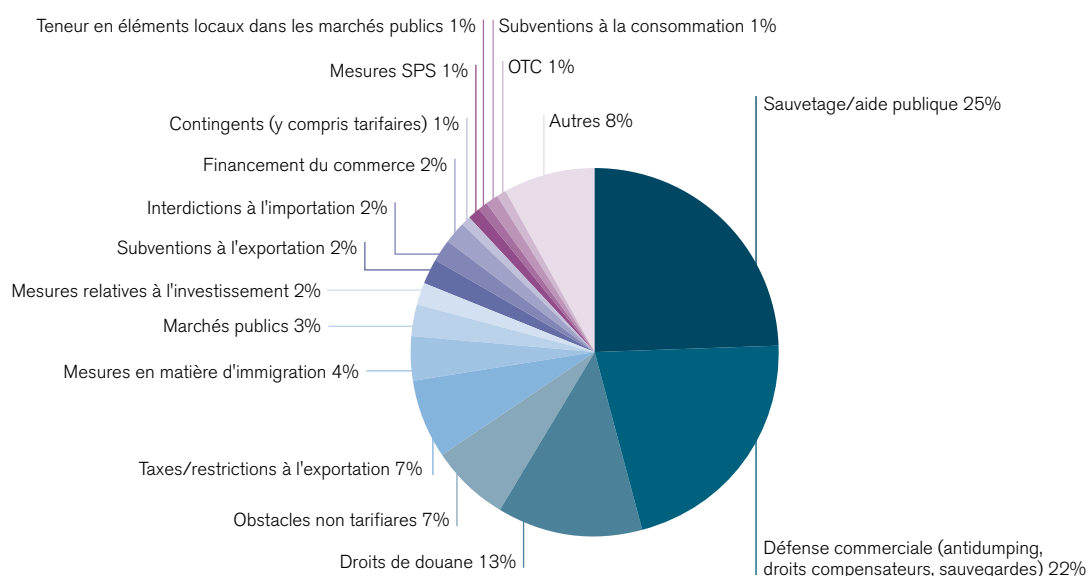
	2008 ^a		2009		2010		2011 ^b	
	Mesures restrictives	Mesures de libéralisation	Mesures restrictives	Mesures de libéralisation	Mesures restrictives	Mesures de libéralisation	Mesures restrictives	Mesures de libéralisation
Mesures correctives commerciales	38	30	196	127	132	134	104	118
Antidumping	31	29	133	95	97	106	79	107
Mesures compensatoires	2	1	23	12	11	8	12	6
Sauvegardes	5	0	40	20	24	20	13	5
À la frontière	10	12	117	68	98	145	154	137
Droits de douane	4	11	57	43	61	122	66	124
Taxes	0	0	0	0	7	0	7	0
Obstacles non tarifaires ^c	6	1	60	25	30	23	81	13
À l'exportation	2	3	13	10	47	19	66	35
Droits	2	3	4	6	19	3	15	7
Contingents	0	0	0	0	3	3	12	6
Interdictions	0	0	1	1	14	9	23	14
Autres	0	0	8	3	11	4	16	8
Autres	3	1	20	12	29	25	20	14
Total	53	46	346	217	306	323	344	304

^aPour la période allant d'octobre à décembre 2008.^bJusqu'à mi-octobre 2011.^cÀ l'exclusion des mesures SPS et OTC.

Source : Rapports de suivi du Secrétariat de l'OMC.

concerne l'importance relative des droits de douane et des MNT, les données de Global Trade Alert (GTA) concordent en grande partie avec les constatations des rapports de suivi de l'OMC. Selon le neuvième rapport

de GTA, les droits de douane ont représenté à peine 13 pour cent du total des nouvelles mesures commerciales clairement restrictives introduites depuis 2009 (voir la figure C.20).⁵⁸

Figure C.20 : Répartition des nouvelles mesures commerciales restrictives, 2008-2011
(en pourcentage)

Source : Evenett (2011).

3. Mesures relatives aux services

Cette sous-section examine l'évolution des mesures relatives aux services. Comme cela est indiqué dans la section C.1, les sources d'information internes de l'OMC sur ces mesures comprennent les notifications et les listes d'engagements annexées à l'AGCS. Les notifications au titre de l'article III:3 de l'AGCS, qui couvrent potentiellement toutes les mesures relevant de l'Accord, souffrent du fait que l'obligation de notifier est peu respectée. Les listes d'engagements concernant l'accès aux marchés et le traitement national donnent des renseignements sur les mesures consolidées, mais les régimes qui sont effectivement appliqués sont souvent plus libéraux.⁵⁹ Ces sources internes ont une utilité très limitée lorsqu'il s'agit d'évaluer les mesures relatives aux services appliqués par les Membres de l'OMC. Par conséquent, cette sous-section utilise des sources d'information extérieures à l'OMC, en essayant de voir si elles aident à éclairer l'évolution des mesures relatives aux services.

Une sérieuse limitation des données actuelles sur les mesures relatives aux services est qu'elles ne permettent que dans une très faible mesure de faire la distinction entre les mesures concernant l'accès aux marchés et le traitement national et la réglementation intérieure. Or, cette distinction est importante car des questions différentes sont en jeu, à savoir, respectivement, l'amélioration de la contestabilité des marchés (grâce à la faiblesse des obstacles à l'entrée et à la sortie), la réduction de la discrimination et l'amélioration de l'administration des règlements non discriminatoires. En outre, les renseignements disponibles sur la réglementation intérieure sont limités quant à leur portée et à la période visée, et ils ne contiennent, dans la plupart des cas, que des données supplétives assez médiocres.

Des organisations internationales comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque mondiale réalisent actuellement des projets visant à produire des indices de restrictivité des échanges de services (IRES). Les IRES ont d'abord été estimés par la Commission australienne de productivité

(APC), mais seulement pour un échantillon de pays (aucune série chronologique n'est disponible). Les IRES établis par l'APC ne pouvaient donc pas être utilisés pour analyser des tendances temporelles. Les indices élaborés par la Banque mondiale et l'OCDE n'ont pas été encore publiés. C'est pourquoi l'analyse des IRES se limite à la méthodologie (voir l'encadré C.2).

(a) Quelle est l'évolution des mesures relatives aux services ?

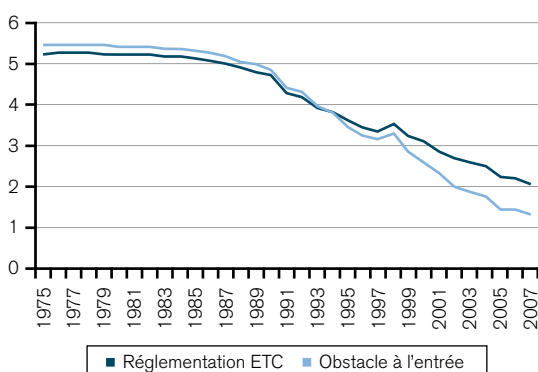
Comme cela a été dit dans la section C.1, les données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits (RMP) sont la principale source disponible de renseignements comparables au niveau international sur les mesures relatives aux services. Les indicateurs RMP fournissent des renseignements sur les lois et réglementations à l'échelle de l'ensemble de l'économie qui sont potentiellement anticoncurrentielles dans les domaines où la concurrence est viable. En revanche, les indicateurs relatifs à la réglementation des secteurs non manufacturiers (RNM) ne couvrent que certains services. Les indicateurs RNM mesurent aussi la réglementation qui freine la concurrence susceptible d'améliorer l'efficacité (Conway et Nicoletti, 2006).

Comme le montrent Wölfl *et al.*, (2009), on observe une tendance à la diminution des obstacles réglementaires à la concurrence, mesurés par le RMP, dans les pays de l'OCDE depuis la fin des années 1990.⁶⁰ Les obstacles réglementaires à la concurrence ont également diminué dans les secteurs de services de réseaux tels que l'énergie, les transports et les communications (ETC) depuis le milieu des années 1970, comme le montre le panneau (a) de la figure C.21. Pour les services professionnels aussi, la réglementation a également tendance à diminuer (en moyenne pour l'ensemble des professions) dans le temps, comme le montre le panneau (b) de la figure C.21.⁶¹

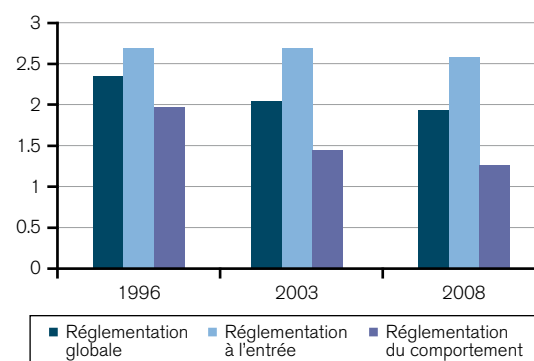
Il n'est pas possible d'établir un lien entre les types d'indicateurs examinés ci-dessus et les catégories de l'AGCS concernant l'accès aux marchés (article XVI), le traitement national (article XVII) et la réglementation

Figure C.21 : **Tendance temporelle des indicateurs RNM dans certains secteurs de services**
(nombre de réglementations)

(a) Énergie, transports et communications



(b) Services professionnels



Source : Ensemble de données de l'OCDE sur la RNM.

intérieure (article VI:4). À titre d'illustration, considérons les indicateurs RNM pour les services professionnels. La réglementation à l'entrée comprend les limitations en matière de licences (limitations concernant l'accès aux marchés, visées par l'article XVI de l'AGCS), les prescriptions en matière de formation (réglementation intérieure, visée par l'article VI:4 de l'AGCS) et les quotas/les examens des besoins économiques pour les

fournisseurs étrangers (limitations concernant à la fois l'accès aux marchés et le traitement national, visées respectivement par l'article XVI et l'article XVII de l'AGCS). L'indicateur concernant la réglementation du comportement englobe les règlements anticoncurrentiels relatifs aux prix et aux honoraires, à la publicité, à la forme de l'entreprise et à la coopération interprofessionnelle. Les règlements relatifs à la forme de l'entreprise sont des

Encadré C.2: Indices de restrictivité des échanges de services

La Commission australienne de productivité (APC) a été la première à calculer un indice de restrictivité des échanges de services (IRES) (Findlay et Warren, 2000). Dans les années 1990, elle a recueilli des données sur les mesures susceptibles de restreindre le commerce des services dans un large éventail de secteurs, dans différents pays. La plupart de ces données étaient fondées sur le texte des règlements, mais, pour certains secteurs, il y avait aussi des données concernant les mesures des résultats et l'application concrète des règlements. Pour construire l'indice, l'APC a fait une distinction entre les mesures affectant l'entrée sur le marché (coûts fixes) et les mesures affectant les opérations de l'entreprise après l'entrée (coûts variables). Dans chaque catégorie, les mesures peuvent être non discriminatoires ou discriminatoires. Par exemple, une mesure non discriminatoire affectant l'entrée sur le marché peut limiter le nombre de fournisseurs de services dans le secteur des télécommunications d'un pays, indépendamment de la nationalité, alors qu'une mesure discriminatoire imposera des quotas nationaux pour les entreprises étrangères ou un plafond de la participation étrangère. De même, une mesure non discriminatoire visant les opérations après l'entrée peut stipuler, par exemple, une exigence minimale de fonds propres pour toutes les compagnies d'assurance, alors qu'une mesure discriminatoire imposerait des exigences de fonds propres supplémentaires aux fournisseurs étrangers (François et Hoekman, 2010).

Des experts ont attribué des notes pour chaque restriction sur la base d'une appréciation du caractère rigoureux de la mesure. Par exemple, une économie qui limite le nombre de licences bancaires a reçu une note plus élevée qu'une économie qui délivre de nouvelles licences bancaires en imposant seulement des exigences prudentielles. Les différentes restrictions ont ensuite été combinées en une moyenne pondérée, là aussi sur la base d'un jugement de valeur d'experts sur leur coût économique relatif. Par exemple, les restrictions concernant les licences bancaires avaient un coefficient de pondération plus élevé que les restrictions concernant le mouvement temporaire des personnes physiques. Les pondérations ont été choisies de façon à ce que l'indice de restrictivité en résultant soit compris entre 0 et 1. L'indice de restrictivité des échanges pour chaque économie comprend, *de facto*, deux indices : un indice de restrictivité du commerce extérieur et un indice de restrictivité du commerce intérieur. Le premier englobe les restrictions discriminatoires et non discriminatoires, tandis que le second couvre seulement les restrictions non discriminatoires. Par conséquent, la différence entre les deux indices mesure la discrimination à l'égard des étrangers (McGuire, 2008). Dans la littérature sur le commerce, certaines études ont utilisé les IRES pour estimer les effets sur les prix des mesures relatives aux services, en tenant compte des déterminants standard des résultats pour le secteur concerné.

Outre la couverture limitée des pays et des périodes, les IRES comportent plusieurs limitations, décrites dans Grünfeld et Moxnes (2003). Premièrement, l'IRES n'est pas un équivalent tarifaire, donc il ne donne pas de renseignements concernant l'incidence sur les prix ou les coûts. Deuxièmement, il ne mesure pas les pratiques anticoncurrentielles telles que les ententes sur les prix, les accords de partage du marché et les cartels, qui constituent des entraves au commerce des services. Troisièmement, il n'est calculé que pour six secteurs : banque, télécommunications, services maritimes, distribution (gros et détail), éducation et services professionnels (ingénierie, architecture et services juridiques).

Dans le cadre de ses travaux de recherche, la Banque mondiale construit également des IRES à l'aide de notes et de pondérations fondées sur des jugements d'experts. La discrimination à l'égard des fournisseurs étrangers pour chaque secteur de service et pour chaque mode de fourniture est représentée sur une échelle à cinq points allant de 0 (pas de restriction) à 1 (fortes restrictions), avec trois niveaux de restrictivité intermédiaires (0,25, 0,50 et 0,75). Les résultats par secteur sont agrégés par mode de fourniture au moyen de pondérations qui correspondent au jugement d'experts sur l'importance relative des différents modes pour un secteur. Par exemple, le « mouvement temporaire des fournisseurs » (mode 4) est important pour les services professionnels, mais pas pour les télécommunications, alors que la « présence commerciale » ou l'investissement étranger direct (mode 3) est le mode dominant pour contester un marché. Ensuite, les IRES par secteur sont agrégés en une mesure unique pour l'ensemble du secteur des services dans chaque pays, en prenant comme coefficient de pondération la part du secteur dans le PIB ou la part de l'IED (Gootiiz et Mattoo, 2009a).

La principale limitation des estimations fondées sur les IRES est qu'elles reposent sur le jugement d'experts pour déterminer la sévérité des différentes restrictions. Cela confère inévitablement à l'indice un élément de subjectivité (Gootiiz et Mattoo, 2009b). À cela s'ajoutent des problèmes théoriques concernant les coefficients de pondération utilisés. Par exemple, l'utilisation comme coefficient des flux réels d'IED introduit un biais car les secteurs visés par

de fortes restrictions ont tendance à recevoir moins d'IED, de sorte que le coefficient qui leur est attribué est trop faible. De même, si l'on fait une pondération par le PIB, les secteurs dont la part du PIB est relativement importante, comme la santé, sont soumis à un faible nombre de restrictions, tandis que ceux dont la part du PIB est faible, comme les transports, l'électricité et les services financiers, font généralement l'objet de fortes restrictions.

Une étude récente de l'OCDE (2009b) analyse d'autres méthodes de construction des IRES qui ne sont pas fondées sur un jugement d'experts. D'après cette étude, un système de pondération moins subjectif reposerait sur une analyse d'impact – consistant à estimer l'impact direct sur les échanges de différentes mesures relatives aux services au moyen de techniques de régression. L'étude considère aussi l'analyse par composants principaux (ACP) comme une méthode de pondération possible. Examinant les propriétés statistiques des données sous-jacentes, cette méthode regroupe d'abord les mesures très corrélées, puis elle crée des pondérations basées sur la contribution de chaque groupe à la variation globale du résultat observé, c'est-à-dire les échanges de services.

limitations concernant l'accès aux marchés visées par l'article XVI de l'AGCS, mais les autres règlements relèvent plus généralement de l'article premier de l'AGCS en tant que «mesures qui affectent le commerce des services». Une tendance à la diminution de la réglementation des marchés de produits dans le secteur des services peut refléter une réduction des limitations concernant l'accès aux marchés ou le traitement national, mais elle peut aussi être due au fait que la réglementation intérieure est moins rigoureuse.

Une autre distinction qui n'est que partiellement prise en compte par les indicateurs RMP est la distinction entre les mesures discriminatoires et non discriminatoires relatives aux services (telles qu'elles sont définies dans la section B.2).⁶² Cette distinction est importante pour l'élaboration des politiques. Utilisant des données relatives à 34 économies de la région Asie-Pacifique, de l'Europe et des Amériques, Nguyen-Hong (2000) constate que les marges prix-coûts des sociétés d'ingénierie sont affectées de façon négative par les mesures non discriminatoires qui restreignent l'entrée, et de façon positive par les mesures discriminatoires visant l'établissement et le fonctionnement d'entreprises étrangères. L'augmentation de la marge prix-coûts est interprétée comme une preuve indirecte de l'effet de création de rente (c'est-à-dire de génération de profit) des restrictions, tandis que la diminution de cette marge est interprétée comme une preuve indirecte de l'effet de création de coûts. Cela semble indiquer que les mesures non discriminatoires ont tendance à accroître les coûts, tandis que les mesures discriminatoires, telles que les prescriptions en matière de nationalité ou de résidence, génèrent des profits supplémentaires pour les entreprises nationales en place (François et Hoekman, 2010).

L'IRES établi par la Commission australienne de productivité est une première source d'information sur la discrimination à l'encontre des fournisseurs de services étrangers. Findlay et Warren (2000) présentent de nombreux éléments montrant qu'il existe une forte discrimination, concernant à la fois l'établissement des fournisseurs de services étrangers et la conduite de leurs activités. Comme cela est expliqué dans l'encadré C.2, l'importance de la discrimination correspond à la différence entre l'IRES extérieur et l'IRES national.

Deuxièmement, certaines données sur le degré de discrimination peuvent être obtenues au moyen de l'indicateur des «procédures discriminatoires» du système RMP de l'OCDE. Cet indicateur fournit des renseignements sur le point de savoir s'il y a une discrimination «générale»

et une discrimination en matière de «concurrence» à l'encontre des entreprises étrangères. Parmi les questions relatives à la «discrimination générale», il y en a une qui demande si le pays «a des dispositions spécifiques qui exigent ou encouragent la reconnaissance explicite du principe du traitement national dans l'application des réglementations, de façon à garantir la non-discrimination entre les entreprises, les produits ou les services étrangers et nationaux».⁶³ Comme l'indicateur RMP général, les procédures discriminatoires ont diminué en moyenne au fil du temps.⁶⁴

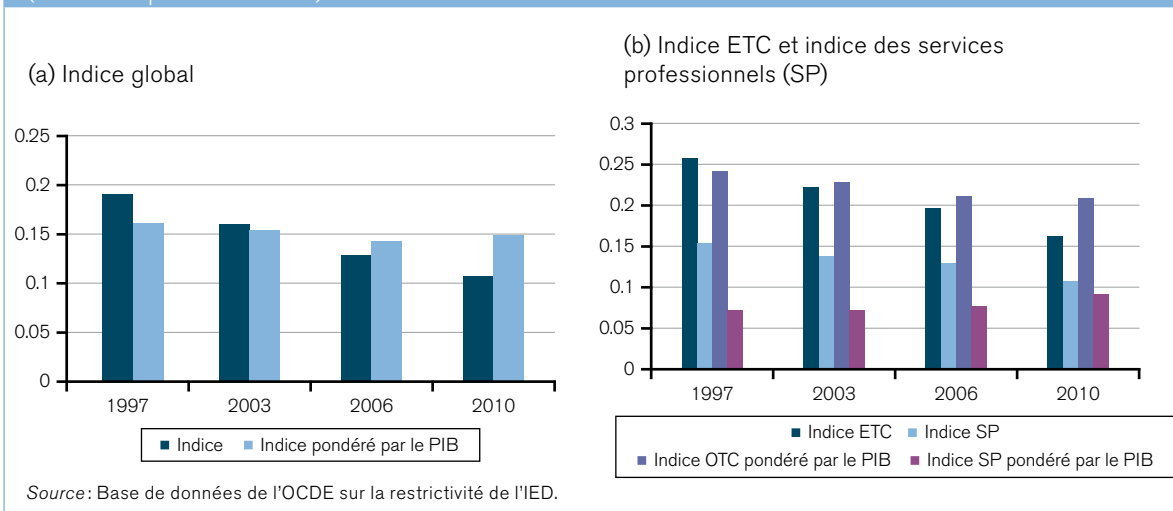
Une troisième source de données sur la discrimination dans les réglementations relatives aux services est l'indice de restrictivité de l'IED établi par l'OCDE. Cet indice indique le degré de restriction de l'investissement étranger pour un certain nombre de secteurs manufacturiers et de secteurs de services. Il s'agit, par définition, d'une restriction discriminatoire. Sur la base des données de l'OCDE, trois indices concernant les secteurs de services ont été créés : un indice global ; un indice pour l'électricité, les transports et les communications ; et un indice pour les services professionnels.⁶⁵ Ces indices donnent des renseignements sur les restrictions concernant le mode 3 de l'AGCS.

La restrictivité de l'IED dans les services varie selon les pays, comme le montrent Kalinova *et al.* (2010).⁶⁶ On observe aussi une légère tendance à la baisse des indicateurs de restrictivité de l'IED, tant pour l'indice global que pour l'indice ETC et celui des services professionnels. Pour l'indice global, le panneau (a) de la figure C.22 montre clairement que la moyenne non pondérée entre les pays diminue dans le temps, tandis que la moyenne pondérée par le PIB est plus stable, sans doute parce que les pays riches ont au départ un faible niveau de restriction de l'IED. De même, le panneau (b) fait apparaître une tendance à la baisse des moyennes non pondérées et une évolution moins claire des moyennes pondérées par le PIB, de l'indice ETC et de l'indice des services professionnels. L'analyse de régression révèle cependant que l'indice global, l'indice ETC et l'indice des services professionnels diminuent pendant la période considérée.⁶⁷ En outre, comme cela est expliqué dans l'encadré C.3, la diminution des indices de restrictivité de l'IED est due pour l'essentiel à la réduction des restrictions à la participation étrangère.

(b) Réglementation intérieure

Il est difficile de mesurer la réglementation intérieure dans le secteur des services. Il s'agit le plus souvent

Figure C.22 : Restrictivité de l'IED dans les services, évolution dans le temps (indice compris entre 0 et 1)



d'une réglementation sectorielle. Par exemple, les prescriptions et procédures spécifiques en matière de qualifications et de licences s'appliquent aux fournisseurs de services professionnels tels que les architectes et les ingénieurs, et les normes techniques en matière de fonds propres s'appliquent à la fourniture de services financiers par les intermédiaires financiers. En outre, la réglementation peut être contraignante non pas en soi, mais en raison de la manière dont elle est appliquée. Étant donné les difficultés inhérentes à la mesure de la réglementation intérieure, il n'est guère surprenant que la plupart des mesures supplétives soient d'assez mauvaise qualité.

Malgré l'absence de correspondance claire avec l'AGCS, les indicateurs RMP ont été utilisés dans la littérature sur le commerce pour mesurer par approximation la réglementation intérieure mentionnée à l'article VI:4 de l'AGCS. En particulier, Kox et Nordås (2007) sélectionnent le sous-ensemble d'indicateurs qui, selon eux, correspond le mieux à cette réglementation. Ils font abstraction de toutes les mesures de contrôle étatique et reconstruisent l'indicateur RMP en utilisant seulement deux éléments principaux (avec des pondérations égales) : les « obstacles à l'entrée » (OE) et les « obstacles au commerce et à l'investissement » (OC). Les obstacles à l'entrée constituent une agrégation à pondération égale de l'« opacité réglementaire et administrative », de la « charge administrative pesant sur les jeunes entreprises » et des « obstacles à la concurrence ». Les obstacles au commerce et à l'investissement constituent une agrégation à pondération égale des « procédures discriminatoires » et des « obstacles réglementaires ». Comme le reconnaissent en partie les auteurs eux-mêmes, il est difficile de savoir dans quelle mesure l'indicateur RMP reconstruit rend compte des obstacles réglementaires voisins de ceux qui relèvent de l'article VI:4 de l'AGCS.

Parmi les indicateurs RMP, celui qui se rapproche le plus de la réglementation intérieure visée à l'article VI:4 de l'AGCS est le « régime de licences et de permis » (RLP).

Cet indicateur est basé sur trois questions (à pondération égale) : i) la règle « qui ne dit mot consent » est-elle appliquée (c'est-à-dire les licences sont-elles délivrées automatiquement si l'office compétent n'a pas agi dans le délai de réponse légal) ; ii) existe-t-il des points de contact (guichets) uniques où obtenir des renseignements sur les notifications et les licences ; et iii) existe-t-il des points de contacts uniques qui délivrent ou acceptent les notifications et les licences ? Une réponse affirmative est notée zéro, de sorte que plus l'indicateur est faible, moins les prescriptions en matière de licences sont contraignantes. Pour l'échantillon des 39 pays de l'OCDE et grands pays en développement pour lesquels on dispose de renseignements sur la RMP en 1998, 2003 et 2008, certains éléments montrent que les régimes de licences et de permis sont devenus moins contraignants au fil du temps.⁶⁸

Les renseignements les plus fiables sur la réglementation intérieure, qui se rapprochent le plus des types de mesures mentionnés à l'article VI:4 de l'AGCS, proviennent de données sectorielles concernant les services financiers. Barth *et al.* (2008) ont recueilli des renseignements sur la réglementation bancaire dans plus de 140 pays.⁶⁹ Ces renseignements sont groupés en quatre grandes catégories : prescriptions à l'entrée, réglementation des fonds propres, pouvoirs de contrôle officiels, et surveillance privée.

Les indicateurs relatifs aux prescriptions en matière de licences, à la réglementation des fonds propres, au contrôle officiel, aux normes comptables et à la transparence des états financiers sont ceux qui se rapprochent le plus de la définition de la réglementation intérieure utilisée dans le présent rapport. Comme cela est expliqué dans la section D.2, l'analyse empirique de Kox et Nordås (2007) abouti au constat que la réglementation visant à faire appliquer des normes appropriées est associée positivement au commerce des services financiers.

Encadré C.3 : Décomposition des variations de la restrictivité de l'IED

L'indice de restrictivité de l'IED est construit comme la somme de quatre éléments : les restrictions à la participation étrangère (FER), l'examen et l'approbation (SCR), les restrictions relatives au personnel clé étranger (KPE) et les autres restrictions (OTR). La contribution moyenne en pourcentage de chaque élément au taux de croissance de l'indice total entre 1997 et 2010 est décomposée selon la formule suivante :

$$\gamma^{1997-2010} = \gamma_{FER}^{1997-2010} \theta_{FER}^{1997} + \gamma_{SCR}^{1997-2010} \theta_{SCR}^{1997} + \gamma_{KPE}^{1997-2010} \theta_{KPE}^{1997} + \gamma_{OTR}^{1997-2010} \theta_{OTR}^{1997}$$

où γ représente les taux de croissance entre 1997 et 2010, et θ_i est la part du sous-indicateur i dans l'indice de restrictivité de l'IED en 1997.

Les résultats, dont la moyenne est calculée pour l'ensemble des pays, sont présentés dans le tableau C.8. Les FER constituaient l'élément le plus important de l'indice global en 1997 (64,6 pour cent) et l'élément ayant la plus forte variation en pourcentage (-33,7 pour cent). Tous les autres éléments représentaient des parts plus faibles en 1997 et avaient des taux de croissance plus faibles (en valeur absolue).

Tableau C.8 : Décomposition des variations de la restrictivité de l'IED dans l'ensemble des services, 1997-2010

	Obs	Moyenne	Écart type	Min	Max
γ (restrictivité de l'IED)	38	-37.5	34.2	-92.6	85.6
γ (FER)	38	-33.7	35.7	-91.8	85.6
θ (FER)	38	64.6	25.2	10.2	100.0
γ (SCR)	38	-19.1	38.6	-100.0	12.6
θ (SCR)	38	14.0	23.0	0.0	83.6
γ (KPE)	38	-18.4	34.1	-100.0	0.0
θ (KPE)	38	5.0	9.9	0.0	44.2
γ (OTR)	38	-28.6	61.4	-100.0	150
θ (OTR)	38	16.4	16.9	0.0	71.8

Source : Base de données de l'OCDE sur la restrictivité de l'IED.

La même décomposition a été effectuée pour l'énergie, les transports et les communications (ETC) et pour les services professionnels. Les résultats sont analogues pour l'ETC, l'essentiel de la variation de l'indice ETC (-38 pour cent) étant dû à la variation de FER (-33,6 pour cent). Dans les services professionnels, FER est encore l'élément le plus important de l'indice, mais il n'a pas beaucoup varié dans le temps. Par conséquent, la diminution globale de 29 pour cent de l'indice des services professionnels est due principalement à la diminution des éléments SCR et OTR, avec de très faibles contributions des éléments SCR et KPE.

4. Conclusions

Bien que cette section du rapport ait mis en évidence de nombreuses tendances et évolutions concernant les mesures non tarifaires et les mesures relatives aux services, l'analyse ne donne que quelques résultats solides, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, les sources de données existantes souffrent de lacunes importantes dans la couverture des pays, de la collecte intermittente de données et de l'absence de terminologie commune. Deuxièmement, certaines sources d'information, comme les problèmes commerciaux spécifiques et les notifications, reflètent non seulement le niveau d'activité en matière de MNT, mais aussi le degré de coopération avec l'OMC de la part des Membres. En conséquence, toute tendance visible devrait être considérée avec circonspection. Enfin, les changements dans l'activité en matière de MNT peuvent être assez faibles, de sorte que les variations des données sont plus difficiles à détecter. Malgré ces problèmes, on peut tirer quelques conclusions préliminaires.

L'incidence des mesures non tarifaires n'affiche aucune tendance claire depuis le milieu des années 2000. Leur nombre semble avoir augmenté à la fin des années 1990, mais entre 2000 et 2008, l'activité en matière de MNT a quelque peu stagné, avant de reprendre au lendemain de la crise financière. Il faudra voir si l'augmentation du nombre de MNT après la crise sera durable, mais c'est assurément une source de préoccupation. Toutefois, la relative stabilité de l'activité en la matière au cours des dernières années doit être considérée dans le contexte de la baisse des droits de douane, qui a rendu les MNT plus importantes en termes relatifs. En outre, les mesures OTC/SPS semblent en augmentation. C'est un point important parce que ces mesures sont une composante majeure des MNT.

La part des mesures OTC/SPS dans les mesures non tarifaires est importante d'après la plupart des grandes bases de données, y compris les enquêtes de l'ITC. Le fait qu'elles ne prédominent pas dans les données relatives aux différends à l'OMC peut être considéré comme un signe que le mécanisme des problèmes

commerciaux spécifiques désamorce effectivement les problèmes avant qu'ils n'empirent. En outre, les données économétriques et les résultats des enquêtes montrent que les mesures OTC et SPS sont employées plus souvent par les économies développées que par les économies en développement. Ces mesures semblent poser moins de problèmes que les procédures administratives contraignantes, ou «bureaucratiques», uniquement dans le cas du commerce intrarégional en Afrique. Les problèmes liés à l'application des mesures semblent être la principale source de préoccupations pour les exportateurs des pays en développement, y compris en Afrique.

Bien que les données disponibles soient problématiques à plusieurs égards, le fait que des résultats analogues sont obtenus à partir de multiples sources de données confère une certaine fiabilité à ces constatations. D'autres travaux sur les mesures non tarifaires vont dans le même sens. En particulier, l'importance plus grande des mesures OTC/SPS est confirmée par Ando et Obashi (2010), qui constatent que les MNT «autres que principales» (qui comprennent les mesures SPS et OTC) ont des indices de fréquence plus élevés que les autres types de mesures dans les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), et par Fliess (2003), qui indique que les «mesures techniques» l'emportent de loin sur les autres types de mesures. Beghin (2006) met aussi en évidence une augmentation de la part des mesures «autres que principales» dans les MNT, qui est passée de 55 pour cent à 88 pour cent entre 1994 et 2004. À l'avenir, l'amélioration de la collecte de données pourrait permettre de dresser un tableau beaucoup plus détaillé des MNT, en particulier des mesures OTC/SPS.

Les données sont encore plus problématiques dans le cas des mesures non tarifaires relatives aux services. Cela tient en grande partie à l'insuffisance des dispositions de l'AGCS relatives à la transparence. Les prescriptions en matière de notification en particulier sont très limitées. À l'aide des sources de renseignements disponibles en dehors de l'OMC, on a mis en évidence, dans ce rapport, une tendance à l'augmentation de la contestabilité des marchés dans plusieurs pays (principalement des pays de l'OCDE) au cours des dernières décennies. On constate aussi que la discrimination (différence de traitement entre les services et fournisseurs de services nationaux et leurs équivalents étrangers) a diminué au cours des dix dernières années. Toutefois, les données disponibles présentent une sérieuse limitation : dans la mesure où elles ne permettent pas de faire la distinction entre l'accès aux marchés, le traitement national et la réglementation intérieure.

Les indicateurs indirects de la réglementation intérieure sont généralement de mauvaise qualité et peu instructifs, à l'exception de certaines données sectorielles concernant les services financiers. La transparence est manifestement un problème majeur dans le domaine des mesures relatives aux services. Des efforts sont faits actuellement pour collecter des données sur les régimes appliqués en matière d'accès aux marchés et de traitement national. Pour la réglementation intérieure, la difficulté est d'identifier les mesures qui peuvent affecter le commerce dans le régime réglementaire d'un pays. La section E.4 examine diverses options pour que l'OMC joue un rôle plus important dans l'amélioration de la transparence dans ce domaine.

Notes

- 1 Les Membres qui ont inscrit des concessions non tarifaires dans leurs listes d'engagements pendant le Cycle d'Uruguay sont les suivants : Belize, Cameroun, Égypte, El Salvador, Malte, Indonésie, Sénégal et Trinité-et-Tobago. Dans la plupart des cas, ces concessions prévoient l'élimination des prescriptions relatives aux licences non automatiques pour certains produits. Les Membres ci-après ont inscrit des concessions non tarifaires dans leurs listes dans le cadre de leur processus d'accession à l'OMC : Arabie saoudite, Chine, Taïpei chinois, Ukraine et Viet Nam.
- 2 Les contingents tarifaires sont exprimés dans des unités de quantité différentes, et les droits contingentaires et hors contingent sont souvent des droits spécifiques ou mixtes. Quant aux engagements visant à limiter le soutien interne, ils sont libellés en monnaies nationales depuis 1994.
- 3 Pour une analyse détaillée de la diversité des notifications et de ses causes, voir Bacchetta *et al.* (2012).
- 4 Bacchetta *et al.* (2012) examinent plus en détail le respect de l'obligation de notification et la qualité des notifications et analysent les raisons pour lesquelles les deux laissent souvent à désirer.
- 5 Collins-Williams et Wolfe (2010) analysent la qualité des renseignements fournis dans les notifications concernant les subventions.
- 6 Il faut noter que, comme tous les autres documents de l'OMC, les notifications peuvent être consultées via le portail des documents en ligne de l'OMC.
- 7 Le nombre de notifications correspond à peu près au nombre de mesures notifiées puisque chaque modification de la législation est notifiée séparément et concerne généralement une seule mesure.
- 8 En règle générale, les rapports suivent le même modèle, mais il y a un élément ad hoc.
- 9 Il s'agit d'une contribution à la préparation du rapport que le Directeur général doit établir conformément au paragraphe G de l'Annexe 3 de l'Accord de Marrakech pour aider l'OEPC à effectuer un tour d'horizon annuel de l'évolution de l'environnement commercial international ayant une incidence sur le système commercial multilatéral. Voir les documents WT/TPR/OV/W/1 à WT/TPR/OV/W/3 et WT/TPR/OV/1 à 13.
- 10 La seconde série a été lancée à la fin de 2008 (le premier rapport a été distribué en janvier 2009) dans le contexte de la crise économique et financière mondiale. Voir, par exemple, le Rapport sur les mesures relatives au commerce et à l'investissement prises par le G-20 (de mai à octobre 2010) daté du 4 novembre 2010.
- 11 Dans le contexte de la quatrième évaluation du MEPC, les délégations ont souhaité porter cette question à l'attention des Ministres à la huitième Conférence ministérielle et élaborer une décision ministérielle visant la poursuite et le renforcement de l'exercice de suivi des politiques commerciales dans le cadre de l'OEPC. Voir la section VIII du document de l'OMC WT/MIN(11)6 du 25 novembre 2011. L'évaluation a été approuvée par tous les Membres.
- 12 Il arrive parfois que des Membres demandent au Secrétariat de l'OMC d'inscrire des préoccupations à l'ordre du jour, mais les retirent avant qu'elles ne soient présentées au Comité concerné, au motif qu'un arrangement bilatéral a été trouvé.
- 13 Les documents G/SPS/GEN/204/Rev.11 et G/TBT/GEN/74/Rev.9 contiennent un résumé des problèmes commerciaux spécifiques soulevés aux Comités SPS et OTC, respectivement.
- 14 L'ensemble de données et la méthodologie employée sont présentés à l'adresse suivante : http://www.wto.org/french/res_f/publications_f/wtr12_dataset_f.htm.
- 15 Cette base de données n'est pas accessible au public. En revanche, la Banque mondiale a une base de données publique concernant les différends soumis à l'OMC. Voir plus loin la sous-section C.1. (b).
- 16 Les différends eux-mêmes ne représentent qu'une partie des conflits survenant entre les Membres. De ce point de vue, les affaires traitées par l'Organe d'appel peuvent être considérées comme le sommet de la « grande pyramide » de l'ordre juridique de l'OMC, l'essentiel du travail normatif et du travail de résolution des conflits ayant lieu à un niveau beaucoup plus proche de la base de la pyramide (Wolfe, 2005).
- 17 Santana et Jackson (2012) ont aussi examiné et complété un ensemble de données concernant les demandes de consultations dans le cadre du mécanisme de règlement des différends du GATT pour la période 1948-1989. L'ensemble de données original a été établi par Reinhardt (1996) d'après Hudec (1993).
- 18 La collaboration de la CNUCED avec l'Asociación Latinoamericana De Integración (ALADI) a été l'initiative la plus réussie pour associer les organisations régionales à la collecte de renseignements sur les MNT. Depuis 1997, l'ALADI collecte des renseignements sur ces mesures pour un certain nombre de pays de la région et les transmet chaque année à la CNUCED. Les données recueillies par l'ALADI sont parfaitement compatibles avec la base de données TRAINS de la CNUCED. Les pays Membres de l'ALADI comptent parmi les quelques pays pour lesquels les données sur les MNT figurant dans TRAINS ont été régulièrement mises à jour pendant la période 1997-2010. Voir la sous-section C.2.
- 19 Parmi les sources utilisées, il y avait des publications gouvernementales (journaux officiels), des publications d'organisations internationales comme le bulletin TISNET de l'ESCAP, les notifications à l'OMC, le Bureau allemand d'information sur le commerce extérieur (BFAI), le Moniteur du commerce international (MOCI), l'Institut allemand de recherche économique (IFO) et le British Business Journal.
- 20 Pour plus de détails sur ce projet, voir Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2010).
- 21 Cette classification internationale sera régulièrement révisée. La prochaine mise à jour sera publiée en avril 2012.
- 22 Les sept pays concernés par le projet pilote étaient le Brésil, le Chili, l'Inde, l'Ouganda, les Philippines, la Thaïlande et la Tunisie.
- 23 La liste initiale des obstacles liés aux procédures figure dans Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2010), annexe 3.
- 24 En mars 2012, des données avaient été recueillies pour une quarantaine de pays et des données concernant huit d'entre eux avaient été diffusées.
- 25 Accessible à l'adresse suivante : <http://go.worldbank.org/W5AGKE6DH0>.
- 26 Voir aussi l'examen des différends en tant que source de renseignements sur les MNT dans la section C.1. (a).
- 27 En outre, on ne sait pas exactement si les indicateurs RMP tiennent compte de l'application des mesures. Toutefois, Conway et Nicoletti (2006) avancent qu'ils tiennent compte en partie de l'incidence de l'application des politiques.
- 28 Cela n'est pas toujours vrai dans le cas des notifications. Comme nous l'avons dit, il y a lieu de penser que certaines prescriptions sont peu respectées.
- 29 Voir la Partie II de Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2010) pour un examen des méthodes de quantification adaptées aux

- données d'enquêtes. L'un des problèmes examinés dans l'Appendice 1 de Centre du commerce international (ITC) (2011) est que de nombreux pays n'ont pas de registre systématique des entreprises dans tous les secteurs, ce qui rend difficile un échantillonnage aléatoire dans chaque secteur.
- 30 Pour un aperçu général des enquêtes auprès des entreprises, voir Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2005). On trouvera aussi dans Banque Mondiale (2008a, 2008b) un rapport sur les résultats de deux initiatives récentes de la Banque mondiale visant à recueillir des données sur les MNT au moyen d'entretiens réalisés dans treize pays principalement asiatiques et dans des pays d'Afrique de l'Est, respectivement.
 - 31 Les enquêtes sur les MNT ont été réalisées notamment dans les pays suivants : Burkina Faso, Égypte, Jamaïque, Kenya, Madagascar, Maroc, Maurice, Paraguay, Pérou, Rwanda et Uruguay.
 - 32 Voir la description détaillée de la méthode d'enquête de l'ITC, y compris la technique d'échantillonnage, dans Centre du commerce international (ITC) (2011).
 - 33 Wolfe (2012) compare les mécanismes de surveillance de l'initiative GTA et de l'OMC.
 - 34 Comme cela est expliqué dans l'appendice C.1, les données disponibles dans cette base de données se réfèrent à l'ancienne classification des MNT. Il n'y a pas de correspondance exacte entre l'ancienne classification et la nouvelle. L'utilisation de données provenant du système TRAINS jusqu'en 2008 tient à ce que c'est la seule source de données officielles permettant d'identifier des tendances.
 - 35 Ces résultats doivent être interprétés avec prudence en raison de lacunes dans les données et aussi parce qu'une partie des renseignements provient des notifications faites à l'OMC. L'incitation à notifier et les taux de conformité varient dans le temps.
 - 36 Le panneau (b) de la figure C.2 a été établi avec le sous-ensemble de pays d'Amérique latine pour lesquels on dispose de renseignements sur les MNT en 1999, 2001, 2003, 2004, 2005, 2006 et 2008. Ces renseignements recueillis par l'ALADI ont été inclus dans la base de données TRAINS. Il faut noter que la période diffère légèrement dans les deux panneaux pour des raisons de disponibilité des données.
 - 37 Le nombre moyen de notifications SPS présentées par Membre a beaucoup varié entre 2005 et 2009, alors qu'il avait enregistré une tendance à la hausse les années précédentes. Pour les notifications OTC, le nombre de notifications par Membre affiche une tendance à peu près inverse, avec de fortes variations jusqu'en 2005 et une augmentation marquée depuis.
 - 38 La base de données sur les PCS dans le domaine SPS comprend des renseignements sur la résolution de chaque problème, qui sont communiqués par les Membres dans le cadre des discussions au Comité SPS. Les données présentées dans la figure vont de 1995 à 2010. En 2011, 16 nouveaux problèmes ont été soulevés, mais on n'a pas d'informations sur le nombre de problèmes résolus cette année-là.
 - 39 Avec les renseignements disponibles, il n'est malheureusement pas possible de faire une distinction entre ces deux possibilités. Une troisième hypothèse est qu'il pourrait y avoir une certaine substitution entre le mécanisme de règlement des différends et le mécanisme des problèmes commerciaux spécifiques.
 - 40 Comme les données brutes ne fournissent pas de renseignements sur la date de résolution des problèmes commerciaux spécifiques relatifs aux OTC, nous avons fait l'hypothèse suivante pour construire la figure C.6 : un problème OTC est classé comme « résolu » dans l'année *t* s'il n'est pas soulevé de nouveau pendant au moins deux ans après l'année *t*. Par exemple, si un problème commercial spécifique a été soulevé pour la première fois au Comité OTC en 1999 et est soulevé de nouveau en 2000 mais n'est plus soulevé les années suivantes, on suppose qu'il a été « résolu » en 2000. Par rapport aux problèmes SPS, le nombre de problèmes OTC supposés « résolus » est donc relativement élevé. Cela tient en partie au fait qu'une proportion importante de problèmes OTC ne sont soulevés qu'une ou deux fois, à des fins de clarification ou d'information complémentaire. Aux fins de la présente analyse, ces problèmes sont supposés « résolus ».
 - 41 Ces résultats sont inchangés pour l'essentiel si les valeurs du commerce sont exprimées en termes réels, après ajustement en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC) des États-Unis.
 - 42 Ces résultats sont statistiquement significatifs. Le coefficient d'une tendance temporelle dans une régression avec le taux de couverture (ou l'indice de fréquence) comme variable dépendante est positif et significatif au niveau de 1 pour cent pour les problèmes SPS comme pour les problèmes OTC. Les régressions incluent les effets fixes par secteur, par pays et par pays-secteur pour tenir compte des variables spécifiques non observées par secteur, pays et pays-secteur.
 - 43 Les indices *c* et *t* sont omis pour simplifier l'exposé.
 - 44 En fait, les mesures calculées à partir des deux bases de données ne sont pas comparables, de sorte qu'on leur a assigné des noms différents.
 - 45 Les régressions figurant dans l'encadré B.6 utilisent au contraire les indices indiqués dans les équations pour le pays, le secteur au niveau à deux chiffres du SH et la période.
 - 46 L'inspection avant expédition qui, dans la classification précédente, était groupée avec les OTC et les mesures SPS dans la catégorie des « mesures techniques », visent en moyenne 20 pour cent des produits et de la valeur des échanges.
 - 47 Les économies développées comprennent les membres de l'Union européenne (27), la Suisse, la Norvège, les États-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Les économies en développement comprennent tous les autres pays, y compris la Communauté d'États indépendants (CEI). Les pays considérés dépendent des données disponibles.
 - 48 Cela tient compte du fait que les Membres de l'OMC comprennent beaucoup plus de pays en développement que de pays développés. Il faut rappeler que, dans la base de données sur les PCS, l'UE est considérée comme un seul pays développé. Comme cela est indiqué plus haut, un pays qui « souleve » un problème est un pays qui formule auprès du comité de l'OMC pertinent une plainte au sujet d'un OTC ou d'une mesure SPS imposés par un pays qui « applique » une mesure.
 - 49 Nous avons effectué des régressions du taux de couverture ou de l'indice de fréquence sur une variable fictive égale à 1 si le pays qui applique la mesure est un pays développé, et à 0 autrement. Les coefficients relatifs à cette variable fictive sont positifs et significatifs. La régression est au niveau à deux chiffres de la nomenclature du SH 1988-1992, car c'est le plus haut niveau de désagrégation auquel les taux de fréquence et de couverture peuvent être calculés. L'analyse de régression est préférée dans ce contexte, car elle permet de tenir compte des variables omises en utilisant des effets fixes. Plus précisément, l'inclusion d'effets fixes secteur-année permet de tenir compte de l'hétérogénéité non observée dans un secteur au cours du temps. Les effets fixes pays ne peuvent pas être inclus en raison d'une colinéarité avec la variable intéressante (variable fictive pays développés). Les résultats sont disponibles sur demande.
 - 50 C'est le cas, par exemple, de l'agrite du frêne, coléoptère asiatique introduit en Amérique du Nord dans les années 1990 et qui a dévasté la population de frênes. Le coût actualisé total de l'infestation pour les seuls États-Unis est estimé à 10,7 milliards de dollars EU par Kovacs *et al.* (2010).

- 51 Comme l'a signalé la CNUCED (2012), l'utilisation de mesures SPS est généralement limitée à l'agriculture et aux produits d'origine animale qu'il est essentiel de contrôler pour garantir la santé et le bien-être des consommateurs et protéger l'environnement.
- 52 Vingt PCS (6 pour cent) concernent à la fois des produits agricoles et des produits non agricoles. Les résultats sont assez similaires quand on fait une distinction entre les produits relevant de l'Accord sur l'agriculture ou de l'AMNA. Dans ce cas, les résultats sont les suivants. Pour les mesures SPS, 85 pour cent des problèmes commerciaux spécifiques concernent des produits visés par l'Accord sur l'agriculture, 7 pour cent des produits visés par l'AMNA et 8 pour cent concernent les deux ; pour les OTC, 22 pour cent des problèmes commerciaux spécifiques concernent des produits visés par l'Accord sur l'agriculture, 57 pour cent des produits visés par l'AMNA et 21 pour cent les deux.
- 53 Nous avons effectué des régressions du taux de couverture ou de l'indice de fréquence sur une variable fictive égale à 1 si le problème commercial spécifique concerne l'un des 24 premiers chapitres du SH. Le coefficient de cette variable fictive est positif et significatif. Les régressions incluent les effets fixes pays-année pour tenir compte de l'hétérogénéité non observée dans un pays (appliquant des mesures) au cours du temps. Les effets fixes secteur ne peuvent pas être inclus en raison de leur colinéarité avec la variable intéressante (variable fictive pour le secteur agricole). Les résultats sont disponibles sur demande.
- 54 Voir le tableau C.1 de l'appendice C.2. L'intensité intermédiaire est mesurée comme la part des produits classés comme pièces détachées et composants au niveau de la position à six chiffres du SH (SH6) dans le nombre total de produits au niveau du SH6 relevant d'un chapitre (SH2).
- 55 Les implications institutionnelles de la théorie des accords commerciaux en cas de délocalisation seront analysées en détail dans la section E.
- 56 Les entreprises qui n'ont pas pu être rattachées à un secteur sont exclues de ce calcul.
- 57 Les mesures paratarifaires comprennent les diverses taxes et impositions autres que les tarifs et les droits de douane.
- 58 Il s'agit des mesures classées comme « rouges » (« RED ») dans les rapports de GTA, qui sont clairement restrictives pour le commerce.
- 59 Voir Hoekman (1996), Barth *et al.* (2006), Adlung et Roy (2009) et Gootiiz et Mattoo (2009a). Barth *et al.* (2006), par exemple, montrent que, dans le secteur des services financiers, la politique appliquée dans un échantillon de 123 pays est beaucoup plus libérale que les engagements pris dans le cadre de l'AGCS.
- 60 Cette tendance générale à la contestabilité accrue des marchés peut s'expliquer par la prise de conscience du fait que les réformes qui améliorent la gouvernance des entreprises privées et la concurrence (dans les cas où elles sont viables) peuvent stimuler la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie (Nicoletti et Scarpetta, 2003). En outre, une concurrence accrue sur les marchés de produits peut avoir un effet positif sur l'emploi. Wölfl *et al.* (2009) soutiennent toutefois que la tendance globale masque de grandes différences dans les réformes selon les pays et les périodes.
- 61 La figure C.21 (b) présente aussi les tendances ventilées par type de réglementation (entrée ou comportement). Il montre que la réglementation du comportement a diminué plus sensiblement dans le temps que la réglementation à l'entrée. L'analyse de régression confirme que cette tendance à la baisse est statistiquement significative uniquement pour la réglementation globale et pour la réglementation du comportement, mais pas pour la réglementation à l'entrée. Dans les régressions, l'indice RNM est régressé sur une tendance temporelle, y compris les effets fixes pays-profession. Le coefficient de la tendance temporelle est négatif et statistiquement significatif. Les résultats sont disponibles sur demande.
- 62 Les mesures discriminatoires (non discriminatoires) affectent de manière différente (égale) les services et les fournisseurs de services nationaux et étrangers.
- 63 Les autres questions posées pour établir l'indicateur des procédures discriminatoires vont au-delà des violations du traitement national. Pour cette raison, cet indicateur est une mesure supplétive imparfaite de la discrimination au sens des limitations concernant le traitement national (article XVII de l'AGCS).
- 64 En particulier, une régression de l'indicateur des procédures discriminatoires sur une tendance temporelle et sur l'ensemble complet des effets fixes pays donne un coefficient négatif et statistiquement significatif. Toutefois, l'échantillon ne comprend que 39 pays (pour la plupart des membres de l'OCDE et quelques grands pays en développement comme le Brésil, la Chine et la Fédération de Russie) et porte sur trois années (1998, 2003 et 2008).
- 65 L'indice global concerne les secteurs suivants (avec des pondérations égales) : distribution d'électricité, commerce de gros, commerce de détail, transports, hôtels et restaurants, médias, télécommunications, banque, assurance, autres services financiers, et services aux entreprises. L'indice ETC concerne uniquement (avec des pondérations égales) la distribution d'électricité, les transports (terrestres et aériens, avec chacun une pondération de 1/2) et les télécommunications. L'indice des services professionnels englobe les services juridiques, les services de comptabilité et d'audit, les services d'architecture et les services d'ingénierie (toujours avec des pondérations égales).
- 66 Voir aussi CNUCED (2006). Cette étude classe et note les restrictions à l'IED dans les secteurs de services pour 50 pays en développement et économies en transition en 2004. Elle constate également des variations considérables de la restrictivité de l'IED selon les pays. En outre, elle signale des différences systématiques entre les régions, le degré de restriction étant moindre en Amérique latine et dans les économies en transition d'Europe (en 2004) qu'en Asie de l'Est et au Moyen-Orient.
- 67 Plus précisément, l'indice est régressé sur une tendance temporelle, avec inclusion des effets fixes pays pour tenir compte de l'hétérogénéité non observée par pays. Le coefficient estimé de la tendance temporelle est négatif et statistiquement significatif. Les résultats sont disponibles sur demande.
- 68 En particulier, une régression de l'indicateur RLP sur une tendance temporelle et l'ensemble complet des effets fixes pays donne un coefficient négatif et statistiquement significatif. Les résultats sont disponibles sur demande.
- 69 La première enquête concernait 117 pays pour la période 1998-2000, la deuxième 152 pays pour la période 2002-2003, et la dernière 142 pays pour la période 2005-2007.

Appendice C.1 : Méthodologie de traitement des données selon le système d'analyse et d'information commerciale de la CNUCED (TRAINS)

Les données sur les « MNT historiques » utilisées pour la présente analyse ont été téléchargées à partir de la base de données World Integrated Trade Solution de la Banque mondiale au moyen du système d'analyse et d'information commerciale de la CNUCED (TRAINS). Elles n'ont été téléchargées que dans les cas où la classification des MNT était fondée sur l'ancien code des mesures de réglementation commerciale (TCM) (avant 2009), car il n'y a pas de correspondance exacte entre l'ancien et le nouveau code TCM.

Les données ont été téléchargées pour chaque pays-année et contiennent des renseignements sur la nomenclature, le code du produit au niveau le plus désagrégué (au niveau le plus détaillé dans le tarif national – jusqu'à 12 chiffres pour certains pays), l'année de début, un indicateur partiel de couverture et la source. Les pays ont été choisis à la condition qu'ils aient déclaré au moins deux codes de droit par an. Seuls les pays disposant de données pour au moins deux années ont été retenus. Ces données ont été mises en concordance avec la description et le type de mesure correspondant à chaque code MNT.

Les données ont ensuite été harmonisées au niveau à six chiffres du SH¹ au moyen de la méthode suivante. Tous les codes des produits de moins de six chiffres ont été étendus pour inclure les codes à six chiffres appartenant au chapitre ou à la position. L'hypothèse sous-jacente est que tous les produits d'une catégorie à six chiffres du SH sont affectés de manière horizontale par une mesure non tarifaire si elle est signalée à des niveaux de désagrégation inférieurs (la justesse de cette hypothèse a été vérifiée avec ceux qui ont recueilli les données initiales). Dans les cas où les MNT étaient signalées à un niveau de désagrégation supérieur au niveau à six chiffres du SH, on a supposé que toute la ligne à six chiffres était affectée de manière horizontale. Par exemple, pour une MNT appliquée au produit de la position à huit chiffres 51051015, la ligne à six chiffres 510510 a été codée comme affectée. Cette procédure peut avoir pour effet de gonfler la part des produits et la part du commerce affectées par des MNT. Pour voir si cela posait réellement problème, on a calculé des taux d'incidence –

nombre de lignes de produits déclarées affectées par des MNT par rapport au nombre total de lignes de produits relevant de ce code produit à six chiffres (téléchargé au moyen de la Fonction de téléchargement des données tarifaires de l'OMC). L'indicateur de couverture partiel n'a pas pu être utilisé pour calculer l'incidence des MNT car il y avait des observations doubles. Cette variable n'a donc pas été utilisée.²

Lorsqu'on utilise les taux d'incidence, D_i , dans les formules représentant la part du commerce et la part des lignes affectées n'est pas une variable fictive mais un taux d'incidence qui peut prendre une valeur comprise entre 0 et 1. Les résultats obtenus avec les taux d'incidence ne sont cependant pas mentionnés dans ce rapport car ils sont très semblables à ceux qui sont obtenus avec D_i comme variable fictive (la corrélation entre les indices va jusqu'à 0,98). Les résultats sont disponibles sur demande.

L'étape suivante a consisté à obtenir des renseignements sur le type de produits effectivement importés par les pays déclarants dans les années pour lesquelles des MNT étaient signalées. Les données sur les importations proviennent de la base de données Comtrade des Nations Unies au niveau à six chiffres, avec le monde comme partenaire commercial. Pour l'Union européenne en 1999, les données commerciales n'étaient pas disponibles directement, de sorte que les données sur les importations brutes des pays qui en faisaient partie à l'époque ont été téléchargées séparément et additionnées. D'autres données n'étaient pas directement disponibles lorsque la nomenclature ne correspondait pas aux années. Dans ces cas, les données disponibles sur les importations ont été téléchargées dans une autre nomenclature, puis mises en concordance avec les nomenclatures réelles au moyen de tables de correspondance. Les pays-années ainsi traités sont les suivants : Philippines (1998), Tunisie (1999) et la République bolivarienne du Venezuela (2003, 2004 et 2005).

Disponibilité des données

Les observations pays-années disponibles sont les suivantes :

Afrique du Sud	1999					2006	
Argentine	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2008
Bolivie, État Plurinational de	1999	2001	2003	2004	2005	2006	
Brésil	1999	2001	2003	2004	2005	2006	
Chili	1999	2001	2003	2004	2005	2006	
Colombie	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2008
Cuba			2003	2004	2005	2006	

Équateur	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2008
Japon	1996	2001		2004			
Mexique	1999	2001	2003	2004	2005	2006	
Paraguay	1999	2001	2003	2004		2006	2008
Pérou	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2008
Philippines	1998	2001					
Thaïlande		2001	2003				
Tunisie	1999	2002					
UE	1999						2007
Uruguay	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2008
Venezuela, République bolivarienne du	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2008
Viet Nam		2001		2004			

Pour la représentation graphique des statistiques descriptives, on a indiqué l'évolution des taux, des indices et des nombres dans le temps en faisant la moyenne des observations annuelles sur trois périodes. On a procédé ainsi parce que l'échantillon était déséquilibré et il manquait les années 1997 et 2000.

Notes

- 1 La nomenclature a été choisie en fonction de l'année considérée, selon les indications de ceux qui ont recueilli les données initiales.
- 2 Il en a été de même pour les observations doubles dont la seule différence était l'année et le mois de début ou les sources. Ces variables ont également été exclues de l'ensemble de données.

Appendice C.2: Résultats des régressions

Tableau C.1 de l'appendice : Taux de couverture et indice de fréquence : Secteurs à forte intensité de biens intermédiaires				
	SPS		OTC	
	Taux de couverture	Indice de fréquence	Taux de couverture	Indice de fréquence
	(1)	(2)	(3)	(4)
Intensité de biens intermédiaires	-0.225*** (0.0434)	-0.0991*** (0.0207)	-0.00987** (0.00402)	-0.0300*** (0.00254)
Observations	3,808	3,614	11,760	10,715
Racine carrée	0.411	0.381	0.273	0.314

Notes: Les effets fixes pays année sont inclus dans toutes les régressions.
Erreurs types robustes entre parenthèses. ***p<0,01, **wp<0,05.

D. Effets sur le commerce des mesures non tarifaires et des mesures concernant les services

Cette section examine les effets sur le commerce des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services en général et, plus particulièrement ceux des obstacles techniques au commerce (OTC), des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et de la réglementation intérieure dans le domaine des services. Elle examine en outre si l'harmonisation des réglementations et/ou la reconnaissance mutuelle permettent de réduire les entraves au commerce dues à la diversité des mesures OTC/SPS et de la réglementation intérieure relative aux services.

Sommaire

1	Estimer l'effet sur le commerce des MNT et des mesures relatives aux services	136
2	Identifier les effets sur le commerce des mesures OTC/SPS et de la réglementation intérieure relative aux services	143
3	Harmonisation et reconnaissance mutuelle	149
4	Conclusions	152
	Appendice D.1	157

Faits saillants et principales constatations

- La contribution des MNT à la restrictivité globale des échanges est importante et, selon certaines estimations, les MNT sont beaucoup plus restrictives que les droits de douane.
- Les mesures OTC/SPS ont des effets positifs sur le commerce dans les secteurs technologiquement avancés, mais négatifs dans le secteur agricole.
- Il est établi que les mesures OTC/SPS ont un effet négatif sur la diversification des marchés d'exportation.
- Les effets négatifs sur le commerce de la diversité des mesures OTC/SPS et de la réglementation intérieure dans le domaine des services sont atténués par l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle de ces mesures.

Cette section examine l'incidence des MNT sur le commerce. À la différence des droits de douane, les MNT sont souvent très diverses selon les pays et les secteurs. C'est pourquoi des équivalents *ad valorem* sont calculés pour les MNT à des fins de comparaison. Des données sont ensuite présentées sur les effets sur le commerce des obstacles techniques au commerce (OTC), des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) concernant les marchandises et des mesures de réglementation intérieure équivalentes concernant les services.¹

L'accent est mis sur ces mesures parce que, indépendamment de leurs objectifs, la théorie économique montre qu'elles peuvent avoir un effet mitigé – à la fois négatif et positif – sur le volume et l'orientation des échanges. Par exemple, les normes et les règlements techniques peuvent accroître les coûts pour les producteurs – parce qu'il est coûteux de s'y conformer – mais réduire les coûts pour les consommateurs – qui peuvent obtenir plus facilement des renseignements sur la qualité des produits. Le commerce augmentera ou diminuera selon que l'effet positif sur la demande est supérieur ou inférieur à l'effet négatif sur l'offre.

Afin de mettre en évidence les différences entre les MNT et les droits de douane, cette section tente aussi de discerner les effets de ces mesures sur le commerce en examinant : (a) sur quel aspect particulier elles influent (le volume des échanges ou la décision d'exporter) ; (b) quels sont leurs effets spécifiques selon les pays, les secteurs et les entreprises ; et (c) si la mesure elle-même, ou la façon dont elle est appliquée, constitue la principale restriction au commerce. Enfin, cette section examine à quel point l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle des mesures OTC/SPS et de la réglementation intérieure concernant les services permettent de réduire les effets défavorables sur le commerce.

1. Estimer l'effet sur le commerce des MNT et des mesures relatives aux services

Un certain nombre d'études tentent de quantifier l'effet des mesures non tarifaires sur le commerce international. Sur la base d'une moyenne entre les pays, elles constatent que les MNT sont presque deux fois plus restrictives pour le commerce que les droits de douane. Elles notent aussi que, dans plusieurs pays, les MNT contribuent beaucoup plus que les droits de douane au niveau global de restrictivité des échanges. Toutefois, ces résultats sont fondés sur des données concernant les MNT qui n'ont pas été actualisées depuis près de dix ans. Compte tenu de la baisse des taux de droits pendant cette période, la contribution relative des MNT à la restrictivité globale des échanges a probablement augmenté et est peut-être même devenue plus importante que celle des droits de douane dans la plupart des pays.

De plus, les données indiquent que la contribution relative des MNT au niveau global de protection augmente avec le PIB par habitant. La littérature sur le commerce indique aussi que les MNT dans le secteur agricole semblent plus restrictives et plus nombreuses que dans le secteur manufacturier. Dans le cas des services, si les restrictions au commerce sont généralement plus importantes dans

les pays en développement que dans les pays de l'OCDE, elles ne semblent pas être systématiquement liées au niveau de développement du pays. Le degré de restrictivité des mesures relatives aux services selon les pays varie selon les secteurs de services. Il convient de noter que les méthodes employées dans la littérature pour estimer ces effets sur le commerce souffrent d'un certain nombre de limitations qui peuvent être attribuées, en partie, à un manque de transparence dans l'utilisation des MNT. De plus, ces méthodes ne tiennent pas compte de l'incidence potentielle des chaînes d'approvisionnement mondiales.

(a) Importance des MNT en tant que restrictions au commerce

Les précédentes sections du rapport ont montré que les MNT peuvent prendre de nombreuses formes différentes : contingents, impositions, subventions, règlements techniques, etc. Pour faciliter la comparaison de leurs effets sur le commerce, certaines études analysent leur incidence sur le commerce international en calculant un «équivalent tarifaires *ad valorem* (EAV)», c'est-à-dire le niveau d'un droit *ad valorem* qui aurait le même effet de restriction des échanges que la MNT considérée. Cela permet une comparaison avec les droits de douane, ce qui est important pour analyser l'incidence des diverses mesures de politique commerciale sur le bien-être. Dans la littérature sur le commerce, l'«équivalent tarifaire *ad valorem*» des différentes MNT est calculé de deux façons : sur la base de «l'écart de prix» ou sur la base de «l'économétrie» (voir l'encadré D.1).

(i) Les MNT sont-elles importantes ?

Kee *et al.* (2009) utilisent des données concernant 91 pays pour évaluer, selon la méthode économétrique, l'incidence des MNT sur le commerce pour chacune des 4 575 positions à six chiffres du Système harmonisé (SH) de classification des marchandises pour lesquelles au moins un pays impose ce qu'ils appellent une «MNT de base» (comprenant les mesures de contrôle des prix, les restrictions quantitatives, les mesures monopolistiques, les mesures antidumping et compensatoires et les règlements techniques), ou «une mesure de soutien interne à l'agriculture».²

Les auteurs estiment à 12 pour cent l'EAV moyen des MNT de base pour l'ensemble de l'échantillon. Pondéré par les importations, ce chiffre tombe à 10 pour cent. Les chiffres sont beaucoup plus élevés – 45 pour cent et 32 pour cent, respectivement – si les moyennes ne sont calculées que pour les lignes tarifaires visées par des MNT de base.³ En revanche, la moyenne simple et la moyenne pondérée par les importations des EAV du soutien interne à l'agriculture sont beaucoup plus faibles (généralement inférieures à 1 pour cent). D'après les auteurs, cela tient au petit nombre des produits visés par le soutien interne à l'agriculture dans la plupart des pays. L'importance des MNT est renforcée par les données provenant d'enquêtes auprès des entreprises. Par exemple, une étude récente sur les coûts commerciaux autres que les droits de douane entre les pays arabes a donné un EAV moyen de 6 pour cent (Hoekman et Zarrouk, 2009).

Les estimations de l'incidence des mesures non tarifaires sur le commerce concordent largement avec les EAV

Encadré D.1 : Méthodes utilisées pour estimer l'EAV des MNT

Méthode de l'écart de prix

Les mesures non tarifaires augmentent le prix payé par les consommateurs.⁴ La méthode de l'«écart de prix» consiste essentiellement à comparer des prix avant et après la majoration due aux MNT, la différence étant exprimée en tant qu'équivalent tarifaire. Mais cette comparaison n'est pas simple. De nombreux facteurs indépendants des MNT influent aussi sur les coûts et les prix à différents points de la chaîne d'approvisionnement. Par exemple, le prix «franco à bord» (f.a.b.) au point d'exportation inclut le coût du transport jusqu'au point d'exportation et le coût du chargement des marchandises, tandis que le prix «coût, assurance, fret» (c.a.f.) inclut aussi le coût du transport international et des assurances. De plus, le prix après les procédures à la frontière comprend les droits de douane perçus sur le produit. Enfin, les prix de gros et de détail comprennent le coût du transport intérieur et les marges de distribution. Ces facteurs doivent être retirés de la différence de prix observée avant d'attribuer la majoration aux mesures non tarifaires (Ferrantino, 2006).

Or, différentes MNT s'appliquent aux différents points de la chaîne d'approvisionnement, ce qui signifie que l'incidence d'une MNT sur le prix ne peut être identifiée qu'en comparant deux prix aux stades pertinents du processus de production et de distribution. Par exemple, les procédures douanières influent sur la différence entre le prix c.a.f. et le prix au débarquement, droit payé. En somme, il est possible, mais pas simple, de mesurer et de comparer la restrictivité des différents types de MNT (Ferrantino, 2012).

Méthode économétrique

Au lieu de la méthode directe de l'«écart de prix» décrite ci-dessus, on peut aussi estimer l'incidence des MNT sur les prix ou les quantités (flux commerciaux) au moyen de modèles économétriques. L'estimation de l'«incidence sur la quantité» est particulièrement utile parce que les données sur les flux commerciaux sont plus faciles à obtenir à un niveau désagrégé. De plus, si la MNT est absolument prohibitive, aucun prix ne peut être observé, ou, si les produits sont très différenciés, les prix ne donnent guère d'information (Ferrantino, 2012).

Dans la littérature en général, les EAV des MNT sont calculés au moyen d'«équations de gravité». Il s'agit de modèles économétriques du commerce qui tirent leur nom d'analogies avec la théorie de la gravitation de Newton. Ces modèles prédisent que la valeur des échanges entre deux pays sera positivement liée à la taille de leur économie et inversement liée à la distance qui les sépare (et à d'autres facteurs influant sur les coûts commerciaux). Afin d'estimer l'effet sur le commerce de mesures telles que les droits de douane et les MNT, les équations de gravité incluent des mesures qui tiennent compte de ces facteurs en tant que variables explicatives.

$$\ln(\text{VALEUR DES IMPORTATIONS}) = a + b_1 \ln(1 + \text{DROIT DE DOUANE}) + b_2 \text{NTM} + cX$$

où «X» est un ensemble de variables pouvant aussi affecter les flux commerciaux, qui comprend généralement le PIB, la distance et d'autres coûts commerciaux. En l'absence de données précises, la présence de MNT est représentée par une variable fictive, dont la valeur est de un si la MNT en question s'applique et de zéro dans le cas contraire.

Le modèle de gravité du commerce permet d'estimer la valeur prédictive des échanges entre une paire de pays avec et sans mesures non tarifaires. L'effet de la MNT sur le commerce correspond à la différence entre les deux valeurs. On peut faire un calcul analogue pour l'effet d'un droit de douane par rapport à l'absence de droit de douane. L'EAV de la MNT peut alors être dérivé en comparant ces deux différences prévues. Plus précisément, l'EAV de la MNT est un droit de douane qui a le même effet sur la valeur des échanges.

La littérature parle d'«approche directe». Il existe aussi une «approche indirecte», qui consiste à comparer les flux commerciaux effectifs aux flux commerciaux prévus dans un scénario de référence hypothétique sans friction. L'écart entre les flux commerciaux effectifs et les flux commerciaux prévus est considéré comme une indication de l'incidence des MNT car les variables explicatives spécifiques mesurant les MNT ne sont pas incluses dans l'équation estimative. Cette «approche indirecte» est particulièrement utile si les mesures directes des restrictions commerciales sont rares ou imprécises, comme cela est souvent le cas pour les MNT (Chen et Novy, 2012).

calculés. Hoekman et Nicita (2011) constatent qu'une réduction de moitié de l'EAV des MNT, soit d'environ 10 pour cent à 5 pour cent, augmenterait le commerce de 2 à 3 pour cent. L'effet des MNT sur la réduction des échanges est illustré aussi par les exemples suivants, cités dans Andriamananjara *et al.* (2004). Dans le secteur des vêtements, les prix aux États-Unis, dans l'Union européenne et au Canada étaient supérieurs, respectivement, de 15 pour cent, 66 pour cent et 25 pour cent à cause de la présence de MNT. En Asie du Sud-Est, en Asie du Sud et au Japon, les produits en papier étaient plus chers de 67 pour cent,

119 pour cent et 199 pour cent, respectivement, pour la même raison; les MNT appliquées aux chaussures en cuir augmentaient leurs prix de 39 pour cent au Japon et de 80 pour cent au Mexique/en Amérique centrale.

Dans le secteur agricole, les mesures non tarifaires appliquées aux huiles et graisses végétales renchérisaient ces produits de 30 pour cent au Mexique, de 49 pour cent en Asie du Sud-Est et de 90 pour cent en Afrique du Sud, d'après Andriamananjara *et al.* Analysant les échanges sectoriels bilatéraux entre les pays de l'Union européenne, Chen et Novy (2011) constatent que, parmi les différentes

MNT, les mesures OTC sont les plus importantes. On trouvera dans la section D.2 une analyse des effets sur le commerce des mesures OTC/SPS.

Les résultats décrits ci-dessus montrent l'importance des mesures non tarifaires au sens absolu. Mais que disent ces données sur l'importance du rôle des MNT, par rapport aux droits de douane, dans la restriction des échanges? Kee *et al.* (2009) constatent que, pour 55 pour cent des lignes tarifaires de leur échantillon visées par ces MNT de base, l'EAV de ces MNT est plus élevé que le droit de douane. De même, pour 36 pour cent des lignes tarifaires faisant l'objet d'un soutien interne à l'agriculture, l'EAV de ce soutien est supérieur au tarif. En outre, en agrégeant dans un indice global de restrictivité des échanges les MNT de base et le soutien interne à l'agriculture, pour l'ensemble des lignes tarifaires considérées, Kee *et al.* (2009) constatent que les MNT – sur la base d'une moyenne entre les pays – ont un degré de restrictivité des échanges qui est presque le double de celui des droits de douane. En fait, pour la moitié environ des pays de l'échantillon, la contribution des MNT au niveau global de restrictivité des échanges est bien supérieure à celle des droits de douane.

Utilisant deux indices de restrictivité des échanges indiquant dans quelle mesure les politiques commerciales affectent les importations d'un pays – l'indice de restrictivité des tarifs douaniers (IRTD) et l'indice global de restrictivité des échanges (IGRE), qui tient compte de l'effet combiné des droits de douane et des mesures non tarifaires – Hoekman et Nicita (2011) constatent que, sur la base d'une moyenne entre les pays, une réduction de 10 pour cent de l'IRTD accroît le volume des échanges d'un peu plus de 2 pour cent, tandis que la suppression des MNT augmente les échanges de 1,8 pour cent de plus.⁵ Cette analyse montre que les MNT constituent une restriction importante aux échanges, plus encore que les droits de douane dans plusieurs pays. Mesurant le degré de restrictivité pour les exportateurs sur tous les marchés, Hoekman et Nicita (2008) comparent les versions de l'IRTD et de l'IGRE pour l'accès aux marchés afin de montrer que l'EAV des MNT est en général beaucoup plus élevé que les droits de douane existants.⁶

Dans un récent rapport, la CNUCED (2012) affirme que la contribution des MNT à la restrictivité globale des échanges est généralement beaucoup plus élevée que celle des droits de douane. Elle trouve, en particulier, que la contribution des MNT à la restrictivité globale des échanges en termes d'accès aux marchés⁷ est plus de deux fois supérieure à celle des droits de douane. Ce résultat doit être considéré avec prudence car, à la différence des études mentionnées plus haut (qui comparent les données sur les MNT et sur les droits de douane en 2001), le rapport de la CNUCED compare les données sur les MNT de 2001 avec les données sur les droits de douane de 2010, période pendant laquelle les droits de douane ont diminué. La contribution des MNT à la restrictivité globale des échanges a donc probablement augmenté, en supposant qu'il n'y a pas eu de réduction des MNT pendant la même période et que leur effet de restriction des échanges n'a pas plus diminué que celui des droits de douane.

Une étude de Henn et McDonald (2011), utilisant une analyse au niveau des produits, révèle que, alors que les

flux commerciaux ont diminué de 5 pour cent sous l'effet de mesures à la frontière, comme les droits de douane, appliquées pendant la récente crise financière, ils ont diminué de 7 pour cent sous l'effet des mesures prises à l'intérieur des frontières (mesures non tarifaires). Et même si l'on s'en tient aux mesures à la frontière, les auteurs constatent que l'incidence des droits de douane et des autres mesures commerciales traditionnelles sur les flux commerciaux a été relativement faible, tandis que celle des MNT comme les droits antidumping a été importante.

(ii) *MNT: variations entre pays et entre secteurs*

Kee *et al.* (2009) constatent que la variation des EAV des mesures non tarifaires entre les pays est importante. Par exemple, l'EAV des MNT de base varie de près de zéro à 51 pour cent en moyenne simple et de zéro à 39 pour cent en moyenne pondérée par les exportations. Les EAV pour le soutien interne sont généralement inférieurs à 1 pour cent. Les pays dont l'EAV moyen des MNT de base est le plus élevé sont tous des pays africains à faible revenu, parmi lesquels l'Algérie, la Côte-d'Ivoire, le Maroc, le Nigéria, la Tanzanie et le Soudan. Plusieurs pays à revenu intermédiaire, comme le Brésil, la Malaisie, le Mexique et l'Uruguay, ont aussi des EAV des MNT de base relativement élevés.⁸ Les pays dont l'EAV du soutien interne à l'agriculture est le plus élevé sont membres de l'UE.⁹

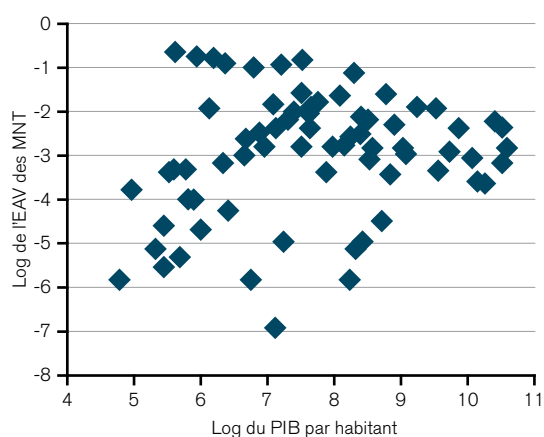
Selon Kee *et al.* (2009), si l'on considère à la fois les MNT de base et le soutien interne à l'agriculture, les EAV des MNT s'accroissent avec le PIB par habitant, bien que certains pays à revenu intermédiaire semblent avoir les EAV les plus élevés. Toutefois, la figure D.1 montre qu'il n'y a pas de relation apparente entre l'EAV des MNT et le niveau du PIB par habitant dans les différents pays. Cela est confirmé par une analyse de régression qui montre que la relation entre l'EAV des MNT et le niveau du PIB par habitant est statistiquement proche de zéro.¹⁰

Cependant, Hoekman et Nicita (2008) observent une corrélation négative entre les droits de douane et le niveau du revenu par habitant. Cette constatation, combinée au résultat présenté dans la figure D.1, donne à penser que la contribution des MNT au niveau de protection global augmente probablement avec le PIB par habitant. En d'autres termes, plus un pays s'enrichit, plus la restrictivité des MNT pour les échanges augmente par rapport à celle des droits de douane. Les conclusions de la CNUCED (2012), qui montrent que les MNT sont relativement plus restrictives dans les pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire, corroborent cette interprétation.

Les travaux de Kee *et al.* (2009) montrent en outre que les EAV des MNT varient considérablement selon les lignes tarifaires, leur niveau moyen étant de 27 pour cent pour les produits agricoles contre 10 pour cent pour les produits manufacturés. L'effet de restriction des échanges plus important pour les MNT concernant les produits agricoles que pour les MNT concernant les produits industriels est confirmé par les résultats de Hoekman et Nicita (2008). Ces auteurs montrent aussi que le degré de restrictivité des MNT pour le commerce des produits agricoles est particulièrement élevé dans les pays développés.

Toutefois, en utilisant des données de 2001 pour estimer directement dans un modèle économétrique l'effet des

Figure D.1 : EAV des MNT et développement économique



Source : Estimations des auteurs sur la base de données de Kee *et al.* (2009)

MNT sur le commerce en termes de prix, Andriamananjara *et al.* (2004) n'observent pratiquement aucun effet statistiquement significatif pour le secteur agricole.¹¹ Selon les auteurs, cela peut être attribué à la définition des MNT utilisée dans l'étude, qui englobe les contingents d'importation, les prohibitions, les régimes de licences non automatiques, les restrictions volontaires à l'exportation, les normes environnementales et les mesures SPS, mais exclut les contingents tarifaires. Ces derniers sont probablement les contraintes économiquement importantes pour le commerce des produits agricoles.¹²

Andriamananjara *et al.* (2004) constatent que le secteur des vêtements est celui où il y a le plus grand nombre de MNT significatives. Ils estiment l'EAV des MNT à 73 pour cent en moyenne simple pour l'ensemble des pays. L'estimation correspondante dans Kee *et al.* (2009) est de 39 pour cent. Cette différence peut s'expliquer par le fait qu'Andriamananjara *et al.* (2004) excluent les produits pour lesquels ils ont constaté que les MNT avaient une incidence très faible sur les importations ou sur les prix intérieurs. Les autres secteurs où Andriamananjara *et al.* (2004) trouvent de nombreuses MNT significatives sont les produits en papier, les produits en cuir et les huiles et graisses végétales.

(b) Limitations méthodologiques : un problème de transparence

La section précédente a présenté la littérature empirique qui quantifie l'incidence des MNT sur le commerce en calculant un équivalent *ad valorem*. Il faut signaler que l'utilisation d'EAV – et le choix de modéliser l'effet d'une MNT en tant que taxe négative dans le cas d'une subvention et en tant que droit de douane dans le cas d'une MNT restrictive pour le commerce – peut parfois induire en erreur. Par exemple, l'équivalence entre les droits de douane et les contingents ne tient pas en présence d'incertitudes sur le marché. De plus, l'EAV des MNT ne tient pas compte des éventuels coûts fixes, comme ceux qui sont associés au respect de certains règlements techniques. Au-delà de ces limitations, la quantification est un exercice difficile. Les méthodes développées dans la littérature présentent quelques insuffisances.

(i) La méthode de l'écart de prix

La comparaison de deux prix pour inférer l'effet d'une mesure non tarifaire sur le commerce témoigne du manque de transparence de l'utilisation des MNT. Mais même l'estimation d'un écart de prix est difficile, en raison de l'insuffisance des données sur les différents prix.

Les prix qu'il convient de comparer lorsque l'on mesure l'écart de prix attribuable à la plupart des mesures non tarifaires sont le prix facturé (c.a.f.) du produit importé et le prix du produit national équivalent (Deardorff et Stern, 1998). Mais, en réalité, le prix intérieur observable d'un produit ne fait pas de distinction entre les produits nationaux et les produits importés. Cela signifie que la comparaison porte sur le prix facturé (c.a.f.) et le prix du produit sur le marché intérieur, qu'il soit produit localement ou importé. Cela pose un problème pour deux raisons.

Premièrement, à un certain niveau d'agrégation, les produits importés sont rarement identiques aux produits « similaires » produits dans le pays. Les deux peuvent être de mauvais substituts (à cause de différences de qualité, par exemple). Deuxièmement, même si le produit national et le produit importé sont des substituts parfaits, l'écart de prix peut être supprimé si les importations du même produit en provenance d'autres pays font l'objet d'une MNT.

Un autre problème est lié au choix des prix intérieurs à utiliser pour calculer l'écart de prix. De nombreuses études se fondent sur les prix de détail simplement parce qu'ils sont plus faciles à observer que les prix pratiqués aux autres stades de la chaîne d'approvisionnement. Les données sur les prix de détail englobent les marges de transport, de gros et de détail. Bien qu'il soit possible de séparer ces éléments, ils introduisent beaucoup d'incertitude dans l'identification de la majoration liée aux MNT.¹³ De même, il est difficile de discerner la hausse de prix imputable au fait que les consommateurs sont disposés à payer plus pour une meilleure qualité.

En outre, une fois que l'on a calculé l'écart de prix pour un produit donné sur un marché, on a une mesure unique de l'effet des MNT sur le commerce. S'il existe une seule MNT transparente, l'équivalent tarifaire reflète l'effet de cette mesure. Mais s'il existe plusieurs MNT, l'écart de prix unique ou l'équivalent tarifaire reflètent l'effet cumulé de toutes les MNT présentes sur le marché. De ce fait, il est difficile de déterminer la part de l'augmentation de prix imputable à chacune des MNT. Il se peut que la suppression de l'une d'entre elles élimine en grande partie la distorsion. Dans ce cas, l'écart de prix reflèterait dans une large mesure l'effet particulier de cette MNT.

Inversement, il se peut aussi que la suppression d'une MNT ne permette pas l'accès au marché. Dans ce cas, le « véritable » équivalent tarifaire d'un seul changement de mesure peut en fait être égal à zéro, même si l'équivalent tarifaire de toutes les MNT est important (Ferrantino, 2012). Enfin, la méthode de l'écart de prix ne convient que pour analyser les MNT imposées par un seul pays importateur pour quelques produits présentant un intérêt particulier. Les données requises pour examiner les MNT appliquées par de nombreux pays à de nombreux produits peuvent poser un problème insurmontable.

(ii) La méthode économétrique

Par rapport à la méthode de l'«écart de prix», la méthode économétrique a l'avantage de pouvoir être utilisée pour étudier simultanément les effets sur le commerce de MNT multiples dans de nombreux secteurs et de nombreux pays. En outre, la relative abondance de données sur les flux commerciaux rend cette méthode particulièrement intéressante à des fins d'analyse. Elle présente cependant certains inconvénients.

Premièrement, en raison du manque de transparence, il est difficile d'observer précisément les mesures non tarifaires. Par conséquent, une variable fictive qui est égale à un si une mesure est présente ne peut pas prendre en compte plusieurs MNT. Il est difficile aussi de se baser sur la différence entre les importations effectives et les importations prévues pour mesurer les MNT car on peut ainsi prendre en compte des facteurs autres que les politiques commerciales.

Deuxièmement, tout comme la méthode de l'«écart de prix», cette approche ne permet pas de démêler les effets d'une mesure non tarifaire donnée lorsque de nombreuses MNT sont appliquées sur un marché. Bien souvent, une seule MNT – ou un petit nombre de MNT – est appliquée à un produit donné. Les différences entre les pays dans l'application des MNT peuvent alors être utilisées pour discerner leurs effets sur le commerce (Carrère et De Melo, 2009). Troisièmement, les résultats obtenus risquent d'être influencés par les détails des méthodes économétriques employées.

(iii) Les chaînes d'approvisionnement mondiales

Les mesures examinées dans la sous-section précédente ne tiennent pas compte explicitement de l'existence de réseaux de production internationaux. Elles supposent une chaîne d'approvisionnement linéaire dans laquelle un produit unique est déplacé d'un lieu à l'autre sans être transformé. Toutefois, avec la localisation des différentes étapes de la production dans différents pays, il faut beaucoup plus de transactions transfrontières qu'autrefois pour fournir une seule unité du produit fini. Cela vaut en particulier pour les produits manufacturés à composants multiples, comme les produits électroniques et les automobiles.

Considérons l'exemple de la chaîne d'approvisionnement mondiale produisant des disques durs d'ordinateurs, étudié dans Hiratsuka (2005) et Baldwin (2008). Le disque dur est assemblé en Thaïlande, qui est le centre du réseau d'approvisionnement, avec 43 composants provenant de dix autres pays en plus des onze composants produits en Thaïlande. Il y a donc au moins dix mouvements transfrontières, et peut-être plus, selon que les expéditions sont groupées ou non. En outre, comme le disque dur va être expédié vers le lieu d'assemblage final de l'ordinateur (la Chine, par exemple), où les autres composants de l'ordinateur sont assemblés, le nombre des mouvements transfrontières est encore plus élevé.

Il est important de noter que, dans une chaîne d'approvisionnement mondiale où les produits semi-finis doivent franchir plusieurs fois les frontières internationales, les effets des mesures non tarifaires (et

les autres coûts commerciaux) sont multipliés. Cela signifie que l'effet d'une augmentation marginale des coûts commerciaux est beaucoup plus important que s'il y avait une transaction internationale unique. L'encadré D.2 illustre cet argument au moyen d'un exemple numérique. De plus, la hausse de prix qui se produit à chaque étape comprend non seulement les coûts monétaires du déplacement le long de la chaîne d'approvisionnement, mais aussi les coûts liés aux temps d'attente (Ferrantino, 2012).

(c) Mesures relatives aux services

La méthode employée pour évaluer l'incidence sur le commerce des mesures relatives aux services suit celle qui est utilisée pour les marchandises. En outre, la littérature sur le commerce développe une méthode fondée sur la construction d'indices de restrictivité des échanges de services (IRES).¹⁴ Ces indices sont utilisés dans un certain nombre d'études pour estimer l'effet sur les prix des mesures concernant les services (en tenant compte de tous les déterminants pertinents de la performance économique des entreprises, aux niveaux sectoriel et macro-économique) pour plusieurs secteurs de services dans un large échantillon de pays (McGuire, 2008; François et Hoekman, 2010).

(i) Estimations empiriques

Pour un échantillon de 78 pays et quatre secteurs de services, Walsh (2006) trouve un équivalent tarifaire moyen de 72 pour cent pour les mesures relatives aux services.¹⁵ En analysant les données concernant onze secteurs de services¹⁶ pour 63 pays, Guillin (2011) trouve un équivalent tarifaire moyen beaucoup plus faible, d'environ 40 pour cent. Cependant, la comparaison de ces estimations n'est pas très significative car les études utilisent des échantillons de données et des paramètres différents dans la spécification économétrique.

En général, il semble que les restrictions au commerce des services sont plus importantes dans les pays en développement que dans les pays de l'OCDE (Walsh, 2006; François *et al.*, 2003; Fontagné *et al.*, 2010). Cependant, ces restrictions ne semblent pas être liées systématiquement au niveau de développement. Par exemple, les travaux de la Commission australienne de la productivité montrent que, dans certains pays de l'OCDE, les restrictions sont comparables aux moyennes observées dans les grandes économies en développement.

En outre, Gootiiz et Mattoo (2009b) constatent que, dans l'ensemble, les pays à revenu élevé sont assez ouverts, mais le degré de restrictivité des échanges de services varie beaucoup plus dans les pays en développement. Les auteurs montrent que certains pays à faible revenu d'Asie et d'Afrique sont relativement ouverts, de même que certains pays à revenu intermédiaire d'Amérique latine, d'Afrique et d'Europe orientale. En revanche, certaines des mesures les plus restrictives concernant les services sont observées dans les économies à forte croissance d'Asie ainsi qu'au Moyen-Orient. D'autres études montrent aussi que, dans les économies émergentes d'Asie, les mesures concernant les services sont relativement protectionnistes (Walsh, 2006; Park, 2002; McGuire, 2008).

Encadré D.2 : Cumul des coûts commerciaux dans une chaîne d'approvisionnement mondiale

Supposons que la valeur ajoutée totale nécessaire pour produire un produit est égale à un. Le produit est fabriqué en plusieurs étapes dans «*n*» pays, chaque étape ajoutant $(1/n)$ à la valeur totale du produit. Le produit fini est ensuite exporté vers une destination finale, de sorte qu'au total, il est déplacé «*n*» fois. Admettons que le coût d'une MNT lors du déplacement du produit d'un pays vers un autre est égal à «*t*» sur une base *ad valorem*. À chaque étape, le coût «*t*» est calculé sur la valeur totale du produit obtenu à ce stade, y compris les coûts commerciaux antérieurs. Le coût total du produit (fabriqué en *n* étapes) au moment de sa livraison au consommateur final est représenté par $c(n)$, de sorte que :

$$\begin{aligned} c(1) &= (1 + t) \\ c(2) &= \left(\frac{1}{2}\right)(1 + t)^2 + \left(\frac{1}{2}\right)(1 + t) \\ c(3) &= \left(\frac{1}{3}\right)(1 + t)^3 + \left(\frac{1}{3}\right)(1 + t)^2 + \left(\frac{1}{3}\right)(1 + t) \\ c(n) &= \sum_{i=1}^n \frac{1}{n}(1 + t)^i \end{aligned}$$

Supposons que l'EAV d'une MNT, à chaque étape, est de 10 pour cent, autrement dit «*t*» = 0,1 et $c(1) = 1,1$. Plus la chaîne d'approvisionnement mondiale est fragmentée, plus les coûts commerciaux augmentent : $c(5) = 1,343$ (soit un EAV de 34,3 pour cent) et $c(10) = 1,753$ (soit un EAV de 75,3 pour cent). De plus, les augmentations marginales des coûts commerciaux sont elles aussi cumulatives. Par exemple, si l'EAV des MNT «*t*» passe de 0,1 à 0,2 (soit un doublement à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement), les coûts commerciaux font plus que doubler tout au long de la chaîne d'approvisionnement, le cumul augmentant avec la fragmentation des chaînes d'approvisionnement : $c(5) = 1,786$ et $c(10) = 3,115$.

Il semble que les variations entre les pays du degré de restrictivité des mesures relatives aux services dépendent du secteur considéré. Par exemple, l'équivalent tarifaire pour les services fournis aux entreprises semble être plus faible en Indonésie que dans des pays plus développés, comme le Japon et la République de Corée, mais il est plus élevé pour les services de construction (Park, 2002; Guillin, 2011). De même, en analysant les membres de l'APEC (Coopération économique Asie pacifique) en 1997, McGuire (2008) a constaté que les États-Unis étaient l'un des marchés où il y avait le moins de restrictions pour les services de télécommunication mais c'était aussi l'un de ceux où il y avait le plus de restrictions pour les services de transport maritime. Par ailleurs, il a été constaté que les pays à revenu intermédiaire d'Amérique du Sud avaient des indices de restrictivité relativement élevés pour les services financiers mais figuraient parmi les marchés où il y avait le moins de restrictions pour les services de distribution, les services de télécommunication et les services professionnels.

D'après une série d'études basées sur des moyennes entre les pays, les services de transport et les services aux entreprises semblent être les secteurs les plus ouverts, avec un équivalent tarifaire moyen de 21 pour cent et de 28 pour cent, respectivement. Le secteur le plus protégé est celui des services de construction, avec un équivalent tarifaire moyen de 58 pour cent (Park, 2002; Fontagné *et al.*, 2010; Guillin, 2011). Toutefois, selon une autre étude, les services de transport sont l'un des secteurs où il y a le plus de restrictions à l'investissement étranger direct (qui est un important mode de commerce des services, tandis que les services de construction sont celui où il y en a le moins (CNUCED, 2006). Ces résultats contradictoires donnent à penser que l'exactitude et la fiabilité de ces estimations de la restrictivité des mesures concernant les services sont peut-être sujettes à caution. Ce manque de précision et de cohérence peut être attribué à un certain nombre de limitations méthodologiques.

(ii) Limitations méthodologiques

Pour analyser l'effet de restriction des échanges des mesures concernant les services, l'EAV estimé doit tenir compte de la substitution possible entre différents modes de fourniture lorsqu'un mode particulier est affecté. Par exemple, le mode 3 (établissement d'une filiale ou d'une succursale par une entreprise étrangère pour la fourniture de services dans un autre pays) peut être remplacée par le mode 2 (utilisation d'un service par des consommateurs ou des entreprises dans un autre pays) dans les services d'enseignement supérieur suite à des mesures restrictives affectant le mode 3 (Dee, 2010). Cette substitution entre modes est possible aussi dans le cas des services d'assurance (le mode 3 étant remplacé par le mode 1, fourniture d'un service d'un pays à un autre).

Pour obtenir un EAV significatif, il faut tenir compte aussi des autres interventions de politique qui influent sur l'effet de restriction des échanges d'une mesure concernant les services. Par exemple, dans le cas des services aériens internationaux, les entreprises peuvent répondre aux limitations de propriété imposées par les clauses de refus inscrites dans les accords sur les services aériens (affectant le commerce suivant le mode 3) en négociant des arrangements de partage de codes. De plus, si le mode 3 est le mode de fourniture prédominant (comme dans le secteur des télécommunications), l'existence de coûts fixes élevés pour l'entrée/l'établissement sur le marché ne serait même pas pris en compte par la notion d'«équivalent tarifaire».

En outre, les limitations méthodologiques associées à l'analyse des effets des mesures non tarifaires sur le commerce valent aussi pour les mesures concernant les services. Par exemple, le manque de transparence rend difficile d'observer précisément les différentes mesures de ce type. Ce problème apparaît clairement quand il s'agit d'attribuer la différence entre les importations effectives et

les importations prévues (à partir d'une estimation économétrique) à l'incidence des mesures relatives aux services. De plus, il peut y avoir de multiples restrictions au commerce des services, et il n'est pas facile de savoir *ex ante* celles qui sont économiquement contraignantes et celles qui ne le sont pas. C'est pourquoi il peut être trompeur de représenter ces MNT par un EAV. L'emploi de critères subjectifs pour pondérer l'importance relative des diverses mesures quand on construit des IRES illustre aussi les difficultés méthodologiques liées à l'estimation de l'effet sur les prix des mesures concernant les services.

Enfin, le calcul des EAV des mesures concernant les services sur la base des flux d'échanges de services ne

tient pas compte des effets indirects de ces mesures sur le commerce des marchandises. Ces effets sont probablement marqués du fait des complémentarités entre les marchandises et les services (voir l'encadré D.3). Par exemple, une mesure relative aux services qui restreint le commerce et la concurrence dans le secteur des services de transport et de logistique a une incidence négative sur le commerce des marchandises. Mais cela n'est pas pris en considération quand on calcule les EAV des mesures concernant les services sur la base des seuls flux d'échanges de services. Étant donné le rôle du commerce des services dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, ce problème est important (voir la section B.3).¹⁷

Encadré D.3 : Complémentarités entre le commerce des services et le commerce des marchandises

D'après les données disponibles, la compétitivité à l'exportation dans les secteurs manufacturiers, comme les machines, les automobiles, les produits chimiques et le matériel électrique, est corrélée positivement avec l'investissement étranger direct entrant et les importations de services fournis aux entreprises (François et Woerz, 2008) et est affectée négativement par les règlements qui entravent ces échanges (Nordås, 2010). Cette complémentarité entre le commerce des services et le commerce des marchandises peut s'expliquer par plusieurs facteurs.

Le premier est constitué par les liaisons en matière de transports et de logistique. Les services de transport et de voyages représentent environ la moitié du commerce transfrontières des services et sont les services qui apportent la contribution directe la plus importante au commerce international. Par exemple, Yeung *et al.* (2012) notent que les entreprises manufacturières chinoises qui ont recours à des fournisseurs de services logistiques extérieurs (en grande partie de Hong Kong, Chine) ont tendance à obtenir des meilleurs résultats sur les marchés d'exportation que les entreprises qui assurent elles-mêmes la logistique ou qui achètent ces services localement. Les données montrent également que les mesures qui restreignent le commerce et la concurrence dans les services de transport et de logistique ont un effet négatif sur les résultats du commerce des marchandises. Dans le secteur des transports maritimes, par exemple, l'existence d'un pouvoir de marché accroît les coûts commerciaux, en particulier pour les pays en développement (Hummels *et al.*, 2009).

Deuxièmement, les biens et les services sont souvent groupés sur les marchés finals. Les services après-vente, par exemple, sont importants pour une série de marchandises durables comme les voitures. De même, les moteurs d'avions, les imprimantes, les distributeurs automatiques et d'autres équipements sont de plus en plus souvent loués ou acquis en crédit-bail dans le cadre d'un contrat de services. Une autre tendance récente consiste à considérer les marchandises principalement comme des plates-formes de services. Par exemple, les téléphones portables sont souvent vendus à un prix nominal à condition que les clients souscrivent un contrat de services pour une durée déterminée. Lorsque les biens et les services sont complémentaires ou groupés, les mesures concernant les services ont aussi une forte incidence sur la marchandise échangée en question (Lodefalk, 2010). Les données indiquent que les entreprises manufacturières de Suède et du Royaume-Uni (ainsi que les sociétés minières et pétrolières au Royaume-Uni) sont très actives dans le commerce des services et que la part des services dans leurs recettes totales s'est accrue au fil du temps (Lodefalk, 2010; Breinlich et Criscuolo, 2011).

Troisièmement, la complémentarité du commerce des marchandises et du commerce des services est encore renforcée par le rôle des intermédiaires (*détaillants et grossistes*) dans le commerce international.¹⁸ Bernard *et al.* (2010) notent que 35 pour cent des exportateurs des États-Unis sont des grossistes, qui représentent 10 pour cent de la valeur des exportations du pays. De même, plus de 25 pour cent des exportateurs italiens sont des intermédiaires, qui représentent 10 pour cent de la valeur des exportations italiennes.¹⁹ Des intermédiaires comme les grandes multinationales de vente au détail ont tendance à acheter leurs produits directement aux fabricants ou aux agriculteurs et elles ont généralement un service d'approvisionnement centralisé qui fournit tous les points de vente, au niveau mondial ou régional. Elles contribuent donc à l'augmentation du commerce des biens de consommation entre leur pays d'origine et les pays qui accueillent leurs filiales.²⁰

La concentration du marché dans un secteur comprenant des intermédiaires peut aussi affecter le commerce des marchandises. Par exemple, en cas d'ouverture du commerce, il se peut que les détaillants ayant un pouvoir de marché important ne répercutent pas la baisse des coûts commerciaux sur les consommateurs (François et Wooton, 2010). En même temps, l'hétérogénéité des réglementations (par exemple, les différences dans les normes de produits ou dans les prescriptions relatives à l'étiquetage ou au recyclage) peut imposer des coûts considérables aux détaillants en les obligeant à modifier les produits pour chaque destination.²¹

2. Identifier les effets sur le commerce des mesures OTC/SPS et de la réglementation intérieure relative aux services

Cette section porte plus particulièrement sur les mesures OTC/SPS et sur la réglementation intérieure équivalente dans le domaine des services, et examine ce que l'on sait de leurs effets sur les flux commerciaux. L'analyse est axée sur ce sous-ensemble de mesures parce que la théorie économique n'offre pas de prédictions simples quant à leurs effets sur le commerce. L'évaluation de ces effets est donc une question empirique. En revanche, la théorie économique donne des indications claires au sujet des effets sur le commerce des autres mesures non tarifaires; on sait, par exemple, que les contingents d'importation réduisent les importations, que les droits d'exportation réduisent les exportations, et que les subventions à l'exportation accroissent les exportations.

Une autre caractéristique particulière de ces mesures est qu'elles comportent généralement des coûts fixes élevés, ce qui les distingue notablement des droits de douane. Par exemple, l'adaptation d'un produit à de nouvelles exigences techniques peut nécessiter un investissement initial, indépendamment du niveau des exportations. La présence d'un coût fixe pour entrer sur un marché peut cependant avoir des effets sur le commerce qui diffèrent de ceux d'un droit de douane, et cet aspect mérite qu'on s'y attarde.

Cette sous-section examine en particulier comment les mesures OTC/SPS et la réglementation intérieure dans le domaine des services influent sur le volume des échanges et sur la décision d'exporter vers tel ou tel un marché. Elle examine aussi la question de savoir si ces mesures ont des effets différents sur les pays en développement et sur les pays développés et si ces effets diffèrent selon les secteurs et les entreprises. Lorsque cela est possible, on met en évidence l'effet des mesures sur le commerce dans les secteurs où le processus de production est fragmenté. Enfin, on s'efforce de faire une distinction entre l'effet des mesures elles-mêmes et l'effet de la manière dont elles sont appliquées.

La théorie économique et les recherches empiriques qui s'y rattachent ne font généralement pas de distinction entre les mesures OTC/SPS obligatoires et celles qui ne sont pas obligatoires, et le terme de norme est souvent utilisé pour désigner les deux. En l'absence de prédiction théorique quant à l'effet différent d'une mesure obligatoire ou non obligatoire, même si l'on utilise des bases de données qui portent seulement sur les normes non obligatoires ou sur les normes obligatoires, les résultats sont interprétés plus généralement comme étant l'effet des mesures OTC/SPS.

La littérature économique empirique fait cependant une distinction claire entre les normes nationales ou propres à un pays (c'est-à-dire différentes de celles d'un autre pays) et les normes communes (c'est-à-dire les normes qui sont identiques ou équivalentes entre deux pays, y compris les normes internationales et régionales). Cette distinction est faite pour dégager l'effet sur le commerce de l'harmonisation des mesures OTC/SPS. L'examen de la littérature fait dans cette section suit cette approche.

En ce qui concerne les services, la littérature économique examine généralement les indices globaux de restrictivité de la réglementation intérieure – et inclut des mesures qui dépassent le cadre du présent rapport. L'examen des études pertinentes présenté ici met en évidence une lacune importante dans la littérature empirique existante.

(a) Effet global sur le commerce

Pour étudier les effets des mesures OTC/SPS sur le commerce, l'idéal serait d'avoir des données empiriques faisant une distinction entre les différents types de mesures. En effet, les mesures OTC/SPS influent sur le commerce de différentes manières.

Par exemple, l'adoption d'un règlement sur la sécurité des produits augmentera les coûts de production mais peut aussi être un signe de qualité important, renforçant la compétitivité des produits qui respectent des normes rigoureuses. Les règlements relatifs à la sécurité des produits augmentent aussi la confiance dans la qualité des produits étrangers, réduisant ainsi les coûts de transaction et favorisant le commerce. La question de savoir si ces effets se traduiront par une augmentation des importations ou des exportations dépend de l'effet de la mesure sur les coûts relatifs des produits nationaux et étrangers et de la volonté des consommateurs de payer plus cher pour avoir des produits plus sûrs.

Prenons, comme autre exemple, le cas des normes de compatibilité. Dans les industries de réseau, où la valeur du produit augmente avec le nombre de consommateurs et de produits complémentaires, les normes de compatibilité peuvent avoir pour effet d'accroître le commerce. Sans elles, les marchés peuvent offrir trop de variétés, et la taille des réseaux peut rester trop limitée. Les normes sur ces marchés sont généralement facultatives et peuvent aider les consommateurs à connaître les préférences à l'étranger, et les producteurs à coordonner plus efficacement leurs activités. Cette prédiction générale doit cependant être nuancée, car les normes de compatibilité peuvent aussi indiquer un comportement anticoncurrentiel.

Sauf pour la réglementation relative à l'environnement et à la sécurité sanitaire des aliments, la littérature sur le commerce ne fait pas la distinction entre les différents types de mesures (par exemple, sur le point de savoir si elles répondent à une préoccupation en matière de sécurité ou de compatibilité, ou si elles définissent les caractéristiques d'un produit ou d'une procédure d'essai). La littérature utilise plutôt un indicateur des activités de normalisation, tel que le nombre de normes ou de mesures techniques appliquées par un pays. L'accent a donc été mis sur la relation entre cet indicateur général des mesures OTC/SPS et les flux commerciaux ou sur l'augmentation des coûts liée à ces mesures.

Malgré ces limitations, les études empiriques constatent qu'au niveau agrégé, les mesures OTC/SPS ne sont pas nécessairement associées à une diminution des échanges. Par exemple, dans une étude pionnière sur la relation entre les normes et les résultats commerciaux globaux, Swann *et al.* (1996) constatent que les normes favorisent le commerce. Ils estiment qu'une augmentation de 10 pour cent du nombre de normes nationales (par opposition aux normes «communes»)²² a entraîné une augmentation de 3,3 pour

cent des importations du Royaume-Uni en provenance du reste du monde et une augmentation de 2,3 pour cent de ses exportations. Avec une spécification différente du modèle mais le même ensemble de données, Temple et Urga (1997) constatent un effet non significatif des normes sur le commerce. Bien que leurs conclusions diffèrent, les deux études contestent l'idée très répandue selon laquelle les normes nationales restreignent les échanges.

Les études examinant les prescriptions et procédures en matière de licences et de qualifications et les normes techniques dans les services sont très limitées. Il semble que la seule étude qui tente de mesurer les effets de la réglementation intérieure soit celle de Kox et Nordås (2007). Dans la première partie de cette étude, les auteurs utilisent un indice de réglementation des marchés de produits (RMP)²³ reconstruit basé sur certains indicateurs qui, à leur avis, «se rapprochent le plus des types de réglementation mentionnés à l'article VI:4 [de l'Accord général sur le commerce des services]», c'est-à-dire la réglementation intérieure telle qu'elle est définie dans le présent rapport. L'effet sur le commerce global des services (modes 1 et 2 et mode 4, déplacement de personnes de leur propre pays dans un autre pour fournir des services) tel qu'il est estimé par cet indice RMP reconstruit, est négatif, mais le coefficient estimé pour le «régime de licences et de permis» (qui est le plus étroitement lié à la réglementation intérieure selon l'article VI:4 de l'AGCS) est positif, quoique faible.

En d'autres termes, on constate que les procédures de licences contraignantes augmentent les échanges de services. Cela peut s'expliquer par le fait que les procédures de licences restrictives induisent une substitution intermodale entre l'exportation et l'investissement étranger direct (IED). Cette idée est corroborée par l'observation que la rigueur du «régime de licences et de permis» réduit l'IED entrant et sortant. Dans la deuxième partie de leur étude, Kox et Nordås (2007) utilisent les indices de la réglementation bancaire développés par la Banque mondiale (Barth *et al.*, 2008). Ils montrent que la réglementation visant à instaurer des normes appropriées (telles que les normes comptables et la transparence des états financiers) est associée positivement au commerce transfrontières et à l'IED dans le secteur des services financiers.²⁴

(b) Différences entre secteurs et entre pays

Les études fondées sur des données commerciales désagrégées montrent que l'effet des mesures OTC/SPS dépend du type de secteur. L'une de ces études est celle de Moenius (2004). Utilisant un modèle de gravité²⁵ pour évaluer l'impact des normes nationales sur le commerce pour un ensemble de données concernant 471 secteurs au niveau à quatre chiffres de la Classification type pour le commerce international (CTCI) et le commerce bilatéral de 12 pays développés, l'auteur constate que les normes à l'importation ont un effet négatif sur les importations de produits non manufacturés (produits alimentaires, boissons, matières premières et combustibles minéraux), mais ont un effet positif sur les importations du secteur manufacturier (notamment hydrocarbures, produits chimiques, produits manufacturés et machines).

Moenius interprète ces résultats en affirmant que, comme elles donnent aux exportateurs de précieux

renseignements sur les préférences du marché, les normes réduisent les coûts de transaction, même si elles imposent des coûts d'adaptation. Dans les secteurs plus différenciés comme certains secteurs manufacturiers (secteurs de haute technologie, par exemple), les coûts d'information peuvent être plus élevés. Par conséquent, l'effet de réduction des coûts d'information l'emporte sur l'effet d'augmentation des coûts d'adaptation et les échanges augmentent.

Les conclusions de Moenius (2004) sont étayées par plusieurs études. Ainsi, Blind (2001) constate un effet positif et significatif des normes sur le commerce des «instruments de mesure et d'essai», de même que Moenius (2006) pour les «produits électriques». Utilisant des renseignements sur les mesures notifiées au titre des Accords SPS et OTC, Disdier *et al.* (2008b) constatent un effet global négatif des mesures SPS et OTC sur le commerce des produits agricoles.

S'intéressant en particulier aux mesures OTC/SPS liées à l'environnement (voir l'encadré D.4) qui ont été notifiées, Fontagné *et al.* (2005) constatent aussi un effet positif de ces mesures sur le commerce des produits manufacturés, mais un effet négatif sur le commerce des produits frais et transformés. Plus récemment, Li et Beghin (2012) ont analysé 27 études qui utilisent des équations de gravité pour estimer l'effet des mesures OTC/SPS sur le commerce. Ils constatent que les effets estimés de ces mesures sur le commerce ont moins de probabilité d'être positifs dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation que dans les autres secteurs.

Conformément à la constatation générale d'un effet négatif des mesures OTC/SPS sur le commerce des produits agricoles, la littérature sur le commerce qui utilise les limites maximales de résidus (LMR) de pesticides comme indicateur de la rigueur des mesures SPS constatent systématiquement un effet négatif des LMR sur les importations. Otsuki *et al.* (2001) constatent un effet négatif de la norme de l'UE concernant l'aflatoxine sur les exportations africaines. Ils estiment notamment que le passage de la norme du Codex Alimentarius, établie par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et par l'Organisation mondiale de la santé, à la norme uniforme plus rigoureuse de la Commission européenne a entraîné une diminution de 670 millions de dollars EU des exportations africaines de céréales, de fruits secs et de noix vers l'Europe. Wilson et Otsuki (2004) constatent un effet analogue des LMR concernant le chlorpyrifos sur les exportations de bananes de l'Amérique latine, de l'Asie et de l'Afrique vers les pays de l'OCDE.

Chen *et al.* (2008) constatent un effet négatif des règlements relatifs à l'utilisation de pesticides et d'aliments médicamenteux pour poissons sur les exportations chinoises de légumes frais, de poisson et de produits aquatiques entre 1992 et 2004. Ils constatent en particulier qu'une mesure plus stricte de 10 pour cent concernant le niveau de pesticides (d'aliments médicamenteux pour poissons) diminue les exportations de légumes (de poisson et de produits aquatiques) de 2,8 (2,7) pour cent.

Plusieurs études montrent que les éventuels effets négatifs des mesures OTC/SPS sur le commerce

concernent principalement les exportations des pays en développement vers les pays développés. En revanche, ces mesures n'entravent pas de façon significative les exportations des pays développés vers d'autres pays développés.²⁶

Par exemple, dans le cas des mesures SPS, Anders et Caswell (2009) constatent des effets très différents entre les pays développés et les pays en développement. Ils estiment l'effet sur le commerce des prescriptions obligatoires concernant l'analyse des risques – points critiques pour leur maîtrise (HACCP)²⁷ pour les produits de la mer aux États-Unis entre 1990 et 2004. Les importations de produits de la mer des États-Unis ont diminué pour tous les exportateurs. Les mesures SPS ont entraîné une diminution de la valeur des échanges comprise entre 11,4 et 30,6 millions de dollars EU. L'effet sur les pays en développement pris ensemble a été équivalent à une diminution de 0,9 pour cent de la valeur des exportations visées par les normes HACCP, alors que les pays développés pris ensemble ont retiré des avantages de la mesure.

Il y a cependant une variation importante entre les pays en développement. Anders et Caswell (2009) constatent que les gros exportateurs de produits de la mer ont gagné des parts de marché aux États-Unis, alors que les petits en ont perdu. Les pays en développement figuraient à la fois parmi les gagnants et les perdants. L'effet des mesures SPS sur le commerce semble dépendre en

partie de la taille de l'exportateur. De même, en examinant les effets sur le commerce des mesures SPS et OTC notifiées par les États-Unis, l'Union européenne, le Japon, le Canada, l'Australie et la Suisse, Disdier *et al.* (2008a) constatent un effet global négatif sur les exportations totales des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'Amérique latine et d'Asie. Alors que l'effet de ces mesures sur les exportations des pays ACP semble avoir été négatif et significatif, l'impact sur les pays asiatiques n'est pas statistiquement significatif.

La recherche empirique sur la réglementation intérieure dans le domaine des services n'a pas examiné si ces mesures ont un effet différent sur les pays développés et les pays en développement. Cela tient principalement au manque de données sur les mesures relatives aux services dans les pays en développement. En ce qui concerne les différences entre secteurs, l'étude susmentionnée de Kox et Nordås (2007) constate que la réglementation joue un rôle plus important pour les « autres services aux entreprises » (incluant les services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie) que pour les « services totaux » (mesurés par le commerce total selon les modes 1, 2 et 4). Cela concorde avec le rôle important des services aux entreprises dans les chaînes de production et avec le fait qu'une augmentation marginale des coûts commerciaux peut avoir un effet amplifié sur les coûts commerciaux totaux quand le processus de production est fragmenté entre plusieurs pays (voir la section D.1 et l'encadré D.2).

Encadré D.4 : Mesures concernant l'environnement

L'un des problèmes essentiels avec la réglementation environnementale est que, dans un monde où les règlements environnementaux sont plus stricts dans certains pays que dans d'autres et où certaines industries sont plus polluantes que d'autres, les entreprises très polluantes ont tendance à implanter leur production dans les pays moins réglementés. Par conséquent, les produits très polluants sont exportés par les pays moins réglementés et importés par ceux qui ont une réglementation plus stricte.

Dans leur enquête sur l'effet de la réglementation environnementale sur l'industrie manufacturière aux États-Unis, Jaffe *et al.* (1995) ont conclu qu'il y avait peu de données empiriques indiquant que les différences en matière de réglementation environnementale avaient une incidence sur le commerce international et les flux d'investissement.

Des études plus récentes tentent d'expliquer cette constatation en examinant des données plus désagrégées et tenant mieux compte des variations entre les échantillons. La conclusion générale est que l'incidence de la réglementation environnementale sur le commerce varie selon les pays et les secteurs. Par exemple, Ederington *et al.* (2005) soutiennent que les normes environnementales ont des effets plus prononcés sur la structure du commerce entre les économies développées et les économies en développement que sur le commerce entre les pays développés.

Utilisant des données concernant 21 pays de l'OCDE et un modèle de gravité du commerce augmenté par un indicateur de la réglementation environnementale stricte, van Beers et van den Bergh (1997) constatent qu'une réglementation environnementale stricte n'augmente pas les importations. Toutefois, alors qu'ils ne constatent pas d'effet global significatif sur les exportations de la réglementation environnementale dans les secteurs très polluants, ils constatent un effet significatif et négatif de ces mesures dans les secteurs très polluants basés sur les ressources naturelles (qui ont une mobilité géographique moindre). L'observation selon laquelle des normes environnementales plus strictes ont un impact négatif sur les exportations des secteurs très polluants est également confirmé dans l'étude d'Otsuki *et al.* (2001).

S'intéressant aux mesures concernant l'environnement notifiées au titre des Accords SPS et OTC, Fontagné *et al.* (2005) constatent que, dans le cas du commerce des produits alimentaires frais et transformés, ces mesures ont tendance à restreindre les exportations des pays en développement et des pays les moins avancés (PMA), mais pas celles des pays développés. En revanche, pour la majorité des produits manufacturés, les réglementations environnementales n'ont pas d'effet significatif, ou ont un effet positif, ce résultat s'appliquant aux pays à tous les stades de développement.

(c) Volume des échanges et diversification des marchés d'exportation

La littérature économique examine les mesures OTC/SPS concernant les marchandises et la réglementation intérieure équivalente concernant les services du point de vue des coûts fixes possibles à l'entrée sur un marché (Baldwin, 2000 et 2005 ; Deardorff et Stern, 2008 ; Kox et Lejour, 2005) – c'est-à-dire du coût initial supporté par une entreprise pour accéder à un marché. Par exemple, une entreprise peut être obligée de réaliser un investissement initial important pour se conformer à une norme étrangère, mais une fois qu'elle aura acquis la technologie, elle n'aura pas à supporter en plus des coûts variables.²⁸ De même, une prescription en matière de qualifications ou de certification pour le personnel qui fournit les services peut comporter un coût fixe initial pour l'obtention des qualifications ou de la certification, mais il n'y a pas de coûts variables additionnels.

Comme cela a été expliqué dans la section B, si l'on suppose l'existence de coûts fixes pour entrer sur un marché, les modèles du commerce avec des entreprises hétérogènes montrent que seules les entreprises les plus productives d'un secteur exporteront. Avec la diminution des coûts commerciaux, les entreprises exportatrices à forte productivité se développent. Les entreprises les plus productives entrent sur les marchés d'exportation, tandis que les entreprises peu productives périssent ou sortent du marché. Dans ces modèles, le volume des échanges entre deux pays se modifie à la fois parce que les entreprises exportatrices en place exportent davantage (ce qui augmente la marge du commerce dite intensive) et parce que de nouvelles entreprises entrent sur le marché étranger (ce qui accroît la marge extensive du commerce).²⁹

On ne sait pas grand-chose de la manière dont les mesures OTC/SPS influent sur les entreprises, et en particulier sur leurs décisions d'exportation. Pour éclairer cette question, l'analyse ci-après examine la décision des entreprises d'exporter vers un marché et le volume de leurs exportations.³⁰ L'avantage d'utiliser des données au niveau des entreprises est que cela permet de faire une distinction entre le nombre de variétés exportées par les entreprises, le nombre d'entreprises exportatrices et la valeur des exportations des entreprises.

Pour mesurer la rigueur des mesures réglementaires, l'étude utilise la base de données sur les problèmes commerciaux spécifiques soulevés par les Membres de l'OMC aux Comités OTC et SPS.³¹ Alors que les bases de données généralement utilisées³² pour déterminer l'incidence des mesures SPS/OTC concernant à la fois les mesures qui restreignent les échanges et celles qui ne les restreignent pas, cette base de données concerne uniquement les mesures perçues comme des obstacles potentiels au commerce. Un pays ne soulèverait pas un problème au sujet d'une mesure s'il ne la considérait pas comme un obstacle au commerce.³³

S'appuyant sur les données douanières relatives aux entreprises françaises³⁴ de 1995 à 2005, l'étude utilise un modèle de gravité du commerce pour évaluer l'effet des mesures SPS et OTC faisant l'objet de problèmes commerciaux spécifiques sur les résultats des entreprises à l'exportation. On suppose que les exportations des

entreprises sont déterminées par des facteurs liés à la demande (tels que le revenu), des facteurs liés à l'offre (tels que la productivité sectorielle), les coûts commerciaux (tels que la distance) et une variable supplémentaire indiquant la rigueur des mesures SPS et OTC.³⁵

Bien que des travaux supplémentaires soient nécessaires pour vérifier la robustesse des résultats, les observations préliminaires indiquent que les mesures OTC/SPS faisant l'objet de problèmes commerciaux spécifiques soulevés dans les Comités de l'OMC sont associées à une diminution des échanges. En effet, elles semblent réduire non seulement la valeur des exportations, mais aussi le nombre d'entreprises exportatrices et le nombre de variétés exportées par entreprise. Il faut noter cependant que les estimations de l'incidence des problèmes commerciaux spécifiques liés aux OTC sur le nombre d'entreprises exportatrices ne sont pas robustes en présence de spécifications différentes (les résultats des estimations sont présentés dans les tableaux D.1 et D.2 de l'Appendice).

D'autres études montrent aussi que les mesures OTC/SPS ont un effet négatif sur la diversification des marchés d'exportation. Dans une étude sur les exportations de textiles, de vêtements et de chaussures (qui n'est pas effectuée au niveau des entreprises), Shepherd (2007) montre qu'une augmentation de 10 pour cent du nombre total de mesures OTC/SPS de l'UE est associée à une diminution d'environ 6 pour cent de la variété des produits exportés vers l'UE (mesurée en tant que nombre de produits au niveau à six chiffres du SH dans un secteur à deux chiffres du SH).

Utilisant des données provenant d'une enquête de la Banque mondiale sur les OTC, Chen *et al.* (2006) constatent en outre que les mesures OTC/SPS font obstacle à l'entrée des exportateurs des pays en développement sur les marchés des pays développés. Ils estiment notamment que ces mesures réduisent de 7 pour cent la probabilité que les entreprises exportent vers plus de trois marchés. Cette étude repose cependant sur un échantillon de seulement 619 entreprises établies dans 17 pays en développement. La mesure d'un obstacle technique au commerce est basée sur une réponse affirmative des entreprises à la question : « les normes de qualité/d'efficacité ont-elles eu une incidence sur votre capacité d'exporter ? ». Autrement dit, cette étude constate que les entreprises qui déclarent que les mesures OTC/SPS constituent un obstacle au commerce ont tendance à exporter vers un plus petit nombre de marchés.³⁶

Il y a aussi quelques éléments qui indiquent que les effets des mesures OTC/SPS sur la diversification des marchés d'exportation varient selon le type d'entreprise. Les normes et les règlements techniques (s'ils ne sont pas harmonisés) semblent particulièrement préjudiciables au commerce pour les entreprises qui importent des intrants. En fait, les entreprises qui externalisent semblent moins enclines à diversifier leurs marchés d'exportation que celles qui n'externalisent pas. La raison sous-jacente est peut-être que, lorsque des intrants sont produits, leur destination finale n'est pas connue, de sorte qu'ils ne répondent pas nécessairement aux prescriptions techniques imposées sur le marché du produit fini (Chen *et al.*, 2006).

En outre, les mesures OTC/SPS semblent avoir un effet encore plus négatif sur l'accès aux marchés pour les petites entreprises. Considérant le secteur électronique, Reyes (2011) examine la réponse des entreprises manufacturières des États-Unis à l'harmonisation des normes de produit européennes avec les normes internationales. Il constate que l'harmonisation facilite l'entrée des entreprises et que cet effet est plus fort pour les entreprises des États-Unis qui exportent déjà vers les pays développés mais pas vers l'Union européenne. Conformément aux attentes, ces entreprises sont en moyenne plus petites que celles qui exportent déjà vers l'Union européenne. Dans le cas du Sénégal, Maertens et Swinnen (2009) montrent que les exportations de légumes ont fortement augmenté malgré le renforcement des prescriptions sanitaires, ce qui a entraîné une hausse importante des revenus et une forte réduction de la pauvreté. Mais le durcissement de la réglementation des produits alimentaires a aussi modifié le profil des exportateurs qui ne sont plus des petits agriculteurs mais des grandes exploitations intégrées.

Dans l'ensemble, les études au niveau des entreprises révèlent que les mesures OTC/SPS ont un effet négatif sur le commerce, en réduisant à la fois le volume des échanges par entreprise et l'entrée sur le marché. Ce résultat peut s'expliquer en partie par le type de variable utilisé dans certaines de ces études pour les mesures OTC/SPS, qui ont tendance à représenter uniquement les mesures restrictives. En outre, certains éléments indiquent que les mesures OTC/SPS sont particulièrement restrictives pour le commerce des petites entreprises et de celles qui externalisent. Toutefois, il faut approfondir les recherches pour comprendre comment ces résultats varient selon les secteurs et les entreprises.

Il n'existe pas d'étude au niveau des entreprises examinant spécifiquement les effets de la réglementation intérieure (définie au sens étroit de l'article VI:4 de l'AGCS) sur l'entrée sur les marchés d'exportation pour les services. Utilisant des données agrégées, Kox et Nordås (2007) constatent que les déterminants de l'entrée sur les marchés et du volume des échanges sont essentiellement les mêmes. En particulier, la réglementation intérieure visant à imposer des normes de qualité plus élevées pour les services financiers (normes comptables et transparence des états financiers) semble être associée à une augmentation à la fois de la valeur des exportations et de l'entrée sur le marché. Néanmoins, les données disponibles concernant les services sont trop limitées pour que l'on puisse tirer des conclusions générales.

(d) L'évaluation de la conformité influe-t-elle sur le commerce des marchandises ?

L'évaluation de la conformité désigne les essais, l'inspection et la certification ainsi que la déclaration de conformité du fournisseur.³⁷ Les procédures d'évaluation de la conformité sont nécessaires pour atteindre des objectifs de politique publique importants, comme la protection de la santé et de la sécurité des consommateurs. Mais elles peuvent aussi constituer des obstacles non nécessaires au commerce lorsqu'elles font

double emploi, sont inefficaces ou sont appliquées de manière discriminatoire.

L'essai, l'inspection et la certification de la conformité avec une mesure OTC/SPS entraînent des coûts. Ces coûts sont nécessaires pour assurer la conformité avec la norme requise. Mais ils peuvent aussi constituer un obstacle non nécessaire au commerce lorsque les fournisseurs étrangers ont la compétence nécessaire pour offrir le niveau d'assurance voulu de manière économique mais que cette compétence n'est pas reconnue par le pays importateur. L'idéal serait que la certification de la conformité soit effectuée une seule fois de manière économique, puis soit reconnue partout. Or, même quand il existe une infrastructure technique qui fonctionne bien, comme c'est le cas dans de nombreux pays, il n'y a pas nécessairement une évaluation unique de la conformité, ce qui accroît inutilement les coûts de transaction (voir la section B.1).³⁸

Les coûts de l'évaluation de la conformité ont plusieurs aspects. Outre le fait que les redevances à acquitter pour les essais, l'inspection et la certification peuvent être plus élevées que nécessaire, des coûts non nécessaires sont imposés aux exportateurs parce qu'ils doivent se conformer aux prescriptions en matière d'essai et de certification dans chacun des pays où ils exportent. Même si les pays importateurs utilisent des normes de produits harmonisées au niveau international – ou acceptent les normes d'un autre pays comme équivalentes – ils peuvent encore imposer des prescriptions distinctes en matière d'évaluation de la conformité. Cela peut augmenter considérablement les coûts d'exportation, notamment parce que les exportateurs risquent de voir leurs produits rejetés par le pays importateur après l'expédition.

Lorsque les prescriptions en matière d'évaluation de la conformité diffèrent grandement selon les pays et que les procédures sont opaques, les entreprises peuvent encourir des frais supplémentaires pour obtenir les renseignements nécessaires et modifier leurs produits afin de satisfaire aux normes et prescriptions des différents pays.

Par ailleurs, la longueur des procédures d'évaluation de la conformité entraîne aussi des coûts supplémentaires liés au manque à gagner pendant que le produit est évalué. Pour les produits sensibles au facteur temps, comme les textiles et les vêtements et les produits de haute technologie qui ont une courte durée de vie, les retards peuvent nuire gravement à la rentabilité et à la pénétration des marchés.

Les coûts de l'évaluation de la conformité n'ont pas été quantifiés de façon systématique parce que certains éléments, comme le coût d'opportunité lié aux ventes non réalisées, sont difficiles à mesurer. Toutefois, plusieurs enquêtes et études de cas montrent clairement dans quelle mesure ces coûts sont perçus comme des obstacles au commerce (voir l'encadré D.5).

On ne sait pas grand-chose de l'incidence des procédures d'évaluation de la conformité sur le commerce. Sur la base d'un échantillon de pays en développement, Chen *et al.* (2006) affirment que les problèmes d'évaluation de la conformité constituent une entrave importante au commerce. S'appuyant sur des données provenant

Encadré D.5: Les procédures d'évaluation de la conformité signalées comme des obstacles au commerce : quelques exemples

Plusieurs études montrent clairement que les coûts de l'évaluation de la conformité sont perçus comme d'importants obstacles au commerce. Selon l'enquête sur les mesures non tarifaires réalisée auprès des entreprises par le Centre du commerce international (voir la section C.2), les prescriptions en matière de certification, d'essai et d'inspection des produits appliquées dans les pays importateurs font l'objet de plus de la moitié des plaintes des entreprises au sujet des mesures OTC/SPS dans les onze pays en développement analysés.

Les coûts de certification apparaissent aussi comme un obstacle important au commerce dans une enquête sur les effets des normes SPS privées réalisée par le Secrétariat de l'OMC (voir G/SPS/GEN/932/Rev.1). Sur les 22 Membres qui ont répondu, 17 signalent des coûts de certification élevés. Les réponses indiquent en outre que les exportateurs des pays en développement considèrent le respect des normes privées comme une condition préalable pour exporter vers de nombreux pays développés.

Le coût de la mise en conformité avec les normes privées est élevé, et est très influencé par le coût de la certification. Ce dernier varie selon les secteurs, mais, d'après les exemples donnés, il peut atteindre en moyenne 2 000 à 8 000 dollars EU par an pour une norme privée. Les pays signalent en outre les coûts élevés liés au long processus de mise en conformité avec les normes privées, en particulier pour les analyses microbiologiques et chimiques, sans parler de la difficulté de trouver des laboratoires accrédités ayant les techniques de détection adéquates. Ces coûts augmentent fortement lorsque des essais doivent être effectués à l'étranger. Dans l'ensemble, ces coûts sont considérés comme une importante entrave au commerce pour les petits producteurs, qui sont de ce fait exclus des chaînes de production.

Les coûts d'essai et de certification semblent aussi constituer un obstacle important aux exportations des pays développés. Le National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers (rapport NTE) – enquête annuelle réalisée par le Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales afin de recenser les obstacles étrangers aux exportations des États-Unis – en donne plusieurs exemples. Il indique, par exemple, que « la Thaïlande impose des redevances d'inspection de la sécurité sanitaire des aliments sous la forme de droits à acquitter pour le permis d'importation pour toutes les expéditions de viande non cuite. Le droit est actuellement de 5 baht par kg (environ 160 dollars par tonne) pour la viande rouge (viande de bœuf, de buffle, de chèvre, d'agneau et de porc) et les abats, et de 10 baht par kg (320 dollars par tonne) pour la viande de volaille. Les redevances d'inspection de la viande d'origine nationale sont beaucoup plus faibles et sont perçues sous la forme d'une redevance d'abattage ou d'une redevance d'usage des abattoirs. Elles sont de 5 dollars par tonne pour la viande de bœuf, de 21 dollars par tonne pour la viande de volaille, de 16 dollars par tonne pour la viande de porc et de zéro pour les abats ».

La longueur des procédures de certification peut aussi constituer le principal obstacle au commerce. Ainsi, le rapport NTE de 2011 note les préoccupations de l'industrie américaine concernant la longueur des procédures d'homologation des nouveaux produits pharmaceutiques à Hong Kong, Chine, qui l'empêchent de commercialiser les produits dans les délais voulus. Le rapport exprime aussi une préoccupation au sujet des « licences d'importation non automatiques [du Paraguay] pour les produits d'hygiène personnelle, cosmétiques, parfums et produits de toilette, les textiles et les vêtements, les insecticides, les produits agrochimiques et la viande de volaille. L'obtention d'une licence est subordonnée à un examen par le Ministère de l'industrie et du commerce et, parfois, par le Ministère de la santé. Le processus est lent et prend jusqu'à 30 jours dans le cas des produits nécessitant un certificat sanitaire. Une fois délivrés, les certificats ne sont valables que 30 jours ».

d'enquêtes au niveau des entreprises, ils constatent que les entreprises qui répondent « oui » aux questions : « les procédures d'essai ont-elles eu une incidence sur votre capacité d'exporter ? » et « avez-vous des difficultés pour obtenir des renseignements sur les règlements applicables dans les pays figurant sur la liste ? » ont aussi une propension beaucoup plus faible à exporter. Ils constatent en outre que les procédures d'essai sont particulièrement contraignantes pour les entreprises agricoles.

Il est probable que l'incidence des procédures d'évaluation de la conformité sur le commerce varie selon les secteurs. Une enquête de l'OCDE (1999) révèle que même la nature des coûts de l'évaluation de la conformité varie selon les produits en fonction de leurs caractéristiques techniques. Les équipements terminaux de télécommunication et les composants automobiles, par exemple, doivent être homologués avant d'être exportés.

Dans le cas des produits laitiers, chaque expédition doit être analysée avant l'exportation et/ou au point d'entrée. Les procédures d'évaluation de la conformité imposent donc un coût fixe – à payer d'avance – pour l'exportation de matériel de télécommunication et de composants automobiles, et un coût variable pour l'exportation de produits laitiers.

Une étude de Schlueter *et al.* (2009) examine les effets sur le commerce de différents types de mesures SPS visant les produits carnés. Après avoir regroupé 21 types de mesures en six catégories, les auteurs constatent que les mesures de prévention des maladies, les limites de tolérance pour les résidus et les contaminants et les prescriptions en matière d'évaluation de la conformité et de renseignements augmentent les échanges, tandis que les prescriptions relatives au processus de production et à la manipulation de la viande après abattage les restreignent.

Fassarella *et al.* (2011) examinent quant à eux l'incidence des mesures SPS et OTC sur les exportations de viande de volaille du Brésil vers les principaux importateurs mondiaux pendant la période 1996-2009. Ils constatent que l'effet global de ces mesures n'est pas significatif. En revanche, si l'on dissocie les mesures, l'évaluation de la conformité a un effet négatif et significatif sur le volume des exportations brésiliennes de viande de volaille, tandis que les prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage et/ou les mesures de prévention des maladies (régionalisation ou quarantaine) ont un effet positif et significatif.

Le présent rapport tente d'évaluer l'importance des prescriptions en matière d'évaluation de la conformité par rapport aux règlements axés sur les caractéristiques des produits pour l'ensemble du commerce des produits alimentaires et des produits agricoles.³⁹ Utilisant la base de données sur les problèmes commerciaux spécifiques concernant des mesures SPS, qui est décrite dans la section C, il fait une distinction entre les problèmes relatifs à l'évaluation de la conformité (prescriptions en matière de certificats et procédures d'essai, d'inspection et d'homologation) prévue à l'Annexe C de l'Accord SPS, et les problèmes relatifs à d'autres questions (prescriptions concernant le traitement des maladies, limites maximales de résidus, application géographique de la mesure). L'incidence de ces deux types de problèmes sur la probabilité que les entreprises exportent et sur le volume du commerce est analysée au moyen d'une variable fictive simple pour l'existence d'une mesure SPS et d'une mesure de la fréquence.⁴⁰

L'analyse montre qu'en général, les mesures SPS imposées par un pays importateur qui font l'objet de problèmes commerciaux spécifiques ont une incidence négative sur la probabilité que les entreprises exportent vers le marché en question (les résultats sont présentés dans le tableau D.3 de l'Appendice). Toutefois, s'il est probable que les entreprises exportent (s'agissant des entreprises déjà présentes sur le marché d'exportation), la valeur des exportations augmente.⁴¹ Les résultats indiquent en particulier que ce sont les facteurs liés à l'évaluation de la conformité qui ont l'effet le plus négatif sur la probabilité d'entrer sur un marché, tandis que les mesures relatives aux caractéristiques du produit expliquent l'essentiel de l'effet positif sur la valeur des échanges. Bien qu'il soit nécessaire d'approfondir les recherches, une explication possible est que les mesures SPS, en renforçant la confiance des consommateurs dans les produits importés, augmentent le commerce pour les exportateurs qui peuvent assumer le coût fixe d'entrée sur un marché.

En résumé, les données empiriques donnent à penser que les coûts de l'évaluation de la conformité sont un obstacle important au commerce (principalement pour le commerce des produits alimentaires et des produits agricoles).

3. Harmonisation et reconnaissance mutuelle

Il ressort de l'analyse présentée dans les sous-sections précédentes que l'imposition par le pays importateur de mesures OTC/SPS et d'une réglementation intérieure

concernant les services peut avoir des effets ambigus sur le commerce. Si cela a des effets défavorables, il est impératif d'examiner comment atténuer ces effets.

On considère généralement que l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des mesures OTC/SPS favorisent l'ouverture des échanges. Or, la théorie économique apporte une réponse ambiguë à la question de savoir si l'harmonisation a pour effet d'augmenter ou de diminuer les échanges et si elle contribue plus à l'augmentation des échanges que la reconnaissance mutuelle (voir l'encadré D.6). La présente section examine les données empiriques sur ces deux aspects.

(c) L'harmonisation crée-t-elle des échanges ?

La littérature empirique mesure le degré d'harmonisation des normes de différentes manières. Certaines études considèrent qu'une norme est harmonisée si elle est conforme à une norme internationale publiée par l'Organisation internationale de normalisation (ISO), par la Commission électrotechnique internationale (CEI), par l'Union internationale des télécommunications (UIT) ou par d'autres organisations de ce genre. D'autres considèrent les normes comme harmonisées si elles sont communes à un groupe de pays.

Nonobstant ces différences, les études constatent généralement que l'harmonisation accroît les échanges. Par exemple, en utilisant le nombre de normes communes bilatérales mentionnées dans la base de données Perinorm et en tenant compte des normes nationales, Moenius (2004) constate que les normes communes ont un effet positif et significatif sur le commerce bilatéral.

Utilisant un modèle de gravité du commerce pour la période 1995-2002, Clougherty et Grajek (2008) constatent que la conformité avec la norme ISO 9000 dans les pays en développement semble augmenter les exportations vers les pays développés (un effet similaire a été estimé par Grajek (2004)). Les auteurs constatent cependant que le respect des normes ISO dans les pays développés n'a pas d'effet significatif sur les exportations ou les importations. Dans le cas du commerce à l'intérieur de l'Union européenne, Vancauteren et Weiserbs (2005) constatent que l'harmonisation a un effet significatif sur les exportations d'un pays.⁴² Ils trouvent notamment que les pays dont la part du commerce dans les secteurs visés par la directive d'harmonisation de l'UE est supérieure à la moyenne exportent davantage. Plus récemment, utilisant un indice de variation de la réglementation relative aux médicaments vétérinaires et aux pesticides entre les pays, Gervais *et al.* (2011) constatent que les différences de normes ont un effet négatif sur le commerce de la viande de porc et de la viande bovine.

On constate aussi que l'harmonisation a un effet positif sur la diversification des marchés d'exportation (marge du commerce dite extensive) – c'est-à-dire sur le nombre de variétés exportées et de destinations d'exportation. Bien que limité par le manque de données au niveau des entreprises, Shepherd (2007) a été le premier à étudier l'effet de l'harmonisation à la marge extensive du commerce. S'intéressant en particulier aux exportations de textiles, de vêtements et de chaussures, il constate

Encadré D.6 : Harmonisation ou reconnaissance mutuelle

Cet encadré examine le rôle de l'harmonisation et de la reconnaissance mutuelle des mesures OTC/SPS et compare leurs avantages et leurs inconvénients. Aux fins de cet examen, les mesures OTC/SPS et la réglementation intérieure relative aux services sont traitées comme des « normes », car les conclusions de la littérature théorique s'appliquent généralement à la réglementation des marchandises et des services.

Supposons que deux partenaires commerciaux sont confrontés à la même défaillance du marché mais cherchent à y remédier au moyen de normes différentes. Cela signifie que les exportateurs existants devront supporter le coût de l'adaptation de leurs produits aux exigences du pays de destination ou produire des produits qui respectent les deux normes. La différence de réglementation a un effet négatif sur l'entrée sur le marché – marge extensive du commerce –, car elle agit comme un coût d'entrée fixe (Kox et Lejour, 2005).

Supposons maintenant qu'une entreprise ayant des rendements d'échelle croissants⁴³ vend sur le marché intérieur et est potentiellement en mesure d'exporter vers trois marchés étrangers moyennant un coût d'entrée fixe (irrécupérable). Si ce coût est propre à chaque marché, l'entreprise ne peut réaliser que des économies d'échelle spécifiques à chaque marché. Comme les deux pays sont confrontés à la même défaillance du marché, une solution efficace pour les deux serait de choisir une norme commune ou de reconnaître chacun la norme de l'autre.

L'harmonisation implique une définition commune de l'objectif de la mesure et des prescriptions techniques imposées pour l'atteindre, tandis que la reconnaissance mutuelle est l'acceptation réciproque des mesures appliquées dans les deux pays. On considère que les deux approches accroissent les échanges, car elles produisent des économies d'échelle et permettent une répartition plus efficace des ressources (Chen et Mattoo, 2008). Pour reprendre l'exemple de l'entreprise mentionné au paragraphe précédent, si le coût d'entrée fixe est le même pour tous les marchés d'exportation, comme c'est le cas lorsqu'il y a reconnaissance mutuelle et harmonisation, l'entreprise peut réaliser des économies d'échelle globales et réduire ses coûts. Mais chaque solution a un effet différent sur le commerce, et il n'est généralement pas possible de déterminer si c'est l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle qui accroît le plus les échanges.

En général, on pense que l'harmonisation augmente plus les échanges que la reconnaissance mutuelle pour les raisons suivantes. Lorsque des pays adoptent les mêmes normes, les produits sont plus homogènes et plus facilement substituables pour les producteurs et les consommateurs que dans un cadre de reconnaissance mutuelle, ce qui réduit le biais national – c'est-à-dire la préférence générale pour les produits d'origine nationale (OMC, 2005b)). Les normes communes réduisent les coûts d'information pour les consommateurs et augmentent leur confiance dans la qualité des produits importés (Dissanayaka *et al.*, 2001). Cela s'applique aussi aux relations entre entreprises, où l'harmonisation rend la communication plus efficace (Grajek, 2004). Les normes communes assurent aussi la compatibilité entre les produits importés et les produits nationaux (Baller, 2007).

Il se peut toutefois que l'harmonisation ait un effet négatif sur le commerce qui peut être évité par la reconnaissance mutuelle. L'harmonisation réduit le nombre de variétés sur le marché (par exemple, l'harmonisation avec une norme de qualité supérieure élimine du marché les produits de qualité inférieure que certains consommateurs étaient peut-être disposés à acheter). Si la demande de produits étrangers est déterminée par la recherche de variété, une moindre différenciation entre les produits réduira les échanges. En outre, l'harmonisation peut entraîner des coûts de conformité qui varient selon les pays, si certains pays n'ont pas les compétences nécessaires pour participer pleinement à l'élaboration des normes internationales ou n'ont pas de pouvoir de négociation. En pareil cas, les gains résultant de l'harmonisation ne seront pas répartis de façon égale entre les pays participants.

En revanche, la reconnaissance mutuelle permet la répartition égale des gains liés à la suppression des obstacles techniques au commerce entre les pays. Dans ce cas, les entreprises peuvent vendre sur les marchés étrangers sans supporter le coût de l'harmonisation. Par conséquent, lorsque la recherche de variété est importante pour le commerce ou lorsque les coûts d'adaptation à une nouvelle technologie (harmonisée) sont élevés, on peut s'attendre à ce que la reconnaissance mutuelle stimule plus les échanges que l'harmonisation.

L'harmonisation et la reconnaissance mutuelle ont également lieu dans le cadre des accords régionaux, ce qui a des conséquences différentes pour le commerce avec les pays qui ne sont pas parties à l'accord (OMC, 2005b)); Chen et Mattoo, 2008; Mattoo et Sauvé, 2003). D'une part, l'harmonisation réduit le coût de la recherche d'information sur la réglementation de chaque partie à l'accord et évite les coûts de mise en conformité, ce qui profite aux producteurs extérieurs à l'accord. D'autre part, elle peut accroître les coûts de mise en conformité pour les entreprises extérieures à l'accord, surtout celles des pays moins développés, qui sont souvent dépourvus de l'infrastructure et des compétences nécessaires pour se conformer aux nouvelles réglementations (Otsuki *et al.*, 2001). Avec la reconnaissance mutuelle, les producteurs extérieurs peuvent choisir de produire en se conformant aux normes adoptées qui correspondent le mieux à leurs avantages en matière de production, ce qui implique un coût moindre.

que l'harmonisation est associée à une plus grande variété des exportations, surtout pour les exportations des pays à faible revenu vers l'Union européenne.

Étudiant en particulier le secteur électronique, Reyes (2011) examine la réponse des entreprises manufacturières des États-Unis à l'harmonisation des normes de produits de l'UE avec les normes internationales. Il utilise la part des normes non harmonisées dans un secteur⁴⁴ comme mesure des coûts commerciaux dus à la diversité des normes.

L'auteur constate que l'harmonisation accroît les exportations des États-Unis vers l'Union européenne. Cet accroissement est dû en particulier au fait qu'un plus grand nombre d'entreprises des États-Unis entrent sur le marché de l'UE. Les exportations des entreprises américaines déjà présentes sur le marché de l'UE avant l'harmonisation diminuent. Globalement, les exportations augmentent. L'harmonisation des normes de produits semble plus importante que les droits de douane pour la propension à exporter. En outre, les nouvelles entreprises qui exportent sont plus petites que celles qui exportaient déjà vers l'Union européenne avant l'harmonisation. Ces résultats semblent indiquer que l'harmonisation des règles relatives aux produits entre les marchés pourrait aider les petites et moyennes entreprises à entrer sur de nouveaux marchés d'exportation.

Les économistes font valoir que les différences de réglementation entre les pays (hétérogénéité des politiques) réduisent le commerce des services de la même façon que le commerce des marchandises. Comme on l'a vu dans l'encadré D.2, Kox et Lejour (2005) montrent que, dans un modèle standard de concurrence monopolistique, les différences de normes entre les pays réduisent les échanges bilatéraux.⁴⁵ À l'appui de cette prédiction théorique, les données empiriques montrent que la reconnaissance mutuelle ou l'harmonisation réglementaire ont un effet positif sur le commerce.⁴⁶

De Bruijn *et al.* (2008) analysent les effets prospectifs de la Directive Services de l'UE sur le commerce bilatéral des services commerciaux. En combinant les variations de la diversité réglementaire et les résultats empiriques de l'analyse de gravité, ils estiment que le commerce total des services commerciaux au sein de l'Union européenne augmente de 28 pour cent en moyenne sous l'effet de la Directive Services adoptée en 2006 et de 44 pour cent dans le cas de la proposition initiale de la Commission européenne, qui incluait le principe du pays d'origine.⁴⁷ Comme ils l'expliquent, ces différences importantes montrent implicitement les avantages économiques de la reconnaissance mutuelle des normes réglementaires.

Par ailleurs, Kalemli-Ozcan *et al.* (2010) analysent les effets rétrospectifs sur les activités bancaires transfrontières de l'harmonisation réglementaire fondée sur le Plan d'action de l'UE pour les services financiers (PASF). Ces activités ont considérablement augmenté entre les pays européens qui ont adopté rapidement les directives sur les services financiers du PASF. Les résultats de l'analyse indiquent que l'harmonisation des législations relatives aux marchés financiers a eu un effet positif sur l'intégration des activités bancaires transfrontières, qui s'est ajouté à l'effet généralement positif de l'appartenance à la zone euro.⁴⁸

(d) Intégration régionale

Un nombre croissant d'accords commerciaux régionaux préférentiels contiennent des dispositions relatives aux mesures OTC/SPS. L'analyse du contenu des accords commerciaux préférentiels (ACPr) présentée dans le rapport de l'année dernière (OMC, 2011b) montre qu'environ 60 pour cent des accords renferment de telles dispositions.

En particulier, la reconnaissance mutuelle de l'évaluation de la conformité et l'harmonisation des règlements techniques comptent parmi les approches les plus courantes de l'intégration dans le domaine des OTC. Alors que l'encouragement de la reconnaissance mutuelle de l'évaluation de la conformité est un objectif fréquent dans plusieurs types d'ACPr, il existe des différences importantes entre les accords de type UE et ceux de type nord-américain pour ce qui est de la tendance à inclure l'harmonisation des règlements techniques. Par exemple, alors que les accords signés par l'Union européenne comprennent généralement des dispositions relatives à l'harmonisation, les ACPr conclus par des pays d'Amérique du Nord prévoient plutôt la reconnaissance mutuelle des règlements techniques.

En outre, le rapport de l'année dernière souligne deux caractéristiques des ACPr. Premièrement, les ACPr qui harmonisent les normes présentent généralement une structure en étoile, au centre de laquelle se trouve le partenaire principal dont les normes sont appliquées par les autres partenaires. Le rapport prévient que cette tendance peut empêcher une plus grande ouverture des échanges entre les grands groupements régionaux. Deuxièmement, les ACPr profonds (c'est-à-dire les ACPr plus ambitieux en termes d'intégration des dispositions relatives aux OTC) sont plus fréquents entre des pays qui ont des niveaux de développement plus élevés et similaires. Le rapport met donc en garde contre le risque d'aller vers un monde à deux niveaux qui marginaliserait davantage les pays en développement.

Le rapport de cette année pousse l'analyse un peu plus loin en examinant comment les dispositions des ACPr relatives à l'harmonisation et à la reconnaissance mutuelle influent sur les échanges. L'harmonisation et la reconnaissance mutuelle, lorsqu'elles ont lieu au niveau régional, ont des incidences différentes sur les pays extérieurs à la région. Alors que les normes harmonisées, une fois adoptées, permettent l'entrée sur l'ensemble du marché régional, la reconnaissance mutuelle n'assure pas nécessairement un accès aux pays tiers. Par exemple, les accords qui prévoient la reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité risquent d'avoir un effet de détournement d'échanges au détriment des pays tiers s'ils sont assortis de règles d'origine strictes (lois, règlements et procédures administratives qui déterminent le pays d'origine d'un produit).

Supposons, par exemple, qu'aux termes d'un accord entre un pays A et un pays B, seuls les produits fabriqués dans le pays A (satisfaisant à des règles d'origine spécifiques) peuvent circuler librement dans le pays B après essai et certification dans le pays A. Ce privilège ne s'étend pas aux produits originaires de pays tiers. Par conséquent, une entreprise située dans le pays C devra payer deux fois plus qu'une entreprise située dans le pays A (ou B) pour l'évaluation de la conformité en vue d'accéder aux

marchés des pays A et B. Dans le cas des services, supposons que les pays A et B ont signé un accord prévoyant la reconnaissance mutuelle des prescriptions en matière de qualifications. Un fournisseur de services du pays C qui souhaite desservir à la fois les marchés de A et de B devra payer deux fois plus pour satisfaire aux prescriptions en matière de qualifications. La reconnaissance mutuelle des procédures d'évaluation de la conformité (dans le premier exemple) ou des prescriptions en matière de qualifications (dans le second) entre A et B lorsqu'elle est accompagnée de règles d'origine accroît donc les coûts pour les entreprises situées dans les pays tiers par rapport aux entreprises de A et de B, ce qui a pour effet de détourner des échanges.

Il existe très peu d'études empiriques sur la manière dont les politiques relatives aux mesures OTC/SPS dans les ACP influent sur le commerce à l'intérieur et à l'extérieur de la région couverte par l'accord. Celles qui existent indiquent que les accords régionaux d'harmonisation tendent à détourner des échanges et que ce détournement d'échanges a un effet négatif sur les exportations, notamment celles des pays en développement. Par exemple, Cadot *et al.* (2010) montrent que l'existence d'ACR entre pays développés et en développement (accords Nord-Sud) nuit au commerce entre pays en développement (commerce Sud-Sud) et entrave les efforts de ces pays pour diversifier leurs marchés.

Chen et Mattoo (2008) estiment un modèle de gravité du commerce bilatéral de 28 pays de l'OCDE et de 14 pays non membres de l'OCDE au niveau à trois chiffres de la CTI. Leur analyse indique s'il existe un accord de reconnaissance mutuelle (ARM) entre deux pays pour un secteur donné et le nombre de directives d'harmonisation entre eux pour un produit. L'analyse indique aussi si les ARM contiennent des règles d'origine.

Chen et Mattoo constatent que les accords d'harmonisation peuvent augmenter les échanges entre les pays participants mais ne les augmentent pas nécessairement avec les autres pays. En particulier, ils constatent que l'harmonisation augmente les exportations des pays développés extérieurs à la région, mais réduit celles des pays en développement extérieurs à la région. Les ARM ont tendance à accroître les échanges à l'intérieur de la région. Ils augmentent aussi les échanges avec les pays extérieurs à la région s'ils ne sont pas associés à des règles d'origine. Mais, s'ils contiennent des règles d'origine, ils ont un effet négatif sur le commerce avec les pays extérieurs à la région, notamment sur les exportations des pays en développement.

Enfin, en mettant l'accent sur deux secteurs, le matériel de télécommunication et les appareils médicaux, Baller (2007) examine l'effet des ARM et des accords d'harmonisation sur le commerce bilatéral entre 26 pays de l'OCDE et 22 pays non membres de l'OCDE.⁴⁹ Ses résultats indiquent que, si les ARM augmentent à la fois la probabilité d'entrée sur un nouveau marché (marge extensive du commerce) et le volume des échanges (marge intensive), l'harmonisation des normes ou des règlements techniques a des effets ambigus. Comme Chen et Mattoo (2008), ses constatations donnent

laissent à penser que l'harmonisation régionale augmente les échanges avec les pays développés, mais entrave les échanges avec les pays en développement.

Il n'existe pas d'analyse empirique portant spécifiquement sur les effets discriminatoires des ARM relatifs à la réglementation intérieure dans le domaine des services. Les quelques études empiriques sur le détournement d'échanges dans le secteur des services⁵⁰ utilisent des variables fictives indiquant l'existence d'un accord commercial préférentiel entre deux pays. Ces variables ne permettent pas de faire la distinction entre, d'une part, les engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national (principe exigeant l'application du même traitement aux nationaux et aux étrangers) et, d'autre part, la reconnaissance mutuelle des normes et des prescriptions.

D'après Fink et Jansen (2009), deux facteurs peuvent limiter les possibilités de discrimination. Le premier est qu'en général, les ARM s'appliquent surtout aux restrictions visant le mode 4, mode de fourniture qui n'a pas fait l'objet d'une importante ouverture commerciale, même au niveau régional. Le second est que les ARM ne s'appliquent généralement qu'à un petit nombre de secteurs de services professionnels, notamment les services comptables, d'architecture et d'ingénierie, et que seuls quelques ARM prévoient la reconnaissance automatique des qualifications (OCDE, 2003).

En résumé, les données disponibles indiquent que l'intégration régionale des mesures OTC/SPS a des effets de détournement d'échanges, en particulier au détriment des pays en développement. Cette observation concorde avec les éléments indiquant que des accords commerciaux préférentiels profonds dans le domaine OTC/SPS sont plus probables entre des pays ayant un niveau de revenu élevé et similaire. Elle souligne aussi le risque que l'intégration régionale des mesures OTC/SPS ne crée un monde à plusieurs niveaux dans lequel certains pays en développement seraient marginalisés.

4. Conclusions

La littérature sur le commerce mesure le degré de restrictivité des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services en estimant un «équivalent tarifaire *ad valorem* (EAV)», c'est-à-dire le niveau d'un droit *ad valorem* qui aurait le même effet de restriction des échanges que la mesure en question. L'utilisation d'EAV pour mesurer l'incidence des MNT sur le commerce présente cependant des limitations théoriques et méthodologiques. Par exemple, l'équivalence des droits de douane et des contingents n'est pas valable en cas d'incertitude sur le marché ou quand les MNT prennent la forme de coûts fixes à l'entrée sur le marché, comme ceux qui sont associés au respect de certaines prescriptions techniques.

Les EAV ne reflètent pas convenablement l'effet restrictif sur le commerce de certaines mesures non tarifaires lorsque le processus de production est fragmenté entre plusieurs pays parce qu'ils ne tiennent pas compte de l'effet cumulatif des mesures le long de la chaîne de production. En outre, dans le cas des mesures relatives aux services, les EAV estimés ne rendent compte ni de

la substitution possible entre différents modes de fourniture, ni de la complémentarité entre le commerce des services et le commerce des marchandises.

Malgré ces limitations, les données empiriques disponibles indiquent que les MNT et les mesures relatives aux services peuvent restreindre considérablement les échanges. Les MNT peuvent être aussi restrictives pour le commerce que les droits de douane, et même plus dans le cas de certains pays à revenu élevé ou intermédiaire. Dans le cas des mesures relatives aux services, les restrictions au commerce sont généralement plus fortes dans les pays en développement que dans les pays développés, mais elles ne semblent pas systématiquement associées au niveau de développement d'un pays.

Il n'existe pas d'analyse comparative du rôle des différents types de mesures non tarifaires dans le niveau global de restrictivité des MNT. Il est clair cependant que leur incidence sur le commerce n'est pas nécessairement restrictive dans tous les cas. Les mesures OTC/SPS n'entraînent pas d'augmentation ni de diminution non ambiguës des échanges. En général, elles ont des effets positifs pour les secteurs technologiquement avancés et des effets négatifs sur le commerce des produits frais et transformés. Comme le suggère la théorie économique, l'introduction d'une nouvelle mesure OTC/SPS a pour inconvénient d'augmenter les coûts d'adaptation aux nouvelles prescriptions pour les producteurs, et pour avantage de réduire les coûts d'information pour les consommateurs qui peuvent ainsi avoir confiance dans la qualité du produit. L'existence d'un effet positif des mesures OTC/SPS concernant les produits manufacturés peut laisser penser que les coûts d'information sont plus élevés, ou les coûts d'adaptation plus faibles, dans ces secteurs que dans les secteurs non manufacturiers.

Lorsque les mesures OTC/SPS ont un effet négatif, celui-ci a tendance à être plus marqué sur les exportations des pays en développement. On constate aussi que ces mesures ont un effet plus négatif sur le commerce des produits alimentaires et agricoles, ce qui tient principalement aux coûts associés aux procédures d'évaluation de la conformité. Les mesures OTC/SPS semblent en outre réduire les possibilités de diversification des marchés d'exportation. Les petites entreprises – et celles qui externalisent leurs intrants intermédiaires – semblent être les plus affectées par ces mesures.

L'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes sont des moyens d'atténuer les effets négatifs des mesures OTC/SPS. Il est établi que l'harmonisation accroît la présence des petites et moyennes entreprises sur les marchés d'exportation. Toutefois, si l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle ont lieu dans le cadre d'accords commerciaux régionaux, elles peuvent avoir d'importants effets de détournement d'échanges à l'égard des pays extérieurs à l'accord. Cela semble être le cas surtout pour les pays en développement. En outre, comme le soulignait le Rapport sur le commerce mondial de l'année dernière, l'harmonisation régionale des normes risque d'avoir un effet de blocage, c'est-à-dire qu'elle peut réduire l'incitation à poursuivre l'ouverture des échanges. Il y a aussi un risque de voir apparaître un monde

réglementaire à plusieurs niveaux dans lequel les pays en développement seraient marginalisés.

Les études économiques sur la réglementation intérieure relative aux prescriptions et procédures en matière de qualifications et de licences et aux normes techniques sont très peu nombreuses. La plupart des études examinent un ensemble beaucoup plus large de mesures relatives aux services, de sorte qu'elles ne contiennent pas d'informations utiles pour le présent rapport. En ce qui concerne le secteur des services financiers, les études existantes constatent que la réglementation visant à appliquer des normes appropriées (par exemple pour la comptabilité et la transparence des états financiers) est associée positivement au commerce transfrontières et à l'investissement étranger direct dans le secteur des services financiers. En ce qui concerne les mesures OTC/SPS, on a constaté aussi qu'une réduction de la diversité des politiques, grâce à la reconnaissance mutuelle ou à la convergence des normes internationales, augmente les échanges de services.

Quel que soit leur objectif, les mesures OTC/SPS et la réglementation intérieure relative aux services peuvent ou non réduire les échanges. Quand elles ont des effets négatifs sur le commerce, cela se répercute sur l'ensemble des pays, ce qui milite en faveur de la coopération internationale. L'harmonisation et la reconnaissance mutuelle aident à réduire les effets négatifs indésirables sur le commerce des politiques publiques légitimes. Toutefois, les deux approches soulignent la nécessité de renforcer les capacités pour relever les défis réglementaires dans les pays en développement.

Les coûts liés au respect des normes et à l'évaluation de la conformité pèsent tout particulièrement sur les pays en développement car ces pays n'ont pas l'infrastructure technique nécessaire pour établir efficacement des règlements techniques, des normes et des procédures d'évaluation de la conformité, ni les laboratoires et les organismes de certification accrédités chargés d'effectuer les essais et de certifier la conformité aux normes. Ces questions sont examinées dans la section E.

Notes

- 1 Cette section ne porte que sur les mesures de réglementation intérieure relatives aux prescriptions et procédures en matière de qualifications et de licences et aux normes techniques. Cet ensemble restreint de mesures est l'équivalent, dans le domaine des services, des mesures OTC/SPS dans le domaine des marchandises.
- 2 Le secteur agricole peut aussi faire l'objet de MNT de base.
- 3 Il faut noter qu'une contrainte a été introduite dans l'équation par une transformation exponentielle pour que ces EAV aient un effet de restriction des échanges. Le fait que les MNT peuvent parfois accroître les échanges n'est pas pris en compte.
- 4 Voir l'encadré D.1 pour une description de l'IRTD et de l'IGRE.
- 5 Cela suppose une information parfaite. Si, par exemple, les règlements techniques signalent des différences de qualité entre les produits, ces MNT peuvent faire baisser les prix et augmenter les échanges.
- 6 Voir l'encadré D.1 pour une description des versions de l'IRTD et de l'IGRE pour l'accès aux marchés.
- 7 Comme cela est expliqué dans l'encadré D.1, il s'agit d'une mesure du degré de restrictivité pour les exportateurs.
- 8 D'après une classification de ces pays par la Banque mondiale fondée sur des données de 2001.
- 9 Utilisant la méthode de l'«écart de prix» pour estimer l'effet des MNT sur le commerce, Bradford (2003) constate que les EAV des MNT sont du même ordre de grandeur pour un échantillon de pays développés, ce qui corrobore les résultats de Kee *et al.* (2009). Toutefois, les estimations de Bradford sont nettement plus hautes parce qu'il utilise la méthode de l'«écart de prix» (les EAV correspondent à la différence entre le prix d'importation et le prix de détail, corrigée des coûts de transport et de distribution) et de ce fait, il introduit plus de restrictions dans sa définition des MNT (Kee *et al.*, 2009). En même temps, il se peut que, pour certaines MNT, les méthodes économétriques quantitatives donnent des estimations biaisées. Dans le cas des OTC et des mesures SPS, par exemple, si les coûts de conformité sont répercutés sur les valeurs unitaires, une régression de la valeur des importations sur une mesure des MNT sous-estimerait leur effet sur le commerce. De même, s'il existe un pouvoir de marché dans le pays importateur, le prix intérieur augmentera plus avec une restriction quantitative qu'avec un droit de douane réduisant les importations dans la même proportion. L'EAV d'une restriction quantitative dérivé d'une estimation fondée sur la quantité serait donc sous-estimé.
- 10 En effectuant une régression du logarithme naturel de l'EAV des MNT en 2001 sur le niveau du PIB par habitant en 2001, nous avons obtenu une valeur p de 0,133.
- 11 L'effet estimé sur le commerce représente la prime en pourcentage sur les produits visés par une MNT dans un pays par rapport au prix de ces produits dans les pays qui n'appliquent pas de MNT.
- 12 Cette notion diffère de ce qu'implique le terme «contrainte» au sens juridique. Elle se réfère au fait que, en présence de droits de douane et d'autres MNT, l'effet sur le commerce d'une MNT particulière peut être statistiquement proche de zéro.
- 13 Même le prix au débarquement, droit payé peut inclure les marges de gros et de détail parce que les importateurs, les grossistes et les détaillants peuvent se partager les rentes liées aux MNT, en particulier si les détaillants importants sont intégrés aux stades antérieurs du processus de distribution (Bannister, 1994; Krishna et Tan, 1992).
- 14 Voir la section C pour une description de cette méthode.
- 15 Les quatre secteurs de services considérés sont les voyages, les transports, les services fournis par les administrations publiques et les services commerciaux.
- 16 Transports, voyages, services de communication, construction, assurances, services financiers, redevances et droits de licence, services informatiques et d'information, autres services aux entreprises, services fournis par les administrations publiques et services personnels, culturels et relatifs aux loisirs.
- 17 Pour les pays développés, le commerce des intrants intermédiaires représente jusqu'à trois quarts du commerce des services (Miroudot *et al.*, 2009).
- 18 Les fabricants peuvent choisir d'exporter directement ou par le biais d'intermédiaires qui acheminent les marchandises à travers les réseaux de distribution de gros et de détail. Ahn *et al.* (2011) montrent que la part des exportations effectuées par le biais d'intermédiaires est corrélée positivement avec la difficulté d'accès aux marchés de destination. En effet, quand les obstacles au commerce sont importants, les exportateurs plus petits et moins productifs ont recours à des intermédiaires pour exporter.
- 19 Pour Bernard *et al.* (2011), toutefois, l'importance des intermédiaires est très variable selon les pays (et les produits).
- 20 Les multinationales de vente au détail ont aussi tendance à acheter les produits portant leur marque dans les pays en développement (Nordås, 2008) et, dans certains cas, elles ont assuré aux agriculteurs de ces pays l'échelle et la stabilité de la demande nécessaires pour investir dans des techniques de production modernes (Dolan et Humphrey, 2010).
- 21 Les effets sur le commerce de l'hétérogénéité des réglementations (en mettant l'accent sur les mesures OTC/SPS et sur la réglementation intérieure relative aux services) sont analysés plus en détail dans la section D.3).
- 22 Perinorm contient des renseignements sur toutes les normes élaborées dans les 21 pays étudiés, y compris sur la relation entre les normes originaires des différents pays. Ces renseignements indiquent si deux normes sont identiques, équivalentes ou non équivalentes, sur la base du Guide ISO/CEI 21.
- 23 Il existe de nombreuses études qui analysent l'effet de la réglementation des services sur le commerce au moyen d'indicateurs de la réglementation des marchés de produits (RMP). Voir, par exemple, Nicoletti et Mirza (2004), Lennon *et al.* (2009) et Schwellnus (2007). En général, ces études estiment que l'effet de la réglementation sur le commerce des services est négatif. Toutefois, l'indice RMP couvre un ensemble de mesures plus large que la réglementation intérieure au sens de l'article VI:4 de l'AGCS. On n'en a donc pas tenu compte ici. Le même problème se pose pour d'autres études comme celle de Nicoletti *et al.* (2003), qui utilise l'indice de réglementation dans les secteurs non manufacturiers (RNM), et celle de Kimura et Lee (2006), qui utilise un indicateur de la «liberté économique dans le monde» (EFW).
- 24 L'Annexe de l'AGCS sur les services financiers permet expressément aux pays de prendre des mesures prudentielles pour protéger les investisseurs et les déposants et assurer l'intégrité et la stabilité du système financier. L'analyse de Kox et Nordås (2007) montre que la plupart de ces mesures ont un effet positif sur le commerce des services. Cet effet est plus grand pour la réglementation dans le pays exportateur que pour la réglementation dans le pays importateur.
- 25 Les modèles de gravité sont des modèles économétriques du commerce international nommés ainsi en raison de leur analogie avec la théorie de la gravitation de Newton. Ils prédisent que le volume des échanges entre deux pays est

- corrélé positivement avec la taille de leur économie (généralement mesurée par le PIB) et négativement avec la distance entre eux (et d'autres mesures des coûts commerciaux).
- 26 Voir, par exemple, OCDE (1999); Otsuki *et al.* (2001); Wilson et Otsuki (2004); Gebrehiwet *et al.* (2007); et Disdier *et al.* (2008a).
- 27 Le système HACCP est un système de gestion de la sécurité sanitaire et de la qualité des produits alimentaires qui consiste à surveiller, vérifier et valider la conformité aux prescriptions réglementaires à tout moment, à tous les stades de production.
- 28 Les coûts fixes sont indépendants de la quantité produite ou exportée, tandis que les coûts variables augmentent avec le niveau de la production ou des exportations.
- 29 Pour un examen de la littérature théorique sur les entreprises hétérogènes, voir Helpman (2011) et Redding (2010).
- 30 Les détails de cette analyse figurent dans Fontagné *et al.* (2012).
- 31 Cette base de données est décrite dans la section C.
- 32 Mesures notifiées à l'OMC ou Perinorm.
- 33 Voir la section C.1 pour un examen des ensembles de données disponibles.
- 34 Les données douanières françaises donnent des renseignements sur les expéditions annuelles de toutes les entreprises exportatrices françaises durant la période 1995-2005 vers tous les pays partenaires du monde. Nous remercions le CEPII de nous y avoir donné accès.
- 35 L'équation estimée est :
- $$y_{d,s,t} = \beta_1 STC_{d,s,t} + D_d + D_s + D_t + D_{t,s} + D_{t,d} + \varepsilon_{d,s,t},$$
- où les indices s, d et t représentent le secteur, le pays de destination et l'année. y est tout à fait : (i) le nombre moyen de variétés exportées par les entreprises, (ii) la valeur moyenne des exportations des entreprises, (iii) le nombre de nouvelles entreprises, (iv) le nombre total d'exportateurs. La variable explicative PCS est : (i) une variable fictive égale à un si un problème commercial spécifique est soulevé par la France au sujet d'une mesure OTC ou SPS qui doit être adoptée sur un marché d'exportation, (ii) le taux de fréquence du nombre de secteurs à quatre chiffres du SH affectés par la mesure à l'intérieur de chaque secteur à deux chiffres du SH et le nombre de secteurs à quatre chiffres du SH à l'intérieur de ce secteur à deux chiffres du SH. Les variables explicatives sont décalées d'un an pour tenir compte de la possibilité que la mesure faisant l'objet d'un problème commercial spécifique affecte le commerce au bout d'un certain temps. En fait, les PCS portent souvent sur des mesures projetées, donc qui ne sont pas encore en vigueur. Les effets fixes inclus dans la régression traitent le problème des variables omises en contrôlant toutes les variables spécifiques destination-temps (comme le revenu et toutes les variables du côté de la demande dans les pays de destination) et les caractéristiques spécifiques secteur-temps (comme les chocs de productivité sectoriels).
- 36 On ne sait pas exactement dans quelle mesure ces résultats peuvent être biaisés par un problème d'autosélection.
- 37 Dans un sens plus large, elle englobe aussi la métrologie, qui est une base importante pour l'évaluation de la conformité et l'accréditation (évaluation de la compétence de l'institution qui évalue la conformité).
- 38 C'est pour cette raison que les gouvernements encouragent la coopération entre les organismes d'évaluation de la conformité et participent parfois activement à des accords de reconnaissance mutuelle (ARM).
- 39 Les détails de cette étude figurent dans Crivelli et Gröschl (2012). Les auteurs utilisent un modèle de Heckman pour estimer les résultats. Ils estiment un modèle de choix binaire de type probit :
- $$\Pr(\text{import}_{ijHS4} > 0) = \Phi(\alpha_0 + \alpha_1 \text{SPS}_{ij(t-1)HS4} + \alpha_2 \mathbf{X}_{ijt} + D_i + D_j + D_t + D_{HS4} + \varepsilon_{ijHS4}),$$
- où $\Phi(\cdot)$ est une fonction de distribution normale standard, et une équation de résultat :
- $$\ln(\text{import}_{ijHS4} | \text{import}_{ijHS4} > 0) = \alpha_0 + \alpha_1 \text{SPS}_{ij(t-1)HS4} + \alpha_2 \mathbf{X}_{ijt} + \alpha_3 \lambda(\alpha) + D_i + D_j + D_t + D_{HS4} + \varepsilon_{ijHS4},$$
- où D représente des variables fictives, X est un vecteur des variables standard de contrôle de la gravité et des termes de résistance multilatérale, et $\lambda(\alpha)$ est le ratio inverse de Mills.
- 40 Il s'agit du nombre de mesures SPS visant les lignes de produits à quatre chiffres du SH dans un secteur à deux chiffres du SH, divisé par le nombre de produits dans un secteur à deux chiffres du SH.
- 41 Ce dernier résultat diffère de la constatation de Fontagné *et al.* (2012) mentionnée ci-dessus, selon laquelle les mesures SPS/OTC ayant fait l'objet de problèmes commerciaux spécifiques ont un effet négatif sur les exportations des entreprises françaises. Cela peut être dû au fait que l'échantillon de Crivelli et Gröschl (2012) comprend les pays en développement, pour lesquels les effets positifs des mesures sur la demande sont probablement plus pertinents que pour les exportateurs français.
- 42 Des résultats analogues sont obtenus dans De Frahan et Vancauteren (2006) pour les produits alimentaires.
- 43 Une technique de production est caractérisée par des rendements d'échelle croissants quand les coûts moyens diminuent à mesure que la production augmente.
- 44 Définie comme étant le nombre de normes CENELEC qui ne sont pas identiques à une norme CEI existante par rapport au nombre total de normes dans chaque secteur à quatre chiffres de la classification SIC.
- 45 L'hétérogénéité des politiques est considérée comme un coût fixe irrécupérable. Du fait de ce coût fixe, elle a deux effets sur le niveau du commerce bilatéral des services. Premièrement, elle réduit le nombre d'entreprises exportatrices. Deuxièmement, elle augmente la taille moyenne des entreprises exportatrices. Dans le cadre théorique de Kox et Lejour (2005), le premier effet domine. Il y a donc une relation négative entre le niveau des exportations bilatérales et le degré d'hétérogénéité bilatérale des politiques.
- 46 Comme l'expliquent Fink et Jansen (2009), la reconnaissance mutuelle dans le contexte des services peut s'appliquer à un large éventail de pratiques, incluant la reconnaissance des règles prudentielles dans le cas des services financiers (pour faciliter le mode 3), la reconnaissance du niveau d'études en vue d'une inscription dans l'enseignement supérieur ou d'un perfectionnement (pour faciliter le mode 2) et la reconnaissance des qualifications professionnelles (pour faciliter le mode 4).
- 47 Le « principe du pays d'origine (PPO) » était un élément essentiel de la proposition initiale de la Commission européenne. Selon ce principe, les opérateurs qui fournissent des services transfrontaliers dans un autre État membre sans s'y établir de manière permanente seraient tenus de respecter uniquement la réglementation de leur pays d'établissement, sans être soumis aux règles des autres États membres à chaque fois qu'ils franchissent une frontière. Le PPO aurait en fait appliqué la reconnaissance mutuelle des normes réglementaires entre les États membres de l'UE (avec certaines limitations). Ce principe, critiqué en raison des craintes de dumping social, a été retiré du texte modifié de la Directive Services adopté par le Parlement européen et le Conseil à la fin de 2006. En ce qui concerne la réglementation intérieure, la Directive prévoit la simplification des prescriptions et procédures en matière de qualifications et de licences.

- 48 D'autres auteurs, comme Kox et Lejour (2005) et Kox et Nordås (2007), tentent aussi d'estimer comment l'effet négatif d'une réglementation contraignante sur le commerce des services peut être réduit par l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle. Mais ils utilisent des indicateurs de l'hétérogénéité réglementaire basés sur les données RMP, en mesurant l'hétérogénéité d'un ensemble beaucoup plus large de mesures que la seule réglementation intérieure visée dans le présent rapport.
- 49 La base de données de Baller (2007) contient des renseignements sur huit ARM concernant les appareils médicaux et 14 ARM concernant le matériel de télécommunication. Elle contient aussi des renseignements sur 22 accords d'harmonisation de l'UE et 19 accords d'harmonisation de l'ASEAN.
- 50 Park et Park (2011) appliquent une analyse de régression gravitationnelle à quatre grands secteurs de services : services financiers, services aux entreprises, communications et transports. Ils constatent que les ACPr créent des échanges de services entre les membres sans détourner des échanges des non-membres. Van der Marel et Shepherd (2011) trouvent des éléments indiquant que, pour un certain nombre de secteurs – transports, communications, services aux entreprises, services financiers et services de commerce –, les ACPr créent des échanges non seulement entre les pays membres, mais aussi à l'égard des non-membres. L'étude de François et Hoekman (2010) est la seule qui isole des effets possibles de détournement d'échanges dans le secteur des services, notamment à l'intérieur de l'Union européenne. Dans ce cas, les éléments indiquant un détournement d'échanges concernent uniquement les services aux entreprises, les services informatiques et les services de télécommunication et estime à 13,3 pour cent l'augmentation du volume des échanges à l'intérieur de l'UE par rapport aux pays tiers.

Appendice D.1

Tableau D.1 de l'Appendice : Effets des mesures SPS sur les résultats à l'exportation par entreprise

Variables dépendantes	Nombre de variétés exportées par les entreprises	Nombre de variétés exportées par les entreprises	Valeur des exportations par entreprise	Valeur des exportations par entreprise	Nombre d'entreprises exportatrices	Nombre d'entreprises entrantes
	(MCO)	(MCO)	(MCO)	(MCO)	Poisson	Poisson
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
SPS _{d, s, t-1}	-0,130*** (0,021)		-0,725*** (0,106)		0,065 (0,314)	
SPS Fréq _{d, s, t-1}		-0,167*** (0,036)		-0,910*** (0,197)		-0,166 (0,671)
Observations	86850	86850	86850	86850	86850	86850
Racine carrée	0,343	0,343	0,425	0,425	-	-

Note: La variable SPS désigne une variable fictive pour l'existence d'une mesure (au sujet de laquelle un problème a été soulevé) dans le secteur. La variable SPSFréq est un décompte des problèmes soulevés, normalisé par le nombre de produits (SH4) dans un secteur du SH2. Les résultats sont obtenus au moyen de variables explicatives décalées d'un an (estimation agrégée au niveau du SH2, l'échantillon ne comprend que des entreprises ayant exporté au moins cinq ans pendant la période 1995-2005). Toutes les régressions incluent des effets fixes temps, secteur, pays de destination, temps-secteur et temps-destination. Les erreurs types robustes sont entre parenthèses. *** indiquent un niveau de signification de 1 pour cent.

Source: Calculs des auteurs à partir de la base de données de Fontagné *et al.* (2012)

Tableau D.2 de l'Appendice : Effets des mesures OTC sur les résultats à l'exportation par entreprise

Variables dépendantes	Nombre de variétés exportées par les entreprises	Nombre de variétés exportées par les entreprises	Valeur des exportations par entreprise	Valeur des exportations par entreprise	Nombre d'entreprises exportatrices	Nombre d'entreprises entrantes
	(MCO)	(MCO)	(MCO)	(MCO)	Poisson	Poisson
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
OTC _{d, s, t-1}	-0,065*** (0,018)		-0,661*** (0,098)		-0,193 (0,319)	
OTC Fréq _{d, s, t-1}		-0,062*** (0,023)		-0,876*** (0,133)		-0,217 (0,503)
Observations	86850	86850	86850	86850	86850	86850
Racine carrée	0,342	0,342	0,425	0,425	-	-

Note: La variable OTC désigne une variable fictive pour l'existence d'une mesure (au sujet de laquelle une préoccupation a été soulevée) dans le secteur. La variable OTCFréq est un décompte des préoccupations soulevées, normalisé par le nombre de produits (SH4) dans un secteur du SH2. Les résultats sont obtenus au moyen de variables explicatives décalées d'un an (estimation agrégée au niveau du SH2, l'échantillon ne comprend que des entreprises ayant exporté au moins cinq ans pendant la période 1995-2005). Toutes les régressions incluent des effets fixes temps, secteur, pays de destination, temps-secteur et temps-destination. Les erreurs types robustes sont entre parenthèses. *** indiquent un niveau de signification de 1 pour cent.

Source: Calculs des auteurs à partir de la base de données de Fontagné *et al.* (2012).

Tableau D.3 de l'Appendice : Incidence des mesures SPS sur le commerce des produits agricoles et alimentaires, 1996-2010

Variable SPS:	SPSFréq _{ij(t-1)SH2}				SPS _{ij(t-1)SH4}			
	Pr(import _{ijtSH4})	ln(import _{ijtSH4})	Pr(import _{ijtSH4})	ln(import _{ijtSH4})	Pr(import _{ijtSH4})	ln(import _{ijtSH4})	Pr(import _{ijtSH4})	ln(import _{ijtSH4})
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
SPS Mesure _{ij(t-1)SH4}	-0,160*** (0,06)	0,641*** (0,15)			-0,144*** (0,05)	0,661*** (0,14)		
SPS Conformité _{ij(t-1)SH4}			-0,309*** (0,08)	-0,473* (0,28)			-0,270*** (0,07)	-0,406* (0,23)
SPS Caractéristique _{ij(t-1)SH4}			0,019 (0,07)	0,988*** (0,24)			0,012 (0,06)	0,962*** (0,19)
Contrôles	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
Effets fixes	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES	YES
Corrélation estimée (rho)		0,461 (0,01)		0,508 (0,01)		0,460 (0,01)		0,460 (0,01)
Sélection estimée (lambda)		1,372 (0,04)		1,091 (0,04)		1,370 (0,04)		1,371 (0,04)
Log pseudo-probabilité	-7773030		-7772832		-7772958		-9756160	
Wald chi2	49855,54		49752,98		49914,95		49838,46	
Observations	5, 452, 530		5, 452, 530		5, 452, 530		5, 452, 530	

Note: La méthode d'estimation est le modèle de sélection de Heckman (probabilité maximale). SPSFréq est le décompte des problèmes soulevés, normalisé par le nombre de produits (SH4) dans un secteur du SH2 (les résultats qui utilisent ces variables figurent dans les colonnes (1) à (4)). SPS désigne une variable fictive pour l'existence d'une mesure (au sujet de laquelle un problème a été soulevé) dans le secteur (les résultats qui utilisent cette variable figurent dans les colonnes (5) à (8)). Les contrôles incluent le logarithme du produit des PIB, le logarithme du produit des populations, le logarithme de la distance, la proximité, la langue commune et l'héritage colonial. Une religion commune est la variable de sélection dans l'estimation du premier stade. Toutes les régressions incluent l'importateur, l'exportateur, le produit au niveau SH4, les effets fixes année et les termes de résistance multilatérale (RM) selon Baier et Bergstrand (2009). Erreurs types entre parenthèses. ***, * indiquent, respectivement, des niveaux de signification de 1 et 10 pour cent.

Source: Crivelli et Gröschl (2012).

E. La coopération internationale dans le domaine des mesures non tarifaires dans le contexte de la mondialisation

Cette section se concentre sur la coopération internationale dans le domaine des mesures non tarifaires (MNT) et des mesures relatives aux services. Elle examine d'abord la justification économique de cette coopération dans le contexte des accords commerciaux. Puis elle analyse la pratique de la coopération dans le domaine des obstacles techniques au commerce (OTC), des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et de la réglementation intérieure relative aux services. La troisième partie traite de l'analyse juridique du traitement des MNT dans le système du GATT de l'OMC et de l'interprétation des règles donnée dans des différends commerciaux internationaux récents. La section s'achève par un examen des défis de l'adaptation de l'OMC à un monde où les MNT sont une préoccupation croissante.

Sommaire

1	La réglementation des MNT dans les accords commerciaux	162
2	Coopération dans des domaines spécifiques : mesures OTC/SPS et mesures relatives aux services	176
3	Disciplines du GATT/de l'OMC relatives aux MNT telles qu'elles ont été interprétées dans le cadre du règlement des différends	187
4	Adapter l'OMC à un monde allant au-delà des droits de douane	203
5	Conclusions	216

Faits saillants et principales constatations

- Les règles de l'OMC aident les pays à faire face au problème de la substitution des droits de douane par des mesures non tarifaires, mais la nature changeante du commerce crée de nouvelles complexités qui appellent des formes d'intégration institutionnelle plus profondes.
- Les pays coopèrent dans les domaines des mesures OTC/SPS et de la réglementation intérieure relative aux services pour résoudre les problèmes d'information et pour compléter les engagements en matière d'accès aux marchés.
- La distinction entre les MNT légitimes et les mesures à visée protectionniste est la question centrale dans le règlement des différends soumis au GATT/à l'OMC relatifs à des MNT et dans l'établissement de nouvelles disciplines sur la réglementation intérieure dans le domaine des services.
- La tension entre l'analyse économique et la pratique juridique peut éclairer les efforts futurs pour traiter la question des MNT dans le système de l'OMC, dans un environnement commercial en évolution.

Cette section commence par un examen des raisons économiques de la coopération internationale dans le domaine des mesures non tarifaires dans le contexte des accords commerciaux. Cette approche théorique sert de cadre à une réflexion sur la conception efficiente des règles relatives aux MNT dans le contexte d'un accord commercial et sur la manière dont ces règles peuvent être influencées par certains facteurs, comme le développement des chaînes de production mondiales et le caractère opaque de diverses MNT. La deuxième partie examine comment la coopération sur les MNT s'est déroulée dans le système commercial multilatéral et au sein d'autres instances et institutions internationales. L'analyse met en particulier l'accent sur les obstacles techniques au commerce (OTC), sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS, relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la santé des animaux et la préservation des végétaux) et sur la réglementation des services et souligne les similitudes et les particularités des problèmes sous-jacents et des modalités de la coopération.

La troisième partie de la section traite de l'analyse juridique du traitement des mesures non tarifaires dans le système du GATT/de l'OMC et de l'interprétation des règles donnée dans des différends commerciaux internationaux récents. Elle accorde une attention particulière à la manière dont les accords et le système de règlement des différends ont traité la distinction entre les MNT légitimes et les MNT protectionnistes. La section s'achève par un examen des défis de l'adaptation de l'OMC à un monde où les mesures non tarifaires sont une préoccupation croissante. Elle rassemble les principaux enseignements qui se dégagent de l'analyse effectuée dans les sections précédentes sur la théorie, les faits et la pratique évolutive des MNT, et formule quelques observations de politique générale.

1. La réglementation des MNT dans les accords commerciaux

Pourquoi les pays coopèrent-ils dans le domaine du commerce ? Pourquoi une coopération est-elle nécessaire dans le domaine des mesures non tarifaires ? Comment les MNT devraient-elles être réglementées dans un accord commercial ? Cette partie fournit un cadre théorique pour l'examen de la coopération internationale dans le domaine des MNT. La partie suivante met plus particulièrement l'accent sur trois catégories de mesures : les OTC, les mesures SPS, et les mesures relatives aux services, notamment la réglementation intérieure.

La section E.1 examine d'abord les deux principales théories des accords commerciaux : la théorie des termes de l'échange et la théorie de l'engagement (voir ci-après). Ces théories expliquent la raison d'être de la coopération commerciale et offrent un cadre pour analyser le rôle et la conception des règles relatives aux MNT dans un accord commercial comme les Accords de l'OMC.

Comme cela est expliqué plus loin, la théorie des termes de l'échange produit un résultat simple et solide. Si les gouvernements définissent leurs politiques pour atteindre leurs objectifs de la manière la plus efficiente possible, ils ne choisissent pas d'appliquer des mesures non tarifaires pour fausser les échanges internationaux à leur avantage. Les droits de douane sont le seul instrument disponible. Dans ce cadre théorique de base, les gouvernements établissent des

MNT pour répondre à des préoccupations légitimes de politique publique, et les règles régissant les MNT dans un accord commercial doivent seulement résoudre le problème de la possible « substitution de mesures » entre les droits de douane et les mesures non tarifaires (voir la section B). L'efficacité peut être obtenue avec un ensemble de règles simple, comme le traitement national et la non-violation (voir la section E.1 (b) ci-après). Cet ensemble de règles laisse une grande autonomie aux autorités nationales pour établir des MNT (intégration « superficielle »).

Bien que certaines caractéristiques des accords commerciaux correspondent à la prédiction de base de la théorie des termes de l'échange, dans la pratique, la coopération sur les mesures non tarifaires dans le cadre de l'OMC et d'autres arrangements (en particulier les accords commerciaux préférentiels) va au-delà de l'intégration « superficielle » et englobe des formes d'intégration « profondes ». Cela donne à penser que les gouvernements peuvent tenter de régler des problèmes au-delà de la substitution entre les droits de douane et les MNT. Quels sont ces problèmes ?

La section E.1 examine certaines des justifications supplémentaires de la coopération en matière de mesures non tarifaires. La théorie fondée sur l'engagement peut fournir une première explication. Elle permet de montrer que certaines caractéristiques des règles de l'OMC relatives aux MNT peuvent être justifiées lorsqu'un gouvernement souffre d'un problème de crédibilité au plan national, notamment auprès de groupes d'intérêts spéciaux. À cela s'ajoute le fait que la nature changeante du commerce international et la tendance croissante à la délocalisation créent de nouvelles externalités politiques qui peuvent aussi conduire à des formes d'intégration institutionnelle plus profondes allant au-delà des simples règles de préservation des marchés. Enfin, la coopération en matière de MNT dans le cadre des accords commerciaux peut être motivée par d'autres complexités qui ne sont pas appréhendées par le modèle de base mais qui peuvent être pertinentes dans la pratique. Tout d'abord, plusieurs MNT sont très opaques, ce qui donne à penser que les pays membres doivent coopérer pour déterminer ce qui constitue une utilisation légitime et efficiente des MNT. En outre, les acteurs du marché, plutôt que les gouvernements, peuvent établir des MNT *de facto* en adoptant des normes privées facultatives.

Enfin, l'analyse porte sur la conception efficiente d'un accord commercial visant les mesures non tarifaires. Plus précisément, en se fondant sur l'approche des termes de l'échange, la dernière sous-section évalue l'efficacité de certains principes du GATT/de l'OMC. Cette analyse est nécessairement spéculative, mais elle peut être utile pour éclairer la discussion sur les forces et les faiblesses institutionnelles. La section s'achève par un examen des arbitrages qu'impliquent les différentes formes d'intégration profonde, comme l'harmonisation des normes.

(a) Pourquoi les pays coopèrent-ils dans le domaine des MNT ?

La littérature économique récente a développé deux grandes théories concernant les accords commerciaux : la théorie des termes de l'échange et la théorie de l'engagement. L'analyse qui suit examine ce que chaque

théorie dit du traitement des mesures non tarifaires dans les accords commerciaux. Les deux théories font valoir que les gouvernements négocient des traités internationaux pour remédier à certaines externalités internationales et nationales associées à la politique commerciale; ces effets ont aussi été évoqués dans la section B. Les deux théories ont été élaborées principalement pour expliquer l'utilisation des droits de douane, mais des motifs analogues peuvent s'appliquer à la coopération concernant l'utilisation des MNT.

L'approche des termes de l'échange et l'approche de l'engagement ne donnent pas d'explication satisfaisante de la justification économique des accords sur le commerce des services. Bien que certains des concepts de ces théories soient utiles pour expliquer certaines caractéristiques de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), les économistes reconnaissent qu'il existe des différences importantes entre le commerce des marchandises et le commerce des services. L'encadré E.1 donne une idée du débat actuel sur la coopération internationale dans le domaine du commerce des services.

(i) *L'approche des termes de l'échange*

D'après la théorie des termes de l'échange (ou théorie classique), les gouvernements considèrent les accords commerciaux comme un moyen d'échapper au dilemme du prisonnier induit par les termes de l'échange (Bagwell et Staiger, 1999, 2002), c'est-à-dire une situation non coopérative en matière de politique commerciale internationale. Le « problème » qui se pose en l'absence d'accord commercial peut être formulé de la manière suivante.

Lorsqu'un gouvernement choisit unilatéralement le niveau d'un droit de douane ou une mesure non tarifaire qui remplace un droit de douane, il ne tient pas compte des conséquences de sa décision pour le bien-être des exportateurs étrangers. La section B décrit comment l'incitation à utiliser la politique commerciale de manière à favoriser les producteurs nationaux aux dépens des exportateurs étrangers amène les gouvernements à imposer de fortes restrictions au commerce qui modifient les termes de l'échange (c'est-à-dire le prix des exportations par rapport au prix des importations) au profit de l'économie nationale. Toutefois, comme cette logique s'applique à tous les pays et que chacun cherche à relever ses droits de douane, le résultat – appelé équilibre de Nash – est que les termes de l'échange restent inchangés globalement, mais le volume des échanges est à un niveau bas et inefficace. C'est le fameux dilemme du prisonnier.

D'après la théorie des termes de l'échange, le but d'un accord commercial est de permettre aux exportateurs étrangers de faire entendre leur « voix » dans les choix tarifaires de leurs partenaires commerciaux, de sorte que, par la négociation, ils les rendent attentifs aux coûts que les restrictions commerciales imposent aux exportateurs étrangers. Ainsi, un accord commercial fondé sur la réciprocité et la non-discrimination (clause de la nation la plus favorisée ou NPF) conduit naturellement à l'abaissement des droits de douane et à l'élargissement de l'accès aux marchés à des niveaux internationalement efficaces.

Un gouvernement peut utiliser une mesure non tarifaire à la place d'un droit de douane pour modifier l'accès des

partenaires commerciaux à son marché et manipuler ainsi les termes de l'échange (voir la section B). Cela indique que les principales caractéristiques de la conception des accords tarifaires, à savoir la réciprocité et le traitement NPF, peuvent faciliter la coopération dans le domaine des MNT. Toutefois, même dans un environnement politique complexe, il n'est pas nécessaire que les gouvernements négocient directement le niveau de leurs MNT. Selon l'approche classique, l'objectif principal d'un accord commercial est plutôt d'accroître le volume des échanges sans introduire de distorsions dans le choix unilatéral des MNT – telles que la réglementation intérieure et les mesures fiscales – du fait des contraintes négociées en matière de droits de douane (Bagwell et Staiger, 2001 ; Staiger et Sykes, 2011). On peut dire intuitivement qu'un droit de douane est l'instrument optimal de premier rang pour manipuler les termes de l'échange: si un gouvernement dispose à la fois des droits de douane et des MNT, il n'a aucune raison de recourir à ces dernières pour restreindre les échanges (Staiger, 2012).

La théorie des accords commerciaux fondée sur les termes de l'échange étaye solidement l'idée qu'une intégration « superficielle » est le moyen le plus direct de résoudre les inefficiences politiques qui se manifesteraient en l'absence d'accord commercial. Des négociations portant uniquement sur les droits de douane, couplées à un ensemble de règles visant à résoudre le problème de la substitution entre les droits de douane et les mesures non tarifaires (par exemple, une « règle de préservation de l'accès aux marchés ») peuvent amener les gouvernements à un plus haut niveau d'efficacité (la frontière de l'efficacité). Au niveau théorique, cela concorde avec l'approche des MNT intérieures dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), selon laquelle les négociations sont axées sur les réductions tarifaires comme moyen d'élargir l'accès aux marchés. Selon cette approche, diverses dispositions du GATT ont pour but de protéger la valeur des engagements négociés en matière d'accès aux marchés contre une érosion par des MNT. En outre, les Membres de l'OMC sont tenus de renoncer à l'utilisation des contingents et autres restrictions quantitatives en faveur des droits de douane. Cette solution institutionnelle leur permet de trouver la combinaison efficace de la politique commerciale et des MNT intérieures, même quand les gouvernements sont tentés de recourir à ces mesures pour limiter l'accès aux marchés accordé à leurs partenaires commerciaux par le biais des réductions tarifaires (Bagwell et Staiger, 2001).

Malgré ce résultat important, deux questions connexes se posent. Y a-t-il des aspects du traitement des mesures non tarifaires dans les accords commerciaux que la théorie de base des termes de l'échange ne peut pas expliquer? Pourquoi arrive-t-il souvent que les gouvernements coopèrent spécifiquement sur les MNT dans le cadre des accords commerciaux? Ces questions sont abordées en deux temps. Premièrement, nous présentons une autre justification des accords commerciaux, fondée sur l'engagement, et nous montrons que le traitement des MNT dans les traités répond peut-être à la nécessité d'« acheter » des engagements crédibles en faveur de politiques efficaces. Dans la sous-section suivante, nous examinons les préoccupations concernant la coopération en matière de MNT que n'appréhende pas la théorie des termes de l'échange examinée plus haut.

Encadré E.1 : Théories économiques de l'AGCS

En général, l'analyse économique de l'AGCS met l'accent sur les avantages économiques des marchés de services efficaces et libéralisés, ou bien elle utilise les théories concernant le commerce des marchandises pour étudier la logique de l'ouverture du commerce des services. Ces approches ont permis de mieux comprendre le rôle du commerce des services dans l'économie et de saisir le parallèle entre le commerce des marchandises et le commerce des services, mais aucune d'elles n'aborde directement la question de la coopération internationale dans le domaine des services.

Cet encadré expose d'abord les raisons pour lesquelles les modèles présentés dans la section E.1 ne fournissent pas d'explication satisfaisante de cette coopération et il résume deux approches permettant d'expliquer la coopération internationale dans le domaine des services. La première fait valoir que les engagements en matière de services inscrits dans les accords commerciaux internationaux fournissent un instrument crédible pour ancrer les réformes unilatérales et limiter la substitution de mesures. La seconde voit l'ouverture du commerce des services comme une réaction des gouvernements à l'évolution de la nature de la production due aux chaînes d'approvisionnement internationales.

La principale raison de l'application au commerce des services des théories de la coopération commerciale élaborées pour le commerce des marchandises est la reconnaissance du fait que les décideurs peuvent être exposés aux mêmes problèmes d'incitation dans les deux secteurs. En particulier, la théorie des termes de l'échange internationaux et la théorie de l'engagement interne peuvent s'appliquer aux mesures visant les services (Copeland et Mattoo, 2008). Toutefois, compte tenu des caractéristiques distinctives des services, il se peut que les théories utilisées pour expliquer le GATT ne soient pas suffisantes pour expliquer la coopération dans le cadre de l'AGCS. Par exemple, l'un des principaux modes de fourniture de services est l'établissement local ou l'investissement étranger direct. Cela limite l'incitation à manipuler les termes de l'échange, car l'intégration verticale permet aux entreprises internationales d'internaliser en partie les coûts étrangers de la politique commerciale (Blanchard, 2007). En outre, selon Marchetti et Mavroidis (2011), l'AGCS est flexible au point qu'il est difficile d'expliquer l'existence de l'accord de manière convaincante par la théorie de l'engagement.

Copeland et Mattoo (2008) signalent que l'application de la théorie des termes de l'échange et de la théorie de l'engagement aux accords sur le commerce des services se heurte à un autre problème. Les services jouent un rôle important dans l'économie en contribuant aux résultats d'autres secteurs. Par exemple, un secteur financier qui fonctionne bien transforme l'épargne en investissement et peut assurer une affectation plus rentable du capital. Les services de transport réduisent les frictions dans les échanges, facilitant ainsi le commerce intérieur et le commerce international. Enfin, les technologies des communications facilitent les transactions mais elles peuvent aussi permettre la diffusion des connaissances et la création de savoir (Copeland et Mattoo, 2008). Ces gains d'efficacité potentiels devraient inciter les gouvernements à opérer une ouverture unilatérale des marchés de services, sans qu'une coopération internationale ou un accord sur les services soit nécessaire.

Outre les incitations unilatérales à ouvrir les marchés de services, les évolutions technologiques ont entraîné une expansion du commerce des services qui amène les gouvernements à rechercher des engagements multilatéraux. Selon Marchetti et Mavroidis (2011), certains pays se sont inquiétés du fait que, malgré l'ouverture des marchés de services au cours des années 1980, des obstacles se profilaient à l'horizon. Ils craignaient en effet que, comme le commerce des services était favorisé par les progrès technologiques, les gouvernements soient tentés de remplacer les obstacles technologiques disparus par de nouveaux obstacles au commerce des services, pratiquant une substitution de mesures analogue à celle qui a été analysée dans le cas des marchandises. Le risque de substitution a amené ces pays à préconiser l'établissement d'un mécanisme, tel que l'AGCS, et pour ouvrir le commerce international des services.

Par ailleurs, Hoekman et Kostecki (2001) font valoir que, du fait de la fragmentation de la production, les entreprises ont demandé un plus large accès à des services efficaces, ce qui a encouragé les gouvernements à inscrire l'ouverture du commerce des services à l'ordre du jour. De même, Deardorff (2001) constate que, comme les services jouent un rôle important dans la facilitation de la production internationale, l'ouverture du commerce des services augmente les retombées positives de l'ouverture du commerce des marchandises. Étant donné que les chaînes de production mondiales jouent un rôle important dans le commerce international, l'adoption de mesures protectionnistes en matière de services et d'investissement peut finir par restreindre le commerce des marchandises. Les travaux récents sur les effets de la production internationale (dont il est question dans la section E.1 (b)) peuvent donc apporter un éclairage utile.

En bref, les théories économiques actuelles de l'AGCS ne donnent qu'une idée partielle du monde complexe des négociations sur les services, ce qui contraste quelque peu avec le cadre plus élaboré que les économistes utilisent pour analyser la coopération internationale dans le domaine du commerce des marchandises. La poursuite de la recherche économique dans ce domaine serait d'une grande utilité.

(ii) L'approche de l'engagement

Jusqu'ici, nous avons décrit une théorie des accords commerciaux qui met l'accent sur le contrôle des politiques de chacun pour soi conduisant à la manipulation des termes de l'échange. Une théorie distincte mais peut-être complémentaire postule que les accords commerciaux ont pour but de lier les mains des gouvernements membres, offrant ainsi un mécanisme d'engagement externe. Les gouvernements peuvent tirer avantage d'un accord qui facilite leur engagement en faveur d'une politique d'ouverture commerciale, car les droits de douane profitent au secteur protégé, mais créent des distorsions qui réduisent le bien-être global (voir Maggi et Rodríguez-Clare, 1998, 2007; Matsuyama, 1990; Staiger et Tabellini, 1987).¹

La plupart des études qui ont adopté l'approche des accords commerciaux fondée sur l'engagement se sont concentrées uniquement sur les droits de douane, et les implications de cette approche pour le traitement des mesures non tarifaires dans les accords commerciaux sont moins bien comprises que celles de la théorie des termes de l'échange. Cependant, deux articles récents utilisent l'approche de l'engagement pour mettre en lumière certaines caractéristiques du traitement des MNT dans le système GATT/OMC qui ne peuvent être appréhendées par l'approche des termes de l'échange. Brou et Ruta (2009) montrent qu'un accord qui limite les droits de douane mais n'impose aucune contrainte concernant les MNT, telles que les subventions intérieures, ou qui permet leur manipulation, ne constitue pas un mécanisme d'engagement efficace. Il permettrait simplement aux responsables politiques de faire un usage plus intensif des MNT une fois que les consolidations tarifaires (c'est-à-dire les taux plafonds) auraient été négociées (exemple clair de la substitution de mesures). Pour les gouvernements, un accord imposant des règles concernant les MNT est préférable dans ce contexte, car seul un accord commercial plus complet peut être garant de la crédibilité des politiques. Cette approche donne donc une indication des politiques requises pour traiter des MNT intérieures, comme les subventions ou la réglementation intérieure dans le système de l'OMC.

Dans un environnement de modélisation analogue, Potipiti (2006) propose une explication du traitement différent des droits de douane et des subventions à l'exportation dans le cadre de l'OMC. Les droits de douane comme les subventions à l'exportation peuvent fausser l'affectation de l'investissement, ce qui entraîne une perte de bien-être social. En revanche, le gouvernement peut tirer profit des contributions des groupes d'intérêts des secteurs importateur et exportateur protégés. Les règles que le décideur choisira d'insérer dans un traité commercial reflètent cet arbitrage. Potipiti (2006) montre que, si le secteur importateur et le secteur exportateur ont des perspectives de croissance différentes, le gouvernement jugera efficace de s'engager à appliquer des règles différentes concernant la politique d'exportation et la politique d'importation. Plus précisément, si le secteur exportateur a de meilleures perspectives de croissance que le secteur importateur, les contributions des groupes d'intérêts représentant les exportateurs sont moins intéressantes et elles augmentent le coût social de la subvention à l'exportation. De ce fait, les règles de l'OMC

qui interdisent les subventions à l'exportation mais qui limitent seulement l'utilisation des droits de douane sont difficiles à expliquer par l'approche des termes de l'échange, mais elles peuvent être comprises à l'aide de la théorie de l'engagement.

(b) Pourquoi les pays coopèrent-ils
dans le domaine des MNT?
Au-delà de la substitution des mesures

La section précédente a souligné les similitudes entre les droits de douane et les mesures non tarifaires et a montré que les gouvernements peuvent utiliser les MNT à la place des droits de douane. C'est une première justification de la réglementation des mesures non tarifaires dans les accords commerciaux. Cependant, le remplacement des droits de douane par des MNT n'est pas le seul problème auquel la réglementation des MNT dans les accords commerciaux tente de remédier. Cette section se concentre sur les autres problèmes.

Les mesures non tarifaires diffèrent des droits de douane à plusieurs égards; ces différences, et la nature changeante du commerce international, peuvent être des raisons supplémentaires de coopérer dans le domaine des mesures non tarifaires dans le cadre des accords commerciaux. Les MNT répondent souvent à des préoccupations de politique publique vitales au niveau national ou international. Elles peuvent viser plus à protéger les intérêts généraux des consommateurs qu'à répondre aux préoccupations étroites des producteurs. La préservation des végétaux, la protection de la santé des personnes et des animaux, la sécurité sanitaire des aliments, la protection de l'environnement et l'établissement des normes nécessaires pour assurer un échange équitable sont des objectifs de politique publique. Bien qu'ils soient largement partagés par les Membres de l'OMC, ces objectifs correspondent souvent à un large éventail de préférences en termes de politiques. En outre, les mesures non tarifaires et les droits de douane diffèrent par leur longévité. Les MNT sont susceptibles de changer, car les besoins en matière de réglementation varient avec l'évolution de l'environnement économique et social. Quel est le rôle de l'OMC dans ce contexte?

Cette section présente deux séries de raisons pour lesquelles le système commercial doit comporter des disciplines concernant les mesures non tarifaires, au-delà des disciplines nécessaires pour empêcher la substitution des droits de douane et des MNT (la section suivante donne des exemples précis basés sur les mesures OTC/SPS et les mesures relatives aux services).

La première explication met l'accent sur les différences entre les droits de douane et les mesures non tarifaires pour justifier la réglementation des MNT. De ce point de vue, trois autres problèmes plaident en faveur de la réglementation des MNT. Le premier est l'opacité de certaines mesures (en termes d'intention et d'effet). Le deuxième est que les MNT et les droits de douane affectent la concurrence de différentes manières, une réglementation sur les MNT pouvant augmenter les coûts fixes et décourager ainsi l'entrée sur le marché. Enfin, les MNT ne sont pas toutes imposées par les gouvernements et peuvent prendre la forme de normes privées.

La deuxième explication concerne la nature changeante du commerce international. L'essor des chaînes de production mondiales peut donner lieu à de nouvelles formes d'externalités politiques justifiant une coopération directe dans le domaine des mesures non tarifaires. Le traitement des MNT dépend aussi de la question de savoir si le problème que l'accord cherche à résoudre est celui du remplacement des droits de douane par des MNT ou les dimensions additionnelles de la coopération. Cette question est analysée dans la section E.1 (c).

(i) *Opacité des instruments*

Les sections B et C illustrent la progression de l'utilisation des mesures non tarifaires. Face aux préoccupations croissantes concernant la sécurité sanitaire des aliments, la stabilité financière et l'environnement, les gouvernements utilisent davantage les MNT pour atteindre des objectifs de politique intérieure. Le recours accru à ces mesures, conjugué à la complexité et l'opacité de certaines d'entre elles, pose trois nouveaux problèmes interdépendants aux autorités nationales de réglementation et aux négociateurs commerciaux internationaux. Premièrement, il peut y avoir une incertitude sur ce qui est le niveau efficient d'une mesure non tarifaire. Deuxièmement, la coopération dans ce domaine peut être entravée par le fait que la mise en œuvre des accords exige l'observation du respect des accords par chaque gouvernement, alors que certaines MNT ne sont pas faciles à observer. Enfin, si les MNT sont opaques, elles ne peuvent guère servir à obtenir des engagements des gouvernements dans le cadre d'un accord international.

L'intégration superficielle est efficiente dans un cadre où il n'existe pas de problèmes d'information, comme le montrent les travaux de Bagwell et Staiger (2001). En revanche, l'absence d'information parfaite peut justifier en soi une coopération plus profonde sur les mesures non tarifaires dans le cadre des accords commerciaux. Plus précisément, la complexité des MNT peut engendrer des inefficiences si les gouvernements sont parfaitement informés de leurs propres besoins en matière de réglementation et des effets de leurs choix mais ne connaissent pas le niveau efficient des MNT pour leurs partenaires commerciaux. Il se peut en effet que les gouvernements induisent leurs partenaires en erreur quant aux intentions de leurs politiques, ce qui rend difficile une communication mutuellement bénéfique. Cette asymétrie de l'information (qui existe quand une partie est plus ou mieux informée que l'autre) pose des problèmes dans de nombreux domaines de la coopération internationale, mais elle est particulièrement importante dans le contexte de la réglementation intérieure car les désaccords sur les objectifs de politique publique peuvent masquer un comportement fondamentalement non coopératif.

Par ailleurs, le niveau efficient d'une mesure non tarifaire peut changer dans le temps. Par exemple, les cibles réglementaires dépendent de facteurs tels que l'état de la technologie, la connaissance des effets des défaillances du marché, les pratiques de l'industrie et les besoins sociétaux (voir la section B). Face à une situation nouvelle, les gouvernements peuvent soit se dégager de leurs engagements internationaux, soit chercher à établir de nouvelles dispositions réglementaires en renégociant leurs accords commerciaux avec leurs partenaires.

L'actualisation des engagements pour tenir compte des nouveaux besoins réglementaires peut interférer l'équilibre

de l'accord. Supposons, par exemple, que deux gouvernements concluent un accord sur les certificats d'inspection sanitaire et environnementale pour les importations de produits laitiers et les exportations de poulets. La découverte dans le fromage d'un nouveau polluant qui n'est pas visé par l'accord peut amener le pays consommateur de produits laitiers à vouloir imposer des règles qui ne sont pas couvertes par l'accord d'inspection. Si le producteur laitier souhaite une renégociation, il peut le faire après avoir consenti des concessions concernant les exportations de poulets. En attendant la renégociation, les deux gouvernements peuvent chercher à éviter des accords efficaces, pour ne pas affaiblir leur position. En l'absence de mécanisme permettant de faire face aux circonstances nouvelles, le fait que les gouvernements ne peuvent pas prévoir toutes les circonstances futures dans un contrat les empêche d'établir un accord efficace à long terme (Battigalli et Maggi, 2003).²

Une autre préoccupation est que l'opacité des mesures non tarifaires rend souvent difficile l'exécution des accords. Théoriquement, un gouvernement peut menacer de suspendre toute coopération future si un partenaire revient sur ses engagements. Mais cette menace dépend de la capacité de chaque gouvernement d'observer comment l'autre respecte l'accord. Dans le cas du commerce, cela exige une surveillance du niveau d'accès aux marchés. Si les lois sont généralement publiées, leur application effective peut être opaque et peut aussi varier en fonction des choix des organismes de réglementation et des conditions économiques.

Dans un environnement économique incertain, les gouvernements peuvent avoir du mal à déterminer si une baisse des importations est due à l'augmentation de la productivité du secteur qui concurrence les importations ou à une aide du gouvernement sous la forme d'une protection déguisée (Bajona et Ederington, 2009). L'exécution de l'accord est alors difficile : une mesure de rétorsion peut être prise sans raison, ou bien une violation de l'accord peut rester impunie. De plus, si des mesures de rétorsion peuvent être prises à tort, les parties peuvent hésiter à prendre des engagements plus libéraux, ce qui compromet les perspectives de coopération internationale.

Par ailleurs, l'opacité intrinsèque de l'application des mesures non tarifaires et la difficulté d'identifier leurs effets peuvent exacerber les problèmes d'engagement entre les gouvernements et les investisseurs nationaux. On considère généralement que les accords commerciaux aident les gouvernements à prendre des engagements envers les investisseurs et les électeurs. Cependant, les accords internationaux peuvent perdre leur caractère contraignant si les acteurs nationaux n'indiquent pas clairement les politiques choisies. Les entreprises doivent décider d'effectuer des investissements coûteux et irréversibles pour vendre de nouveaux produits ou entrer sur de nouveaux marchés. Or l'incertitude sur la politique commerciale peut les inciter à attendre pour évaluer les effets de la réglementation avant d'investir. Ce retard réduit les effets positifs de l'ouverture des échanges et limite les effets d'engagement d'un accord commercial.

Handley (2011) constate que l'incertitude sur l'application de la politique commerciale en Australie a réduit de 30 pour cent le niveau d'entrée des entreprises sur le marché après l'ouverture des échanges. Dans une étude connexe, Handley et Limao (2011) montrent que

l'incertitude sur la politique commerciale a considérablement freiné l'accès des entreprises portugaises au marché des CE avant l'adhésion du Portugal en 1986. Ces résultats indiquent que la complexité et l'opacité des mesures non tarifaires peuvent limiter l'efficacité des accords commerciaux pour régler les problèmes d'engagement.

(ii) Normes privées

La majeure partie du présent rapport est consacrée à l'examen des mesures prises par les gouvernements pour faire face au comportement des acteurs privés sur le marché, mais l'accent mis sur les politiques publiques occulte quelque peu la capacité d'action collective des acteurs non publics. Les normes privées adoptées par des agents économiques peuvent faire office de mesures non tarifaires, affectant le commerce et le bien-être mondial de la même façon que les mesures gouvernementales (Robert E. Baldwin, 1970). Par conséquent, les problèmes qui caractérisent l'utilisation des MNT, analysés précédemment, peuvent se poser aussi dans le cas des normes privées. Pour remédier à leur effets, les gouvernements peuvent signer des accords commerciaux dans lesquels ils s'engagent à réglementer les normes

privées et ceux qui les établissent. L'encadré E.2 donne des exemples de normes privées couramment utilisées. Cette sous-section examine dans quels cas les gouvernements élaboreraient des accords commerciaux couvrant les normes privées dans différentes conditions du marché.

Lorsque le commerce concerne les produits finis et que les normes sont facultatives, les normes privées visent avant tout à remédier aux défaillances du marché. La section B décrit les conditions dans lesquelles elles peuvent servir à signaler au marché certaines caractéristiques du produit. Les normes volontaires peuvent favoriser les échanges en permettant aux entreprises d'établir des systèmes qui renseignent les consommateurs sur leurs produits, sans qu'un accord commercial soit nécessaire. Considérons une économie qui a une norme unique et qui ouvre les échanges. Même en l'absence d'intervention publique, une coalition d'entreprises peut modifier les normes pour répondre aux besoins des différents consommateurs sur chaque marché. L'ouverture commerciale peut donc entraîner une harmonisation « partant de la base » (amorcée par des groupes d'entreprises privées), qui évite la prolifération coûteuse de normes nationales faisant double emploi et la multiplication des organes internationaux de normalisation (Casella, 2001).

Encadré E.2 : Exemples de normes privées

Les normes volontaires privées sont élaborées par différents types d'entités : entreprises, organismes de normalisation non gouvernementaux (y compris organismes régionaux ou internationaux), programmes de certification et/ou d'étiquetage (par exemple le Forest Stewardship Council et le Marine Stewardship Council), associations professionnelles sectorielles (Florverde pour les fleurs, Better Cotton Initiative pour le coton) et autres organisations non gouvernementales. Certains organismes peuvent avoir un caractère à la fois sectoriel (par exemple, ceux qui s'occupent des produits de la sylviculture) et international.³ Parmi les nombreux exemples de normes volontaires privées, nous avons retenu les trois catégories décrites ci-après à titre d'illustration.

Forêts et certification

Le Forest Stewardship Council (FSC), créé en 1993 en réponse aux problèmes de déforestation, est un organisme international sans but lucratif qui s'occupe de la certification de la gestion forestière.⁴ Le FSC a dix principes et des critères connexes pour une gestion responsable des forêts, qui indiquent, entre autres, comment il faut gérer les forêts pour répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques et culturels, y compris les questions d'aménagement forestier et les exigences environnementales et sociales.⁵ Un autre exemple est le Programme de reconnaissance des certifications forestières (PEFC), organisme faîtière qui a reconnu une trentaine de systèmes nationaux de certification forestière.

Ces deux organismes sont les principaux systèmes de normes en termes de surfaces forestières certifiées, avec environ 15 pour cent des forêts productives du monde. Outre la certification de la gestion forestière, les systèmes de normes dans le domaine de la foresterie assurent couramment la certification de chaîne de contrôle pour les fabricants et les commerçants qui ne s'occupent pas de sylviculture ou d'exploitation forestière. Ce type de certification repose sur l'obligation de veiller à ce que le bois contenu dans les produits provient de forêts certifiées. La certification de chaîne de contrôle a connu un essor rapide ces dernières années, en réponse à la demande croissante des consommateurs.⁶

Étiquetage carbone

Les systèmes d'étiquetage de l'empreinte carbone et les normes connexes visent à indiquer le volume total de gaz à effet de serre qui est émis pendant le cycle de vie d'un produit, y compris la production, le transport, la vente, l'utilisation et l'élimination. Les initiatives existantes diffèrent par leur raison d'être, leur contexte, l'information affichée et la méthode d'évaluation. Certains systèmes d'étiquetage indiquent la quantité de carbone émise pendant le cycle de vie du produit, tandis que d'autres indiquent que le producteur s'est engagé à réduire ou à compenser son empreinte carbone ou que le produit a une plus grande efficacité carbone qu'un produit comparable.

La première initiative d'étiquetage carbone a été lancée en 2007 par le Carbon Trust, organisme indépendant à but non lucratif créé par le gouvernement du Royaume-Uni ; elle a été suivie de plusieurs autres initiatives. Des efforts sont faits actuellement au niveau international pour harmoniser les méthodes utilisées dans les systèmes d'étiquetage de l'empreinte carbone.⁷ De plus en plus de gouvernements adoptent ou élaborent des systèmes d'étiquetage carbone. Toutefois, à ce jour, tous ces systèmes ont un caractère volontaire (Brenton *et al.*, 2009 ; Bolwig et Gibbon, 2009).

Normes de sécurité sanitaire des aliments

Face à l'évolution des conditions économiques, notamment à la demande accrue des consommateurs concernant la qualité, la sécurité sanitaire et les attributs des processus, et à la concentration accrue du secteur du commerce de détail agroalimentaire, les entreprises privées ont élaboré de plus en plus de normes de sécurité sanitaire des aliments (Henson et Reardon, 2005). Ces normes dépassent généralement les normes obligatoires publiques et font partie intégrante des obligations contractuelles des entreprises intervenant le long d'une chaîne d'approvisionnement.

Les normes privées peuvent contribuer à la gestion de la sécurité sanitaire des aliments dans l'ensemble des régions et des secteurs, mais la multiplicité des normes concurrentes accroît les coûts de conformité pour les fournisseurs (Fulponi, 2006). Cela explique une autre tendance récente dans le domaine des normes privées de sécurité sanitaire des aliments, à savoir l'émergence de coalitions mondiales pour l'élaboration de normes. Ces coalitions représentent une tentative d'harmonisation des efforts faits pour assurer la sécurité sanitaire des aliments et la reconnaissance mutuelle des normes nationales et/ou régionales parmi les détaillants en produits alimentaires. Par exemple, l'Initiative mondiale pour la sécurité sanitaire des aliments (GFSI), lancée en 2000, vise à promouvoir la convergence des systèmes de gestion de la sécurité sanitaire des aliments en appliquant à ces systèmes un processus d'évaluation comparative.

Par ce processus, la GFSI tente d'identifier les systèmes de sécurité sanitaire qui produisent des résultats constants. Les détaillants qui suivent ses recommandations devraient pouvoir identifier les fournisseurs qui satisfont aux normes pertinentes sans qu'un audit soit nécessaire. Ce type d'initiative pourrait donner aux détaillants la flexibilité nécessaire pour s'approvisionner dans le monde entier, tout en contribuant à l'amélioration de l'efficacité du système alimentaire mondial.

En revanche, quand la production sort des frontières nationales, la gouvernance inter et intra-entreprises exige un renforcement de la coordination et du suivi. Dans cet environnement, les entreprises utilisent de plus en plus les normes privées pour relever ces défis dans la gestion de leurs chaînes d'approvisionnement, ce qui a des implications pour l'accès aux marchés. Par exemple, dans un monde où la production était locale, les normes privées en matière de sécurité sanitaire et de qualité des aliments étaient essentiellement des exigences entre entreprises et ne constituaient pas un enjeu commercial majeur, mais avec les progrès de la délocalisation, ces normes privées sont devenues des normes collectives, les grandes entreprises s'efforçant de gérer les coûts de transaction associés à leurs chaînes d'approvisionnement mondiales (Henson, 2008). Lorsque ces chaînes d'approvisionnement ont commencé à dépasser les frontières nationales, les normes privées ont pris de plus en plus d'importance (Hussey et Kenyon, 2011).

L'établissement et l'adoption de normes privées engendrent des coûts qui ont des effets différents sur les entreprises et les pays. Par exemple, l'adoption mondiale d'une norme utilisée sur un marché national entraîne pour les entreprises étrangères des coûts que n'ont pas les entreprises nationales (Büthe et Mattli, 2011). Lorsque les normes privées ont des effets redistributifs, les gouvernements peuvent utiliser les accords commerciaux pour limiter les conséquences commerciales négatives des activités de normalisation internationales et nationales.

Même en l'absence d'accord commercial, les entreprises peuvent limiter l'influence d'une norme particulière en créant un organisme de réglementation privé concurrent qui établira des règles plus favorables. Par exemple, le Fonds mondial pour la nature a aidé à créer un organisme de normalisation privé, le Forest Stewardship Council (FSC), pour promouvoir une foresterie durable. En réponse, les producteurs ont élaboré des programmes de normalisation concurrents pour satisfaire les consommateurs sans mettre en œuvre les mesures coûteuses préconisées par le FSC (Cashore, 2002).

Selon les besoins des citoyens et des entreprises, les gouvernements peuvent signer des accords pour favoriser ou restreindre la concurrence entre les organismes de normalisation. Un accord de ce genre peut modifier considérablement le cadre réglementaire. Par exemple, Büthe (2010) souligne que dans le secteur de l'électronique, la Commission électrotechnique internationale (CEI) a su tirer parti de la reconnaissance de l'OMC et de sa position historique pour jouer un rôle central dans la réglementation internationale. Outre cet exemple, l'expérience de l'Union européenne montre que la désignation ou la reconnaissance ultérieure d'un organisme de normalisation privé a des répercussions sur la concurrence (Cafaggi et Janczuk, 2010).

De plus, une norme «privée» qui est largement utilisée peut être le précurseur d'une réglementation gouvernementale (que ce soit sous forme d'un règlement technique, d'une procédure d'évaluation de la conformité ou d'une mesure SPS). Un exemple récent, en rapport avec l'étiquetage de l'empreinte carbone, est la Loi Grenelle 2 en France.⁸ Cette loi contient des dispositions relatives à l'étiquetage de l'empreinte carbone des produits et à l'analyse du cycle de vie environnemental. Certaines délégations ont exprimé la crainte à l'OMC, dans le cadre du Comité OTC, que les prescriptions en matière d'étiquetage carbone ne deviennent obligatoires dans l'avenir; d'ailleurs, une version antérieure de la loi prévoyait l'étiquetage carbone obligatoire. L'Union européenne a précisé que cette loi n'était pas impérative et visait à habituer les consommateurs à l'affichage de données environnementales sur les produits.

L'analyse qui précède porte sur l'établissement de normes volontaires et l'utilisation des accords pour réglementer les organismes de normalisation lorsque la production est localisée dans un seul pays. Mais, lorsque les réseaux de production sont mondiaux et qu'il y a un commerce de tâches entre les pays, les entreprises peuvent établir des normes pour leurs fournisseurs d'intrants, ce qui est une autre raison de conclure des accords internationaux sur les normes volontaires. Comme cela a été indiqué plus

haut, les entreprises choisissent de recourir à des normes pour garantir un certain niveau de qualité ou pour rendre un intrant compatible avec les autres étapes du processus de production, ce qui oblige souvent les fabricants d'intrants à acheter ou à obtenir des licences auprès d'entreprises privées. Toutefois, dans les secteurs où il y a peu d'acheteurs d'intrants, ces entreprises peuvent être en mesure d'établir les normes d'une manière qui renforce leur pouvoir de marché.

Supposons, par exemple, que plusieurs entreprises produisent des oranges pour les vendre à un grand fabricant de jus d'orange. Ce dernier peut établir des normes qui lui permettent d'extraire des profits aux dépens des producteurs, par exemple en exigeant que les oranges soient sélectionnées au moyen d'une calibreuse brevetée ou que les producteurs obtiennent un certificat de gestion agréée. Si l'entreprise est verticalement intégrée, la norme peut être fixée de manière à ce que les profits restent dans l'entreprise, en excluant de fait toute concurrence pour l'intrant. La concurrence imparfaite crée des situations dans lesquelles il peut être avantageux pour un gouvernement de signer un accord qui limite l'influence des normes privées sur le commerce. Si l'entité qui établit la norme privée est dans un autre pays que les fournisseurs d'intrants, l'utilisation de cette norme peut réduire le commerce de manière inefficace. Dans ce cas, le gouvernement des fournisseurs d'intrants préférera limiter la capacité de l'entreprise en aval d'établir des normes.

Comme les entreprises en place et leurs gouvernements sont incités à infléchir les normes privées pour pouvoir conquérir des marchés aux dépens des entreprises et des économies concurrentes, la négociation réciproque de règlements concernant les organismes de normalisation privés peut engendrer des gains d'efficacité. Toutefois, même si l'amélioration de l'accès aux marchés pour les entreprises non historiques, les exportateurs étrangers et leurs gouvernements respectifs – qui n'ont aucune influence sur l'établissement des normes privées – peut procurer des gains de bien-être, importants, il se peut que ces gains soient obtenus au détriment de certains intérêts nationaux en matière de réglementation. Par exemple, certains gouvernements exigent que les organismes de normalisation privés associent des représentants des consommateurs à l'élaboration des normes, mais dans un environnement international coopératif, les intérêts des consommateurs seraient en concurrence avec ceux des entreprises ou des gouvernements étrangers, qui souhaitent l'ouverture des marchés.

Dans bien des cas, les considérations d'accès aux marchés ne concordent pas avec les préoccupations des consommateurs, comme la protection de l'environnement et la sécurité sanitaire. De plus, comme les intérêts des producteurs sont généralement associés à des coûts d'action collective moins élevés, ils sont mieux organisés politiquement que les intérêts diffus des consommateurs. En raison de ces forces politiques, il se peut que la coopération internationale en matière de normes privées ait une influence sur la représentation des intérêts des consommateurs dans l'élaboration et les objectifs de ces normes.

(iii) Normes de compatibilité, règlements techniques et coûts fixes

Comme on l'a vu dans la section B, plusieurs mesures non tarifaires peuvent différer des droits de douane par leurs effets sur des marchés en situation de concurrence imparfaite. Dans la présente sous-section, on montre que les gouvernements peuvent coopérer pour limiter les effets concurrentiels stratégiques des MNT dans trois situations de marché différentes. Plus précisément, la coopération en matière de MNT est justifiée quand les marchés sont caractérisés par une différenciation horizontale des produits et des services, quand les produits sont de qualité différente et quand les MNT engendrent des coûts fixes qui influent sur l'entrée des entreprises et sur la composition du secteur.

Lorsque les produits et les services ne sont pas consommés de manière isolée et qu'il y a des différences de compatibilité entre les types de produits, il peut être nécessaire d'établir des règles pour éviter les conflits de format. Sur les marchés parfaitement concurrentiels, on suppose que les produits et les services sont économiquement identiques, mais sur de nombreux marchés, les consommateurs manifestent une préférence pour telle ou telle variété de produits. Les préférences des consommateurs amènent les entreprises à modifier les caractéristiques de leurs produits pour les distinguer de ceux des concurrents, produisant ainsi ce que la littérature économique appelle des produits horizontalement différenciés.

De plus, chaque variété peut présenter un degré de compatibilité plus ou moins élevé avec les produits complémentaires sur le marché. Pour favoriser la compatibilité entre les produits, les entreprises et, parfois, les gouvernements, peuvent recourir à une norme de compatibilité. Comme ces normes peuvent avoir des effets sur le commerce, la coopération internationale dans ce domaine peut améliorer à la fois l'efficacité du marché et le bien-être des consommateurs (Organisation mondiale du commerce (OMC), 2005b). Par exemple, il peut ne pas y avoir de différence qualitative objective entre deux ports d'ordinateur, mais l'un des deux peut assurer une meilleure interface avec un lecteur de musique portable populaire. Une norme de compatibilité permettrait de s'assurer que la configuration des bornes d'entrée augmente leur compatibilité avec les autres appareils disponibles sur le marché, et la coopération internationale sur cette norme peut faire en sorte qu'il ne soit pas nécessaire d'adapter les appareils étrangers pour répondre aux spécifications de la demande locale.

L'une des considérations à garder à l'esprit est que, si les normes de compatibilité améliorent le bien-être, il se peut que le bénéficiaire dépende de l'origine de la norme. Lorsque les entités qui cherchent à promouvoir leurs normes sont de différents pays et que l'entité dont la norme est adoptée pourra en retirer un profit, des considérations de stratégie commerciale entrent parfois en jeu (Organisation mondiale du commerce (OMC), 2005b). Il se peut qu'un gouvernement s'abstienne d'éliminer certaines mesures non tarifaires dans le but de promouvoir les normes adoptées par les entreprises nationales. Toutefois, lorsque la production suppose l'achat de pièces à des filiales étrangères ou à des parties non liées, la promotion des normes réduit les coûts de

recherche et de production. La production étant de plus en plus tributaire des chaînes de production mondiales, la nécessité d'une intégration plus profonde des politiques s'impose encore plus, ce qui réduit l'intérêt d'une normalisation stratégique.

Une deuxième raison de coopérer dans le domaine des mesures non tarifaires est qu'il faut remédier au comportement stratégique des gouvernements qui établissent ces mesures. Par exemple, sur un marché où il y a une différenciation qualitative, les consommateurs tiennent compte de la qualité des produits lorsqu'ils décident d'acheter. Si les consommateurs peuvent discerner la qualité, la théorie économique indique que les entreprises qui fabriquent des produits de qualité supérieure prendront des parts de marché aux entreprises concurrentes qui produisent l'ancienne génération de produits. À court terme, le leader technologique peut avoir un comportement monopolistique, en augmentant ses prix et ses profits, sans toutefois dépasser le niveau de prix qui permettrait l'entrée de concurrents. Pour vendre un produit, les entreprises à la traîne devraient surmonter les coûts d'innovation ainsi que les prix du monopoleur (Motta *et al.*, 1997). Ce processus entraîne un effet d'éviction, par lequel chaque nouvelle entreprise dominante vend un produit de qualité supérieure à un prix élevé et toutes les autres entreprises sortent du marché, phénomène que Schumpeter a qualifié de «destruction créatrice».

Le principal danger d'un tel scénario est que les gouvernements peuvent adopter des règlements techniques de manière stratégique pour favoriser les entreprises nationales.⁹ Quelle que soit l'entreprise qui le produit, le produit de qualité supérieure génère des profits plus élevés, ce qui est avantageux pour le pays et le gouvernement (Lehmann-Grube, 1997). Cet avantage potentiel a des implications importantes pour le bien-être national et incite puissamment les entreprises à la traîne et leurs gouvernements à adopter des politiques qui permettent aux entreprises nationales de rattraper les entreprises dominantes et de s'emparer du marché des produits de qualité (Herguera et Lutz, 1998). Boccard et Wauthy (2005) expliquent comment les gouvernements peuvent utiliser des mesures non tarifaires dans ce processus pour faire en sorte que l'entreprise nationale devienne le leader qualitatif. Par exemple, une mesure technique ayant pour effet de restreindre le volume des importations peut permettre à l'entreprise nationale de développer des produits haut de gamme tout en obligeant l'entreprise étrangère à fabriquer des produits de qualité inférieure. Comme l'entreprise étrangère perd son statut de leader, les avantages du «bond en avant» ont pour contrepartie : la diminution des profits de l'entreprise étrangère. Comme les deux gouvernements ont la même incitation, ils peuvent chercher à se lier mutuellement les mains en concluant un accord international sur les MNT, afin d'éviter ce genre de concurrence.

Une troisième raison de la coopération en matière de mesures non tarifaires est que ces mesures créent un coût fixe à l'entrée des entreprises étrangères (voir les sections B et D). L'analyse qui précède suppose que la technologie ou d'autres facteurs engendrent une concurrence imparfaite, mais les MNT peuvent aussi déterminer l'étendue de la concurrence. Chaque entreprise qui entre sur un marché étranger doit accomplir des formalités administratives, se familiariser avec les procédures douanières et acquitter des droits de licence,

ce qui représente des coûts fixes plutôt qu'une charge unitaire. Si l'ajout de coûts fixes influe sur les termes de l'échange international de la même manière qu'un droit de douane, les MNT ont un effet additionnel sur les décisions d'entrer sur un marché étranger. Plus le champ de la mesure est vaste, plus les entreprises devront pouvoir produire pour faire du commerce. Si les entreprises ne sont pas identiques et si les MNT imposent des coûts fixes, le commerce sera concentré dans les grandes entreprises plus productives, alors que le nombre de petites entreprises moins productives ira en augmentant (Nocke et Yeaple, 2008).

Les pays ont plusieurs raisons de coopérer pour réduire les coûts fixes de l'entrée sur les marchés. Par exemple, les gouvernements peuvent limiter les mesures non tarifaires pour éviter une dépendance excessive de l'économie nationale à l'égard de quelques grandes entreprises capables de supporter les coûts fixes. Les décideurs peuvent se soucier des effets des chocs économiques, qui peuvent se propager plus rapidement et être plus difficiles à absorber lorsqu'il y a peu de grandes entreprises. En particulier, si une industrie est fortement concentrée, une mauvaise affectation du capital, dont les effets seraient réduits sur un marché plus concurrentiel, peut avoir des incidences qui augmentent la fréquence et le coût des chocs économiques. Ces effets ne dépendraient pas seulement de la réglementation dans le secteur des marchandises ; comme cela est indiqué dans la section E.4 (e), une réglementation proconcurrentielle dans le contexte de la réglementation intérieure des services est un important axe de coopération.

(iv) Délocalisation

La prolifération des chaînes de production mondiales renforce l'interdépendance internationale et peut justifier une coopération étroite sur les mesures non tarifaires dans le cadre des accords commerciaux. Comme on l'a vu dans la section E.1 (a), les théories du commerce international mettaient en avant, jusqu'à récemment, une retombée internationale associée à la politique commerciale : son incidence sur les termes de l'échange. La fragmentation internationale de la production crée de nouvelles formes d'externalités transfrontières. Antràs et Staiger (2008), par exemple, ont construit un modèle dans lequel les prix sont déterminés par une négociation bilatérale, car la production internationale suppose la conclusion de contrats d'exclusivité avec les fournisseurs d'intrants. Dans cet environnement, les gains du commerce sont répartis entre deux ou plusieurs entreprises concernées et les prix des produits et services échangés reflètent la contribution relative de chaque maillon de la chaîne d'approvisionnement. Comme la production est internationale, certains des coûts associés aux tensions commerciales sont supportés par les entreprises situées à l'étranger. Il y a une externalité internationale parce que les gouvernements tiennent compte non pas de la valeur totale de la chaîne de production internationale mais de la valeur de sa composante nationale.

Plus précisément, quand les prix sont fixés par voie de négociation, les producteurs d'intrants sont confrontés à un déplacement de la rente (c'est-à-dire un transfert du profit du fournisseur d'intrants au producteur national), tandis que les producteurs en aval sont face aux effets habituels sur les termes de l'échange. Pour répondre à cette nouvelle situation, les accords commerciaux devraient faire en sorte que les politiques commerciales visant les derniers stades

de production ne faussent pas la négociation entre les fournisseurs d'intrants et les producteurs. Lorsque les prix sont déterminés sur un marché concurrentiel, il suffit qu'un pays exportateur d'intrants négocie sur le droit de douane frappant directement l'intrant. Toutefois, si les prix sont négociés, les gouvernements ne doivent pas seulement chercher à obtenir un accès aux marchés ou une baisse du droit de douane sur l'intrant importé, ils doivent aussi négocier les droits de douane et les politiques internes affectant le *produit final*. Supposons, par exemple, que le pays A cherche à exporter des pièces automobiles vers le pays B. L'intérêt du pays A n'est plus seulement d'obtenir une baisse des droits de douane sur les pièces automobiles, il doit aussi négocier un assouplissement de la réglementation intérieure et des normes du pays B pour la vente d'automobiles finies. En l'absence d'engagement de sa part, le pays B peut continuer à réglementer, taxer ou protéger le marché du produit final de manière inefficace, en sachant que cela pèse en partie sur les fabricants de pièces automobiles du pays A. Avec l'essor de la délocalisation, ces engagements plus profonds peuvent être de plus en plus importants.

L'internationalisation de la production explique pourquoi les mécanismes d'ouverture commerciale traditionnels (c'est-à-dire les réductions tarifaires) n'offrent pas de solution satisfaisante dans le cas des mesures non tarifaires. Prenons le principe de réciprocité. Dans le système actuel, ce concept s'entend de l'ouverture réciproque de l'accès au marché pour les produits finis. Il n'est pas difficile de voir pourquoi ce principe ne peut pas guider utilement les négociateurs commerciaux dans le contexte des mesures non tarifaires et des chaînes de valeur mondiales. Plus généralement, les règles commerciales actuelles ont été conçues à l'origine pour un commerce international de produits finis. La question de savoir si ce cadre institutionnel est adapté aux nouvelles formes d'interdépendance internationale associée aux réseaux de production mondiaux est une question complexe, qui sera examinée dans la section E.4.

(c) Différentes approches de la réglementation des MNT dans les accords commerciaux

Cette section examine la littérature économique récente qui traite de la conception des disciplines relatives aux mesures non tarifaires. Premièrement, elle montre qu'une intégration superficielle peut donner aux gouvernements les moyens d'utiliser efficacement les mesures non tarifaires à condition qu'elles ne se substituent pas aux droits de douane consolidés. Cette section examine, en particulier, deux règles qui permettent d'utiliser les MNT de manière légitime – la règle du traitement national et les dispositions relatives aux situations de non-violation – et met en lumière leurs avantages et leurs inconvénients sur le plan institutionnel. Ces règles supposent que les gouvernements sont bien informés, ce qui est en contradiction avec la complexité et l'opacité de nombreuses MNT. Compte tenu de cela, on examine le rôle des disciplines visant à améliorer la transparence dans les accords commerciaux.

Deuxièmement, il est dit qu'en raison des différences entre les mesures non tarifaires et les droits de douane, il faut établir un nouvel ensemble d'outils institutionnels allant

au-delà de l'intégration superficielle. On examine en particulier la littérature sur l'intégration profonde et les arbitrages que nécessitent la reconnaissance mutuelle des prescriptions réglementaires nationales, la négociation simultanée de mesures tarifaires et non tarifaires dans le cadre des accords commerciaux et l'harmonisation des MNT aux niveaux multilatéral et régional.

(i) Intégration superficielle

Les accords dits « superficiels » sont ceux qui réglementent directement les droits de douane et les autres mesures à la frontière, sans agir sur les mesures intérieures, hormis l'obligation de non-discrimination à l'égard des produits et des services étrangers. Comme on l'a vu dans les sections précédentes, l'objectif fondamental d'un accord commercial superficiel est d'empêcher les gouvernements de remplacer des mesures expressément consolidées dans une liste d'engagements, par des mesures non réglementées établissant une discrimination à l'encontre de leurs partenaires commerciaux. Nous examinons ci-après deux règles qui visent à limiter ce genre de comportement non coopératif en supposant que les gouvernements sont parfaitement informés. Lorsque les gouvernements ne sont pas parfaitement informés, les dispositions en matière de transparence ont un rôle à jouer, comme on le verra dans les sections E.2 et E.4.

Traitement national

Selon les économistes, les accords commerciaux sont des contrats incomplets. Cela signifie qu'aucun accord commercial ne peut couvrir les multiples moyens dont disposent les gouvernements pour réguler la vie économique, de sorte que les accords comportent des lacunes. Mais, s'ils ne sont liés par aucun accord, les gouvernements peuvent être tentés d'adopter des mesures non tarifaires sans prendre en compte leurs incidences sur l'accès aux marchés étrangers. Cela pose évidemment un problème pour la conception des accords commerciaux. L'ajout de dispositions spécifiques peut combler certaines lacunes des accords, mais chaque nouvelle règle ajoute à la complexité de l'accord et au coût de son exécution. C'est pour cette raison que les accords commerciaux imposent parfois des limitations explicites et rigides concernant les MNT (Battigalli et Maggi, 2003). Horn *et al.* (2010) montrent que des règles simples et générales peuvent être plus efficaces, même si elles sont inappropriées dans certaines circonstances.

L'une des principales dispositions limitant l'utilisation discriminatoire des mesures non tarifaires est l'obligation de traiter les produits étrangers d'une manière au moins aussi favorable que les produits nationaux « similaires ». Cette obligation de traitement national est énoncée à l'article III de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et à l'article 2.1 de l'Accord OTC et elle figure implicitement à l'article XVII de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et à l'article 3 de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).¹⁰

Les accords qui énoncent une obligation de traitement national limitent le recours à des mesures internes qui modifient les conditions économiques pour les produits importés. Le principe du traitement national veut qu'une taxe ou une réglementation intérieure n'établisse pas de

discrimination entre les fournisseurs nationaux et étrangers, de sorte qu'elle est réputée non protectionniste. Supposons qu'un pays veut utiliser un étiquetage sanitaire pour limiter l'importation de peintures étrangères et augmenter les ventes des fabricants nationaux. La règle du traitement national oblige à appliquer l'étiquetage aux produits étrangers et aux produits nationaux. Comme l'étiquette ne conférerait plus d'avantage concurrentiel, le gouvernement serait peut-être dissuadé d'utiliser cette mesure sanitaire à des fins protectionnistes. En conséquence, seuls les droits de douane peuvent restreindre les échanges, mais, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée (NPF), ils ne doivent pas être discriminatoires.

Bien que le principe du traitement national limite l'utilisation des mesures non tarifaires à des fins discriminatoires, certains auteurs ont fait valoir que cette règle était peut-être trop rigide pour répondre aux objectifs légitimes de politique publique des pays.¹¹ Horn (2006) montre comment la règle du traitement national peut être insuffisante pour limiter l'utilisation de MNT à des fins protectionnistes (en l'occurrence une taxe intérieure pigouvienne). Premièrement, une clause de traitement national n'est efficace que s'il existe un produit national «similaire». S'il n'y a pas de fabricant de peinture dans le pays, le gouvernement n'aura pas enfreint la règle du traitement national, quels que soient les motifs ou la sévérité de la mesure non tarifaire, même si elle confère tout de même au pays un avantage lié aux termes de l'échange.

Deuxièmement, si une externalité est associée à la consommation d'un produit étranger – par exemple si les peintures étrangères sont plus nocives pour la santé que les peintures locales et sont quand même des produits «similaires» au regard de la règle – une clause de traitement national empêche le gouvernement de limiter la portée d'une réglementation coûteuse aux seuls produits qui causent l'externalité.¹² Cette limitation en matière de réglementation oblige les négociateurs commerciaux à définir avec prudence les engagements tarifaires. Il faut noter cependant que, si la règle du traitement national énonce une obligation générale qui peut restreindre le pouvoir de réglementation, des règles rigides réduisent les coûts contractuels et peuvent faciliter la conclusion d'accords lorsque l'environnement réglementaire est incertain (Horn *et al.*, 2010).

Des recherches récentes ont montré que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC peut réduire le coût de l'application de règles rigides en matière de traitement national, tout en abordant le problème de la substitution de mesures par les Membres. Selon Battigalli et Maggi (2003), l'arbitrage des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel de l'OMC permet d'améliorer l'efficacité des accords négociés quand leurs dispositions explicites s'avèrent insuffisantes. Les auteurs font valoir que, si les membres des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel sont moins bien informés des obligations optimales des États membres que les Membres eux-mêmes, l'intervention d'un arbitre permet de corriger l'usage abusif d'une mesure non tarifaire causé par l'application rigide de la règle du traitement national.

Supposons, par exemple, que des gouvernements ont négocié un accès aux marchés en pensant que tous les écrans d'ordinateurs contiennent une même quantité de mercure acceptable sur le plan de l'environnement. Si les producteurs d'écrans d'ordinateurs étrangers adoptent un

procédé de fabrication employant plus de mercure, l'application rigide de la règle du traitement national peut empêcher les gouvernements de réagir à ce changement. Comme chaque Membre de l'OMC peut avoir recours au mécanisme de règlement des différends, les gouvernements peuvent s'acquitter des obligations énoncées dans l'accord pour ce qui est du nouveau produit, tout en appliquant le traitement national.

Jusqu'ici, on a supposé que le mécanisme par lequel les groupes spéciaux et l'Organe d'appel de l'OMC améliorent l'efficacité des accords commerciaux quand la règle du traitement national est trop rigide ou incomplète n'a pas été analysé. Mais quel est concrètement le rôle des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel quand il s'agit de parvenir conjointement à un résultat efficient ?

Maggi et Staiger (2011) avancent que le mécanisme de règlement des différends peut jouer un rôle important dans l'interprétation des accords commerciaux quand les règles sont incomplètes et qu'il est difficile de rédiger des accords efficaces. Les auteurs examinent différents rôles possibles pour les groupes spéciaux et l'Organe d'appel, allant de l'application assez prudente des règles existantes pour assurer le respect de l'accord, à un plus grand «activisme» consistant à combler les lacunes dans les obligations des Membres de l'OMC ou même à modifier les obligations existantes. Les auteurs évaluent la portée idéale et la spécificité des règles inscrites dans les accords commerciaux, comme celle du traitement national, au regard de chacune de ces hypothèses d'engagement juridique. Ils constatent que des disciplines plus souples sont préférables à des règles rigides quand il est difficile pour les groupes spéciaux et l'Organe d'appel d'identifier correctement la politique efficiente.

Non-violation

Les rédacteurs du GATT ont voulu apaiser la crainte que les Parties contractantes agissent d'une manière qui, sans être contraire à l'Accord, pourrait affaiblir les engagements pris au cours des négociations. L'article XXIII du GATT et l'article XXIII:3 de l'AGCS autorisent les gouvernements à demander le règlement d'un différend en présentant une plainte «en situation de non-violation». Une telle plainte est autorisée si un gouvernement peut démontrer qu'il a été privé d'un avantage escompté, en raison d'une mesure prise par un autre gouvernement ou à cause d'une autre situation existante. L'objectif est de préserver l'équilibre des avantages établi au cours des négociations multilatérales. Si, par exemple, un pays a accepté de réduire ses droits de douane sur un certain produit dans le cadre d'un accord concernant l'accès aux marchés, mais qu'il a ensuite modifié sa réglementation de telle manière que les conditions de concurrence sont identiques à ce qu'elles étaient lorsque étaient appliqués les droits de douane initiaux, une plainte en situation de non-violation peut être déposée contre lui pour rétablir les conditions de concurrence impliquées par l'accord original. Cette sous-section montre comment les plaintes en situation de non-violation répondent au problème du remplacement des droits de douane par des MNT et elle indique les limites de cette approche.

Comme on l'a vu dans la section B, dans les cas où la seule externalité transfrontières d'une politique est son

effet sur les termes de l'échange et où il n'y a pas d'institutions facilitant la coopération internationale, les gouvernements réglementeraient efficacement le marché intérieur, mais ils seraient incités à imposer des restrictions au commerce inefficaces car trop strictes (Bagwell et Staiger, 2001). Cela tient à ce que l'inefficacité des choix politiques unilatéraux découle du désir d'obtenir une amélioration des termes de l'échange au détriment des partenaires commerciaux. Comme l'externalité visée par la réglementation intérieure n'affecte pas le bien-être des étrangers, le gouvernement n'est pas incité à sous-(ou sur-)réglementer du point de vue du bien-être mondial.

En revanche, une fois qu'il a pris des engagements tarifaires dans le cadre d'un accord commercial, il peut être tenté d'utiliser la réglementation intérieure de manière inefficace pour modifier les termes de l'échange, en remplaçant les mesures tarifaires par des mesures non tarifaires. Dans ce contexte, Bagwell et Staiger (2001) montrent que l'inclusion d'une clause de non-violation dans un accord commercial décourage la substitution des mesures. En particulier, en présence d'un recours en situation de non-violation, les gouvernements comprennent qu'ils risquent une procédure juridique s'ils manipulent leur réglementation à des fins protectionnistes après avoir accepté une consolidation tarifaire. Par contre, si un gouvernement a besoin de modifier sa réglementation pour corriger un nouveau dysfonctionnement du marché intérieur, la clause de non-violation l'autorise à abaisser les droits de douane pour dédommager ses partenaires commerciaux au cas où la nouvelle mesure aurait un effet de restriction des échanges.

Par ailleurs, on peut se demander dans quelle mesure la conception économique de la règle de non-violation est prise en compte dans la pratique du GATT/de l'OMC. Par exemple, Staiger et Sykes (2011) font valoir que les plaintes en situation de non-violation ne peuvent pas être utilisées pour limiter une réglementation non discriminatoire, même si celle-ci fausse les échanges. Les trois plaintes en situation de non-violation qui ont abouti concernaient des mesures discriminatoires à la frontière. Selon les auteurs, d'après l'interprétation des règles de non-violation donnée par le Groupe spécial dans l'affaire *Japon – Pellicules*, la discrimination est une condition *sine qua non* pour déposer une plainte, ce qui signifie que les plaintes en situation de non-violation ne peuvent être utilisées pour résoudre bon nombre des problèmes d'équilibre réglementaire décrits ci-dessus. Cette interprétation semble indiquer que les modifications non discriminatoires de la politique réglementaire ne relèvent pas du GATT, sujet qui est examiné de manière plus détaillée dans les sections E.3 et E.4.

Une autre question, examinée dans le Rapport sur le commerce mondial 2010 (Organisation mondiale du commerce (OMC), 2010), est celle de savoir si la règle de non-violation pourrait être étendue à d'autres situations dans lesquelles l'utilisation de mesures non tarifaires accroît (au lieu de réduire) l'accès aux marchés pour les partenaires commerciaux. Dans ce cas, les gouvernements devraient-ils être autorisés à revoir en hausse les droits de douane (consolidés), si leurs besoins en matière de réglementation ont changé ? Si cela n'est pas possible, les gouvernements peuvent hésiter à adopter une réglementation efficace quand un tel changement de politique a un effet différent sur les producteurs nationaux.

Prenons un exemple précis. Supposons qu'une externalité négative, comme la pollution, est créée par un produit fabriqué localement. Si le gouvernement cherche à corriger cette externalité en durcissant la réglementation environnementale, les producteurs nationaux auront à supporter un coût de production que les producteurs étrangers n'auront pas à supporter, ce qui leur fera perdre des parts de marchés. En termes d'efficacité économique, une hausse des droits de douane qui assurerait aux producteurs étrangers le même niveau d'accès au marché qu'avant le changement de réglementation pourrait être justifiée dans ces circonstances. Cette modification de la combinaison des politiques améliore le bien-être car elle permet au gouvernement de s'attaquer au problème de la pollution tout en maintenant le niveau d'accès au marché accordé aux exportateurs étrangers.

Transparence

Comme on l'a vu plus haut, la transparence des mesures non tarifaires est une condition nécessaire pour que les pays coopèrent (durablement) dans le domaine de la politique commerciale. C'est pourquoi le système commercial multilatéral vise à améliorer la transparence des MNT. Le GATT, l'AGCS et les Accords SPS et OTC comportent diverses obligations – concernant la publication et la notification des MNT et des mesures relatives aux services – dont le but est d'accroître la transparence. Ces obligations ont fait l'objet de nombreuses discussions au sein des comités pertinents de l'OMC et plusieurs mesures ont été prises pour améliorer encore la transparence. Par exemple, lors du quatrième examen triennal de l'Accord OTC, le Comité OTC est convenu d'assurer le partage de données d'expérience sur les bonnes pratiques réglementaires. Un rapport de la Direction générale suédoise du commerce extérieur va jusqu'à affirmer qu'« une bonne pratique réglementaire au niveau national est l'élément le plus important dans les efforts faits pour éviter les OTC non nécessaires » (Kommerskollegium, 2010). Ces efforts, et ceux qui visent les mesures relatives aux services et les mesures SPS, sont examinés dans la section E.2.

L'idée qui les sous-tend est que les gouvernements peuvent profiter du savoir-faire technique et de l'expérience des autres gouvernements dans la promotion de politiques efficaces et transparentes. Cadot *et al.* (2011) font valoir que le fait de documenter et de comprendre les mesures non tarifaires et leurs effets est un premier pas pour rendre ces mesures plus efficaces, en particulier dans les pays qui ont hérité de règlements compliqués et pénalisants. Il se peut que les gouvernements poursuivent des politiques non optimales parce qu'ils ne connaissent pas pleinement leurs effets et ne savent pas qu'il existe de meilleures options.

Néanmoins, l'analyse économique présentée dans la section E.1 (b) indique que les gouvernements sont aussi incités à utiliser des instruments opaques pour obtenir un avantage aux dépens d'autres gouvernements. Comme on le verra dans la section E.4 (b), les gouvernements n'ont peut-être pas envie d'adopter des mesures transparentes parce qu'elles permettent de réduire les obstacles au commerce. Comme les gouvernements ont pris l'engagement de notifier les mesures internes et d'engager de bonne foi des discussions sur la réduction des effets de mesures non tarifaires sur le commerce, le Secrétariat de

l'OMC pourrait jouer un rôle important en clarifiant les mesures opaques (Collins-Williams et Wolfe, 2010). Le rôle économique du processus de notification et la conception efficace de règles pour inciter les gouvernements à communiquer des renseignements sont des domaines dans lesquels il serait souhaitable de poursuivre les recherches.

(ii) *Intégration profonde*

Comme on l'a vu dans l'aperçu historique de la section A, le traitement des mesures non tarifaires dans le système commercial multilatéral a évolué au fil du temps. Au début, l'accent était mis sur la nécessité de faire en sorte que les réductions tarifaires ne soient pas contrebalançées par des mesures non tarifaires. C'est précisément sur cette logique que repose le concept d'intégration superficielle inhérent à certaines règles examinées plus haut, comme le traitement national et les plaintes en situation de non-violation.

Avec le temps, les relations commerciales ont évolué sous l'effet de nombreux facteurs, notamment l'importance croissante de la production internationale et la nécessité de réglementer davantage pour protéger les consommateurs et d'autres intérêts généraux de la société, comme la santé publique et l'environnement. Ces changements ont poussé les institutions chargées du commerce et les gouvernements à chercher des moyens d'aller au-delà des arrangements d'intégration superficielle pour trouver des formes de coopération approfondies (aux niveaux multilatéral et régional). La conception d'accords commerciaux profonds pour réglementer les mesures non tarifaires est le sujet de cette sous-section.

Il n'y a pas de définition généralement admise de l'intégration «profonde». Lawrence (1996), qui a été le premier à employer ce terme, qualifie d'accords «profonds» les accords commerciaux qui énoncent des règles relatives aux politiques adoptées à l'intérieur des frontières. Mais bien souvent, l'intégration profonde est simplement définie par opposition aux arrangements superficiels présentés dans la section précédente, comme étant tout accord qui limite davantage l'autonomie réglementaire des pays. Le Rapport sur le commerce mondial 2011 (Organisation mondiale du commerce (OMC), 2011b) présente une analyse détaillée de la notion d'intégration profonde, mais ici, il sera question surtout de trois formes d'intégration approfondie qui reviennent souvent dans les débats académiques et politiques: la reconnaissance mutuelle, la liaison entre les droits de douane et les mesures non tarifaires dans les négociations commerciales et l'harmonisation des mesures intérieures. Ces trois approches offrent différents moyens de coopérer dans le domaine des mesures non tarifaires dans le cadre d'un accord commercial.

Reconnaissance mutuelle

Pour limiter l'utilisation discriminatoire des mesures non tarifaires, les gouvernements sont allés au-delà du traitement national pour adopter des règles allant de la «concurrence en matière de réglementation» à l'«harmonisation» (Hussey et Kenyon, 2011). La reconnaissance mutuelle des réglementations intérieures est une approche de ce genre, adoptée notamment par l'Union européenne. En particulier, un membre de l'UE qui vend un produit à l'intérieur de ses frontières est censé respecter les prescriptions réglementaires en vigueur

dans les autres pays de l'Union (voir aussi la section D.3). En vertu du principe de la reconnaissance mutuelle, un gouvernement a toute souveraineté sur la réglementation technique applicable aux produits fabriqués localement, mais il a une capacité limitée d'étendre ses politiques à ses partenaires commerciaux ou de déterminer les caractéristiques des produits consommés dans le pays.

La reconnaissance mutuelle a des avantages et des coûts par rapport à la règle du traitement national examinée ci-dessus (Costinot, 2008). Prenons un exemple concret. Supposons qu'il y a une externalité liée à la consommation d'un produit national ou d'un produit étranger. En vertu du principe du traitement national (et si les gouvernements ne coordonnent pas leurs règlements techniques), le règlement d'un pays s'appliquera également aux produits du pays étranger. Il n'y a, en fait, qu'un règlement technique pour tous les produits «similaires». Dans ces conditions, le problème est qu'une partie du coût de l'application du règlement technique unifié est supporté par les producteurs étrangers, dont le bien-être n'est pas pris en compte par le gouvernement national. Il peut en résulter une réglementation excessivement rigoureuse. Comme le gouvernement internalise seulement les coûts des règlements pour les producteurs nationaux et non pour les producteurs étrangers, il donne plus de poids aux besoins des consommateurs nationaux.

En revanche, si les pays optent pour la reconnaissance mutuelle, les gouvernements peuvent être tentés d'adopter des règlements moins stricts, ce qui conduit à un «nivellement réglementaire par le bas», les règles ne tenant pas compte des externalités sur le marché étranger. Considérant les arbitrages qui caractérisent le traitement national et la reconnaissance mutuelle, Costinot (2008) identifie les conditions dans lesquelles une approche est supérieure à l'autre. Il constate, en particulier, que la règle du traitement national est plus efficace quand les produits échangés sont associés à un niveau d'externalités transfrontières élevé.

Les gouvernements peuvent également modifier l'accord pour remédier aux insuffisances de cette approche. Des normes minimales prénégociées peuvent permettre d'éviter des résultats extrêmes (et socialement inférieurs). Par exemple, en 1985, lorsque l'Union européenne a adopté la reconnaissance mutuelle de la législation des États membres concernant les produits, les directives de l'UE ont défini les «exigences essentielles» à respecter pour assurer la protection de la vie, de la santé et de l'environnement, etc., dans l'intention expresse d'éviter un nivellement réglementaire par le bas (Kommerskollegium, 2010).

Établissement d'un lien entre les droits de douane et les MNT dans les négociations commerciales

Les commentateurs ont avancé deux types d'arguments à l'appui de l'idée qu'il faudrait établir un lien, dans les négociations commerciales, entre les droits de douane et les mesures non tarifaires, par exemple, les règlements intérieurs relatifs à l'environnement et au travail. C'est ce qui est appelé ci-après l'argument du «grand marchandage» ou de la «mise en œuvre».

Selon l'argument du «grand marchandage», la coopération en matière de politiques tarifaires et non tarifaires est mutuellement avantageuse et se renforce

d'elle-même. Par conséquent, le fait de relier différentes mesures dans une grande négociation unique, par exemple, d'échanger un abaissement des droits de douane contre de nouveaux règlements sur l'environnement, peut aboutir à une coopération qui améliore le bien-être mutuel mieux que ne pourraient le faire des négociations séparées (Abrego *et al.*, 2001). Il est vrai que cet argument présente un certain intérêt, mais la liaison de différentes mesures et de différents domaines des politiques dans une même négociation se fait au prix d'une plus grande complexité. Par conséquent, la probabilité d'un succès peut dépendre aussi d'une meilleure articulation de cet environnement contractuel.

Le deuxième argument en faveur de la réglementation et de la liaison des mesures non tarifaires dans un accord commercial est la possibilité d'utiliser les droits de douane comme un moyen de faire respecter l'accord (Ederington, 2002 ; Limao, 2005 ; Spagnolo, 2001). Dans une situation où les gouvernements sont incités à recourir à des mesures internes pour manipuler les termes de l'échange, Ederington (2002) fait valoir que la rétorsion au moyen des droits de douane est le moyen le plus efficace d'imposer la coopération en matière de droits de douane et de mesures non tarifaires. En revanche, il n'est jamais efficace de permettre aux gouvernements de fausser leurs choix réglementaires à des fins d'accès aux marchés.

Dans une situation différente où la coopération réglementaire dans le domaine des mesures non tarifaires est avantageuse mais se heurte à un problème de mise en œuvre, l'inclusion de ces mesures dans un accord commercial peut être un moyen de punir les contrevenants et, par conséquent, d'accroître le bien-être (Spagnolo, 2001). Par ailleurs, l'établissement d'un lien entre les questions peut aller à l'encontre de l'ouverture commerciale. D'après Limao (2005), le fait de lier la réglementation des droits de douane et des MNT peut encore accroître le bien-être si les externalités transfrontières sont suffisamment importantes (c'est-à-dire si les politiques sont des compléments stratégiques).

Harmonisation

La section D définit l'harmonisation des mesures non tarifaires comme l'établissement de normes communes, telles que des normes techniques ou de sécurité, dans différentes juridictions. Elle porte essentiellement sur les effets de ces mesures communes sur le commerce. L'accent est mis ici sur une question de conception institutionnelle : dans quelles conditions l'harmonisation des MNT est-elle avantageuse pour les pays ?

Les économistes ont énoncé un principe simple pour comprendre les coûts et les avantages de l'harmonisation des politiques entre des juridictions différentes, appelé le Théorème de la décentralisation de Oates (Oates, 1972). Ce théorème pose qu'il y a un arbitrage fondamental dans l'établissement de politiques communes, telles que des règlements techniques harmonisés. Les avantages dépendent de l'importance des retombées transfrontières des politiques, par exemple, de l'impact d'un règlement national concernant l'environnement sur le bien-être des habitants d'autres pays. Les coûts dépendent de l'importance des différences de préférences politiques entre les pays. En particulier, le coût de l'harmonisation d'une mesure non tarifaire pour un pays est que la mesure commune s'écarte de la politique qu'il privilégie (c'est-à-dire

qu'il y a une perte de souveraineté nationale) et l'avantage est qu'une MNT harmonisée tient compte des incidences de la mesure sur le bien-être national et étranger (c'est-à-dire que les retombées des politiques sont internalisées).

Le Théorème de la décentralisation de Oates débouche sur une prédiction simple et intuitive qui peut servir de principe directeur aux décideurs. L'harmonisation des mesures non tarifaires est une réponse institutionnelle efficace dans tous les cas où les retombées transfrontières des politiques sont jugées importantes et où les différences de préférences politiques entre les pays sont peu prononcées. Birdsall et Lawrence (1999) soutiennent, par exemple, que l'intégration profonde avec des pays avancés peut procurer des avantages aux pays en développement en leur permettant d'importer de bonnes pratiques réglementaires, mais, en contrepartie, les gouvernements doivent supporter le coût de l'adoption de règles communes qui ne correspondent pas toujours à leurs préférences nationales et à leurs besoins. Ce cadre théorique donne donc aux négociateurs des indications importantes pour déterminer dans quels domaines des considérations de bien-être social peuvent justifier l'harmonisation des politiques.

Une question connexe est celle du cadre dans lequel cette harmonisation devrait s'effectuer. Vu que les mesures non tarifaires créent des externalités transfrontières, comme dans le cas des politiques relatives au changement climatique ou des normes concernant la sécurité sanitaire des aliments, une coopération internationale s'impose. Toutefois, cette coopération peut avoir lieu dans le cadre d'un accord sectoriel ou d'un organisme de normalisation, c'est-à-dire en dehors du champ de compétence de l'OMC. Dans le cas d'un accord commercial, la question est celle de la cohérence internationale. Il s'agit de savoir quel est le rapport entre les mesures environnementales ou les normes de sécurité sanitaire et les règles commerciales internationales. Nous reviendrons sur ce point dans les sections E.2 et E.4.

Une deuxième question est de savoir si l'harmonisation des mesures non tarifaires devrait se faire au niveau multilatéral ou au niveau régional/bilatéral (c'est-à-dire dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels ou ACP). Le Rapport sur le commerce mondial 2011 (Organisation mondiale du commerce (OMC), 2011b) montre qu'un nombre croissant d'ACPr vont plus loin que les réductions tarifaires et établissent des règles communes concernant les MNT, notamment des normes harmonisées ou des procédures harmonisées d'évaluation de la conformité (pratiques observées dans plus de 40 pour cent d'un échantillon de 58 ACP étudiés). À la lumière de l'analyse qui précède, ce constat n'est pas étonnant. Les membres d'un ACP peuvent avoir des préférences politiques plus semblables et/ou enregistrer des retombées des politiques plus prononcées que l'ensemble des membres du système commercial multilatéral. Dans ces conditions, l'harmonisation au niveau régional pourrait offrir un niveau d'intégration intermédiaire approprié entre certains pays et le niveau mondial.

Toutefois, comme cela est expliqué dans le Rapport sur le commerce mondial 2011 (Organisation mondiale du commerce (OMC), 2011b), les ACP ont aussi des effets systémiques liés à la segmentation des marchés qui pourraient entraîner une divergence des réglementations et avoir des effets négatifs sur le bien-être mondial. Par exemple, un arbitrage important étudié dans la littérature a trait au fait que l'harmonisation réglementaire entre des

pays ayant des niveaux de développement différents peut contribuer à la formation d'une structure commerciale « en étoile », au centre de laquelle se trouve le partenaire le plus important, dont les normes sont appliquées par les autres partenaires. Cette structure peut avoir un coût. Disdier, Fontagné et Cadot (2012) utilisent un modèle de gravité pour montrer que lorsque des partenaires commerciaux en développement prennent des mesures pour harmoniser leurs réglementations avec celle d'un partenaire développé, les échanges commerciaux avec les pays en développement diminuent.

2. Coopération dans des domaines spécifiques : mesures OTC/SPS et mesures relatives aux services

La section qui précède a présenté une analyse théorique des justifications économiques de la coopération sur les mesures non tarifaires dans les accords commerciaux. La présente section examine pourquoi et comment cette coopération entre les pays a lieu dans des domaines précis, en particulier les mesures SPS/OTC et la réglementation intérieure relative aux services.

(a) Coopération dans le domaine des mesures SPS/OTC

Les pays coopèrent dans le domaine des mesures SPS/OTC pour résoudre les problèmes d'information qui se posent quand les gouvernements tentent de trouver un équilibre entre l'effet restrictif des mesures sur le commerce et la réalisation de leurs objectifs de politique publique, et quand ils s'efforcent de suivre les meilleures pratiques dans le processus réglementaire. À cet égard, les pays coopèrent, entre autres, en définissant, en diffusant et en adoptant des approches communes de la réglementation. Ces activités, qui encouragent la coopération dans ce domaine, se déroulent dans différents cadres, tels que les Comités OTC et SPS, les arrangements de coopération en matière réglementaire et les organismes internationaux de normalisation. L'accent est mis ici sur la coopération dans la mise en œuvre des Accords OTC et SPS.

(i) *Pourquoi les pays coopèrent-ils dans le domaine des mesures SPS/OTC ?*

Les pays ont recours aux mesures SPS/OTC – qui comprennent les règlements techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité – pour atteindre des objectifs légitimes de politique publique, comme la protection de la santé des personnes et de l'environnement, ou la prévention de la propagation de maladies et de parasites. Les mesures adoptées pour atteindre les objectifs déclarés ont inévitablement des effets sur le commerce ; certaines peuvent être justifiées, mais d'autres peuvent être contestées au motif qu'elles sont discriminatoires, ou tout simplement qu'elles ne sont pas nécessaires pour réaliser l'objectif fixé. D'où la nécessité d'une discipline.

Les Accords OTC et SPS exigent que les Membres de l'OMC trouvent un équilibre entre la réalisation d'objectifs légitimes et les effets restrictifs sur le commerce de la conception et de la mise en œuvre des mesures. Ils doivent en particulier veiller à ce que les mesures ne soient pas plus

restrictives qu'il n'est nécessaire pour réaliser les objectifs visés, que leur effet restrictif soit proportionné au risque de non-réalisation des objectifs, qu'elles soient fondées sur des principes scientifiques et ne soient pas maintenues sans preuves scientifiques suffisantes, et qu'elles n'établissent pas de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où les mêmes conditions existent.

Les Membres ont le pouvoir souverain de décider comment réglementer dans le cadre des Accords SPS/OTC. Mais ils n'ont pas toujours les renseignements ou les capacités nécessaires pour le faire efficacement. Ils peuvent en effet être confrontés, entre autres, à deux problèmes d'information. Premièrement, il se peut qu'ils ne sachent pas quelle mesure permettra le plus sûrement d'établir l'équilibre souhaité entre l'effet restrictif sur le commerce et la réalisation des objectifs. Deuxièmement, il se peut aussi qu'ils ne sachent pas comment élaborer et appliquer des mesures SPS/OTC tout au long du cycle réglementaire. L'opacité et la complexité de ces mesures, évoquées dans la section E.1, accroissent la difficulté.

En effet, les processus réglementaires et leurs incidences sont parfois difficiles à appréhender et les gouvernements ont souvent du mal à comprendre les besoins réglementaires et les coûts et les avantages de leurs interventions (Harrington *et al.*, 2000). Il se peut donc que les Membres utilisent une mesure SPS/OTC qui n'est ni efficace, ni efficiente au regard de leur objectif ou qui crée des obstacles non nécessaires au commerce international. S'ils imposent des mesures qui ne permettent pas d'établir l'équilibre prescrit par les accords, ils courent le risque d'être mis en cause au Comité OTC ou au Comité SPS, voire dans le cadre du règlement des différends.

La définition d'un critère de référence convenu au niveau international pour déterminer quelle réglementation sera efficace pour atteindre un objectif donné peut aider à résoudre le premier problème d'information. Ce critère de référence peut servir à déterminer si une mesure SPS/OTC répond bien à l'objectif visé ; toute mesure plus restrictive pour le commerce que le critère de référence peut poser problème. C'est pourquoi les Accords SPS/OTC encouragent vivement les Membres à aligner leurs mesures SPS/OTC sur les normes internationales pertinentes qui sont en principe élaborées à l'aide des meilleures connaissances scientifiques et techniques disponibles dans le monde au sujet d'un problème de politique particulier.

Pour remédier au deuxième problème d'information, il peut être utile de recourir à un ensemble convenu de mesures réglementaires définissant une intervention réglementaire efficace. Le fait d'avoir un langage réglementaire commun accroît la transparence et la prévisibilité des mesures SPS/OTC et offre des critères communs pour leur évaluation. Les Membres s'encouragent mutuellement à adopter des approches communes pour élaborer les mesures SPS/OTC, comme les « bonnes pratiques réglementaires », notamment dans le cadre des discussions des Comités.

(ii) *Comment les pays coopèrent-ils dans le domaine des mesures SPS/OTC ?*

Les Membres coopèrent d'au moins trois façons pour résoudre les problèmes d'information en rapport avec les mesures SPS/OTC : au niveau multilatéral, dans le cadre

des discussions des Comités OTC et SPS; en utilisant les normes internationales comme base de leur réglementation; et, plus généralement, en utilisant et en diffusant les bonnes pratiques réglementaires, et en renforçant la coopération réglementaire.

L'expression «bonnes pratiques réglementaires» n'est pas expressément employée dans les Accords SPS et OTC, mais dans leurs discussions, les deux Comités encouragent la «convergence réglementaire» par l'harmonisation des modalités d'élaboration des règlements entre les gouvernements.

Bonnes pratiques réglementaires et coopération en matière de réglementation

Même si elles sont conçues pour atteindre le même objectif de politique publique, toutes les réglementations ne sont pas équivalentes, et il y a des variations importantes entre les pays. Certaines différences sont certainement inévitables et peuvent même être nécessaires, mais l'expérience a permis de dégager quelques enseignements généraux sur la manière de réglementer efficacement tout au long du processus réglementaire. Ces enseignements sont repris, pour l'essentiel, dans les bonnes pratiques réglementaires.

L'expérience et les recommandations en la matière ont été recensées par des organismes tels que la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC).¹³ Les bonnes pratiques réglementaires mettent l'accent, entre autres, sur un processus délibératif pour identifier les problèmes de politique publique, évaluer les coûts et les avantages de différentes mesures réglementaires (ou de l'absence

d'intervention), utiliser des analyses d'impact de la réglementation, recourir à une réglementation axée sur les résultats, assurer une coordination interne efficace des politiques (par rapport aux obligations dans le cadre de l'OMC), et garantir la transparence et l'ouverture pour faciliter la participation des intéressés au processus réglementaire. Ainsi, le recours aux bonnes pratiques réglementaires peut aider à améliorer l'efficacité de la réglementation en augmentant la transparence et l'ouverture du processus réglementaire et en soumettant la prise de décisions à une analyse d'impact et à un examen périodique.

La diffusion et l'utilisation à plus grande échelle des bonnes pratiques réglementaires peuvent, dans une certaine mesure, créer un cadre commun et prévisible dans lequel les pays peuvent inscrire leurs interventions réglementaires et qui les incite à parler le même «langage réglementaire». C'est pourquoi les Membres de l'OMC concluent des arrangements de coopération réglementaire aux niveaux bilatéral et plurilatéral.¹⁴ La coopération réglementaire est un processus par lequel les responsables engagent un dialogue avec leurs homologues de différents gouvernements, dans un contexte formel ou informel, notamment en échangeant des renseignements sur les règles et les principes appliqués pour réglementer les marchés, l'objectif étant de formuler des règlements et des procédures d'essai plus compatibles et plus transparents, de simplifier et réduire les obstacles au commerce, et de permettre aux exportateurs de démontrer plus facilement et à un moindre coût qu'ils satisfont aux différentes prescriptions.

Les arrangements de coopération réglementaire entre pays comprennent, par exemple, des initiatives telles que le Partenariat transpacifique, le Conseil économique transatlantique, le forum UE-USA de haut niveau pour la

Encadré E.3 : Exemples de coopération réglementaire dans le domaine des OTC¹⁵

APEC : technologies vertes

Les membres du Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) ont des objectifs communs en matière de commerce et de protection de l'environnement, qu'ils cherchent à atteindre en coopérant dans le domaine de la réglementation des nouvelles technologies environnementales. La réunion des ministres de l'APEC chargés du commerce, tenue en 2011, a souligné le rôle important de l'ouverture du commerce et de l'investissement dans la région Asie-Pacifique pour réaliser l'objectif commun de protection de l'environnement. La raison d'être de cette coopération est que la réduction des obstacles non nécessaires au commerce et à l'investissement dans le domaine des biens et services environnementaux permettrait de réduire leurs coûts et d'améliorer l'accès aux technologies vertes, ce qui contribuerait à la réalisation de l'objectif commun de protection de l'environnement.

Le Sous-Comité sur les normes et la conformité (SCSC) de l'APEC s'est attaché à promouvoir la coopération régionale dans le secteur des technologies vertes par l'échange de renseignements, l'amélioration de la transparence, et l'établissement d'une base pour l'utilisation des normes, des règlements techniques et des procédures d'évaluation de la conformité. Parmi ces initiatives, on peut citer l'initiative pour les normes et la conformité dans le domaine des technologies solaires, et l'initiative «bâtiments verts et croissance verte». Dans ce contexte, les membres de l'APEC ont reconnu la nécessité de respecter les normes internationales, de promouvoir la reconnaissance mutuelle de la certification et d'accroître la participation des parties prenantes au processus de normalisation.

Plusieurs études de cas sur les technologies vertes, et en particulier sur les «bâtiments verts», ont été entreprises dans le cadre de ces initiatives et sont réalisées en coopération avec la Banque mondiale et le World Green Building Council. Dans ce contexte, il a été reconnu qu'il fallait améliorer la cohérence de la terminologie relative aux bâtiments verts pour accroître la transparence et permettre aux producteurs de mieux se conformer aux prescriptions des différents partenaires régionaux. Les acteurs publics et privés sont associés à l'élaboration des normes sur les bâtiments verts au sein de l'APEC. Le SCSC collabore aussi avec le Comité consultatif de l'ASEAN sur les normes et la qualité dans ce domaine.

Cette initiative montre comment la coopération réglementaire contribue à la réalisation d'un objectif commun à tous les membres de l'APEC – à savoir remédier aux défaillances du marché ayant des effets transfrontières en termes de pollution de l'environnement. Cet exemple montre aussi comment les pays s'orientent vers une coopération réglementaire dans le domaine des technologies vertes pour faire en sorte que les approches réglementaires futures contribuent à la protection de l'environnement et au commerce.

UE-Chine : jouets

RAPEX¹⁶-Chine est un mécanisme d'échange de renseignements en ligne entre la Chine et l'Union européenne qui vise à améliorer et régulariser la transmission de données sur l'administration et le respect des mesures relatives à la sécurité des produits. Cette initiative, née du memorandum d'accord signé en 2006 entre la Direction générale de la santé et des consommateurs de la Commission européenne (DG SANCO) et l'Administration générale chinoise du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine (AQSIQ), est un élément de la coopération réglementaire entre l'Union européenne et la Chine.

Elle prévoit l'échange de renseignements entre la DG SANCO et l'AQSIQ au sujet des jouets d'origine chinoise qui ont été jugés dangereux et qui ont, par conséquent, été interdits ou retirés du marché européen (comme cela a été notifié à la Commission européenne via le RAPEX). De son côté, l'AQSIQ s'emploie à empêcher l'interdiction future de jouets chinois sur le marché européen et informe la Commission européenne des résultats des enquêtes menées en réponse aux notifications faites et des mesures adoptées.

Cette initiative a pour but d'assurer la qualité et la sécurité des produits de consommation, de protéger les droits et les intérêts des consommateurs, et de renforcer la confiance des consommateurs dans le contexte de la croissance des échanges entre la Chine et l'Union européenne. En outre, cette initiative vise à améliorer la coordination de la normalisation des jouets au niveau de l'Organisation internationale de normalisation (ISO), et à sensibiliser la Chine aux prescriptions applicables aux jouets dans l'Union européenne. Elle comprend aussi des activités de coopération technique destinées à améliorer la qualité et la sécurité des produits. Le RAPEX-Chine aide à instaurer la confiance entre les organismes de réglementation et les consommateurs, à réduire les frictions commerciales et à créer une culture de sécurité des produits tout en maintenant un marché ouvert entre l'Union européenne et la Chine pour les jouets.

Cet exemple est intéressant parce qu'il montre comment un mécanisme original d'échange de renseignements permet de coopérer pour garantir la sécurité des jouets. La Chine et l'Union européenne ont des réglementations et des normes nationales différentes en matière de sécurité des jouets, car les préférences nationales en la matière sont différentes. Dans le cadre de cet arrangement, la coopération concerne dans une large mesure le commerce à sens unique des jouets de la Chine vers l'Union européenne. Cet arrangement d'échange de renseignements aurait pu être remplacé par une harmonisation avec les normes internationales, ou par l'alignement total des prescriptions techniques, mais ce n'est peut-être pas un objectif réaliste pour diverses raisons. En revanche, l'échange de renseignements permet à la Chine et à l'Union européenne de collaborer pour atteindre des objectifs communs en réduisant les asymétries de l'information.

coopération réglementaire, l'Arrangement de reconnaissance mutuelle transasmanien, et les travaux menés dans des organisations comme l'Organisation régionale sud-asiatique de normalisation, l'APEC, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et la Commission économique pour l'Europe de l'ONU.¹⁷

Les accords de coopération réglementaire peuvent être une occasion d'influer sur la mise en œuvre des mesures SPS/OTC dans les autres pays. L'intégration des bonnes pratiques réglementaires dans ces accords facilite les discussions et l'échange de renseignements sur les mesures adoptées par les partenaires commerciaux, car elles fournissent des critères et un langage communs pour évaluer les mesures. Une fois formalisés, les arrangements permanents de coopération réglementaire (par exemple, le Conseil économique transatlantique constitué entre les États-Unis et l'Europe) peuvent accroître la certitude quant aux mesures réglementaires qu'un partenaire prendra dans l'avenir face à certains problèmes ou pour certains produits. En général, la coopération réglementaire a pour but d'instaurer la confiance entre les autorités de réglementation au sujet des systèmes réglementaires et

de leurs résultats. Cela aide à donner l'assurance que les mesures SPS/OTC et les procédures d'évaluation de la conformité établiront un bon équilibre entre les objectifs de politique publique et la restriction des échanges.

Il y a différents degrés de confiance, de formalité et d'engagement. Le niveau de base de la coopération est le simple échange de renseignements et le renforcement de la confiance, qui font baisser les coûts de transaction. Un niveau plus élevé de coopération consiste en la reconnaissance mutuelle des systèmes d'accréditation et des procédures d'essai, qui réduisent le coût des exportations en permettant d'évaluer la conformité avec les prescriptions des marchés d'exportation dans des laboratoires nationaux avant l'exportation. Les autres types d'arrangements impliquant des niveaux de confiance et d'engagement encore plus élevés comprennent la reconnaissance mutuelle des résultats de l'évaluation de la conformité, la reconnaissance mutuelle des règlements techniques (y compris la reconnaissance de l'équivalence) et l'harmonisation complète des règlements techniques et des procédures d'évaluation de la conformité qui y sont associées.

Comme on l'a vu dans la section E.1 (c) où il est question de la profondeur de l'intégration dans différentes approches des mesures non tarifaires, le degré d'ambition d'une activité de coopération réglementaire donnée peut varier en fonction de la situation des pays concernés.¹⁸ Par exemple, la coopération réglementaire entre deux grands partenaires commerciaux ayant des liens économiques étroits peut viser à l'harmonisation totale, ce qui conduit à un degré de convergence élevé. En revanche, la coopération réglementaire entre deux économies ayant des systèmes politiques et des niveaux de revenu et de développement différents peut avoir un niveau d'ambition plus modeste – par exemple, améliorer la compréhension et renforcer la confiance pour faciliter les échanges.

Le fait d'avoir des traditions réglementaires et des structures institutionnelles communes peut faciliter les formes approfondies de coopération réglementaire. Mais, les différences entre les pays ne font pas nécessairement obstacle à la coopération. En fait, elles peuvent stimuler l'innovation réglementaire qui accroît l'efficacité et réduit les coûts.¹⁹

Bien entendu, ces grandes catégories ne rendent pas compte de toutes les formes de coopération réglementaire, et de nombreux arrangements comportent des éléments de différentes catégories. Par exemple, une coopération réglementaire sectorielle a lieu entre les membres d'organisations régionales comme l'APEC et l'ASEAN, comportant différents mécanismes ayant des niveaux d'ambition progressifs dans le cadre d'un programme unique. Cela permet aux partenaires de coopérer d'une manière appropriée à leurs circonstances nationales.²⁰

Une nouvelle forme de coopération entre les États membres du Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) a été lancée avec le Mécanisme tripartite sur les obstacles non tarifaires (ONT), qui permet aux exportateurs de présenter, sur une plate-forme Web, des plaintes concernant les mesures SPS/OTC sur les marchés d'exportation qui créent des difficultés commerciales; le système transmet ensuite les plaintes aux autorités nationales compétentes en vue d'un règlement par voie de consultations bilatérales entre les États membres concernés, ou par le biais des structures régionales compétentes (Kalenga, 2012).

L'Accord OTC et l'Accord SPS encouragent les Membres de l'OMC à coopérer. L'Accord SPS encourage la conclusion d'accords d'équivalence bilatéraux (voir l'encadré E.4 et la section B), dont deux ont été notifiés au Comité SPS. De même, l'Accord OTC encourage les Membres à conclure des accords de reconnaissance mutuelle des résultats de leurs procédures respectives d'évaluation de la conformité (voir la section D.4). Ces arrangements sont utiles car ils font baisser les coûts supportés par les exportateurs pour suivre l'évolution potentielle des politiques sur les marchés d'exportation (Organisation mondiale du commerce (OMC), 2011b).

Normalisation internationale

L'élaboration de normes internationales est, par définition, une forme de coopération multilatérale. Les activités de normalisation sont un processus dans le cadre duquel les parties prenantes, y compris les gouvernements, coopèrent sur des questions susceptibles d'avoir une influence directe sur les mesures SPS/OTC. Le résultat – une norme internationale – est le fruit tangible de cette coopération et c'est essentiellement (dans le meilleur des cas) un moyen de codifier et de diffuser les connaissances scientifiques et techniques les plus récentes concernant un produit ou un problème de politique particulier.²¹

L'Accord OTC et l'Accord SPS encouragent vivement l'utilisation des normes internationales ainsi que la participation à leur élaboration. Ils créent une présomption réfutable selon laquelle les règlements qui sont conformes aux normes internationales pertinentes sont présumés dans le cas de l'Accord OTC, « ne pas créer un obstacle non nécessaire au commerce international » et, dans le cas de l'Accord SPS, « être compatibles avec les ... dispositions de l'Accord ». ²²

Les normes internationales sont élaborées par des organismes gouvernementaux, des organismes non gouvernementaux (y compris pour les « normes privées ») et, parfois, par les deux à la fois. Alors que l'Accord SPS mentionne expressément trois organismes internationaux qui élaborent des normes internationales servant de référence, l'Accord OTC ne cite aucun organisme particulier à cet égard.²³ Cependant, les normes internationales ne sont pas la panacée, et le processus international de normalisation ne fonctionne pas toujours; cette question a été à l'origine de nombreuses discussions à l'OMC et pose un problème particulier aux Membres de l'OMC (ce point est examiné plus en détail dans la section E.4).

Procédures d'évaluation de la conformité

La coopération n'intervient pas seulement au stade de l'élaboration des normes; elle est utile aussi pour l'évaluation de la conformité et, plus précisément, pour faciliter la reconnaissance des résultats de l'évaluation de la conformité (par exemple, accords de reconnaissance mutuelle, accords d'équivalence et déclaration de conformité du fournisseur). Autrement dit, le fait de se conformer effectivement à une norme peut ne pas être suffisant – il faut aussi pouvoir en apporter la preuve pour donner confiance dans la qualité et la sécurité des produits exportés (de nombreux pays en développement manquent de capacités à cet égard²⁴). Les membres du Comité OTC ont commencé à examiner des directives pratiques indiquant comment choisir et concevoir des mécanismes efficaces et efficaces pouvant aider les pays à coopérer aussi dans le domaine de l'évaluation de la conformité.

Dans ce contexte, les systèmes régionaux et internationaux d'évaluation de la conformité peuvent aider à résoudre les problèmes liés à la multiplicité des procédures d'essai, de certification/enregistrement pour les commerçants et les entreprises – défi particulièrement difficile à relever pour les petites et moyennes entreprises

Encadré E.4 : L'équivalence dans l'Accord SPS

L'Accord SPS crée un cadre qui favorise la convergence des politiques afin de limiter autant que possible les effets négatifs des mesures SPS sur le commerce, tout en contribuant à la diversité des politiques. À cet effet, l'Accord reconnaît expressément que, si les mesures peuvent varier parmi les partenaires commerciaux, cela ne signifie pas qu'elles n'assurent pas le même niveau approprié de protection. En effet, aux termes de l'Accord SPS, les partenaires commerciaux sont tenus d'accepter les mesures SPS comme équivalentes si le pays exportateur démontre objectivement qu'avec ses mesures le niveau approprié de protection dans le Membre importateur est atteint. L'équivalence peut être acceptée pour une mesure spécifique ou pour des mesures concernant un produit ou une catégorie de produits, ou à l'échelle des systèmes. L'Accord précise en outre que les pays exportateurs devraient faciliter ce processus en donnant accès aux pays importateurs à des fins d'inspection, d'essais et d'autres procédures.

Le niveau approprié de protection peut être atteint par différents moyens et les mesures adoptées par les pays peuvent diverger pour des raisons politiques et sanitaires. L'obligation de déterminer si les mesures sont équivalentes incite les pays à tirer parti de l'expérience de leurs partenaires commerciaux, ce qui peut ainsi contribuer au renforcement des capacités. Pourtant, compte tenu des prescriptions technologiques inhérentes à de nombreuses mesures SPS, les pays en développement peuvent hésiter à allouer des ressources à l'amélioration de leurs capacités SPS s'ils ne sont pas sûrs que leurs mesures SPS seront reconnues comme équivalentes.

Pour répondre aux préoccupations des pays en développement concernant l'application de l'équivalence, le Comité SPS a élaboré des directives (G/SPS/19/Rev.2), qui donnent des précisions sur le type de renseignements que devraient communiquer les Membres importateurs et les Membres exportateurs. Ces directives demandent en particulier aux pays importateurs d'identifier les risques pertinents, d'expliquer leur niveau approprié de protection, et de fournir une évaluation des risques ou une justification technique de leurs mesures. En outre, le texte indique que les pays importateurs devraient tenir compte de leurs antécédents commerciaux avec le pays exportateur car ces antécédents impliquent une certaine connaissance des infrastructures et des mesures. Les trois organisations sœurs – le Codex Alimentarius, l'Organisation mondiale de la santé animale et la Convention internationale pour la protection des végétaux – ont aussi élaboré des lignes directrices concernant l'équivalence dans leurs domaines de compétence respectifs.

Étant donné l'importance du dialogue entre les partenaires commerciaux pour l'application du concept d'équivalence, la transparence devrait jouer un rôle crucial. L'équivalence est un point permanent de l'ordre du jour du Comité SPS, qui a établi un modèle de notification demandant des renseignements sur les accords d'équivalence. Les pays importateurs qui ont accepté l'équivalence des mesures SPS d'autres pays devraient notifier les mesures pertinentes et les produits visés. À ce jour, seules deux notifications ont été présentées. Malgré le défaut de notification de la part des pays, les contributions présentées au Comité SPS par les trois organisations sœurs²⁵ concernant leur programme de travail sur l'équivalence améliorent la transparence des efforts multilatéraux dans ce domaine.

(PME). Au Comité OTC, les délégations ont récemment examiné les travaux de la Coopération internationale sur l'agrément des laboratoires d'essais (ILAC) et du Forum international de l'accréditation (IAF) comme étant des exemples utiles de la coopération internationale dans le domaine de l'évaluation de la conformité.²⁶

L'ILAC est l'autorité mondiale d'accréditation des laboratoires et organismes d'inspection, et l'IAF supervise l'accréditation dans les domaines de la certification des systèmes de gestion, du personnel et des produits. L'objectif des deux organisations est le même : obtenir un résultat d'évaluation de la conformité accepté sur tous les marchés. Les deux organisations utilisent principalement les arrangements multilatéraux de reconnaissance mutuelle conclus entre les organismes d'accréditation ayant pour objectif commun la création d'un système mondial unique d'évaluation de la conformité. Cela réduit les risques pour les entreprises, les organismes de réglementation et les consommateurs en leur garantissant la fiabilité des services accrédités. Dans le cadre du sixième examen triennal en cours de l'Accord OTC, une

proposition des États-Unis²⁷ a amené les Membres à examiner comment leur expérience de l'utilisation de ces deux systèmes internationaux d'évaluation de la conformité peut servir à renforcer la mise en œuvre de l'Accord OTC.

Comité OTC et Comité SPS

Le Comité OTC et le Comité SPS donnent aux Membres de l'OMC la possibilité d'examiner des mesures SPS/OTC spécifiques, et des questions de nature plus générale, comme les bonnes pratiques réglementaires, les normes internationales et la transparence. Pour ce qui est des bonnes pratiques réglementaires, les Membres partagent des renseignements sur leur élaboration et leur application. Les Membres ont souligné que les règlements élaborés dans l'esprit des bonnes pratiques réglementaires ont plus de chances d'atteindre leurs objectifs de politique publique et risquent moins d'obéir à des considérations de compétitivité.²⁸ Les deux comités ont régulièrement des discussions sur les normes internationales et reçoivent des informations des

organismes à activité normative ayant le statut d'observateur.

Les Membres de l'OMC examinent aussi des problèmes commerciaux spécifiques (voir les sections B.2 et C.2) dans les Comités SPS/OTC. Dans certains cas, il s'agit simplement de clarifier la portée ou le statut d'une mesure, et dans d'autres, il est question des effets discriminatoires ou restrictifs pour le commerce, réels ou perçus, de mesures projetées ou appliquées. Ces discussions encouragent les Membres à prendre comme repères les normes internationales et à utiliser les bonnes pratiques réglementaires pour formuler leurs mesures, favorisant ainsi la convergence réglementaire. Ainsi, plus d'un tiers des 330 problèmes commerciaux soulevés au Comité OTC depuis 1995 concernent d'une manière ou d'une autre les normes internationales.

Les problèmes soulevés aux Comités SPS/OTC portent notamment sur le point de savoir si une norme internationale a été utilisée comme base d'une mesure particulière; si les Membres se sont écartés des normes internationales pertinentes; ou s'il existe une directive internationale pertinente. En outre, la plupart des problèmes commerciaux spécifiques soulevés au Comité OTC sont indirectement liés à l'utilisation ou à la non-utilisation des bonnes pratiques réglementaires pour une mesure donnée – par exemple en ce qui concerne sa justification, sa transparence (consultation publique) ou la conception réglementaire et l'évaluation de leur incidence sur le commerce (par exemple, au moyen d'une analyse d'impact de la réglementation). Au Comité SPS, l'examen des problèmes commerciaux spécifiques porte sur des questions analogues et la même proportion de problèmes font explicitement référence aux normes internationales. Sur les 327 problèmes commerciaux spécifiques soulevés au Comité SPS depuis 1995, près d'un tiers concernent des normes internationales. La plus forte proportion de problèmes (environ 40 pour cent) concerne la santé animale et les zoonoses.²⁹ La sécurité sanitaire des produits alimentaires et la préservation des végétaux représentent chacune environ un quart des problèmes restants.

L'examen multilatéral des problèmes commerciaux aux Comités SPS et OTC aide à mettre en lumière les mesures SPS/OTC potentiellement problématiques, et encourage les Membres de l'OMC à ne pas adopter des mesures inutilement restrictives pour le commerce, qui outrepassent les normes ou ne suivent pas les meilleures pratiques. De plus, les Membres dont les mesures sont contestées communiquent souvent des renseignements ou des mises à jour ce qui accroît la transparence des mesures SPS/OTC et des processus réglementaires (voir la série G/SPS/GEN/204/ et la série G/TBT/GEN/74/). Par ailleurs, les renseignements sur les effets d'une mesure sur le commerce peuvent aider les Membres à identifier les lacunes réglementaires et à développer encore les bonnes pratiques réglementaires. Cette question est examinée de plus près dans la section E.4.

Les deux comités donnent aussi aux Membres la possibilité de présenter les mesures SPS/OTC projetées. Les Accords OTC et SPS obligent les Membres à notifier au Secrétariat de l'OMC les nouvelles mesures projetées

qui ne sont pas compatibles avec les normes internationales pertinentes, et cela peut avoir «un effet notable sur le commerce». Ces notifications contiennent des renseignements sur les produits visés par les mesures et sur les objectifs et la justification des mesures. Elles permettent aussi aux autres Membres de formuler des observations sur la conception des mesures.

Depuis 1995, les Comités OTC et SPS ont pris des décisions et fait des recommandations³⁰ pour étendre les obligations de notification énoncées dans les accords pertinents, dans le but d'accroître encore la transparence des mesures et de donner aux Membres un meilleur accès aux renseignements contenus ou mentionnés dans les notifications. Ils ont, par exemple, donné des orientations aux Membres sur les types de mesures à notifier et recommandé des délais pour la présentation des notifications, pour la formulation d'observations (60 jours au moins) et pour l'entrée en vigueur (au moins six mois à compter de la fin du délai prévu pour la formulation d'observations), et ils ont établi des procédures pour la présentation du texte intégral des mesures SPS/OTC dans plusieurs langues. Les autres décisions et recommandations visent notamment à encourager les Membres à répondre aux observations et à en tenir compte lors de la finalisation des mesures, et à établir des portails Web pour que le Secrétariat puisse diffuser des renseignements sur les mesures SPS/OTC.³¹

(b) Coopération dans le domaine des mesures relatives aux services

Comme on l'a expliqué dans la section B.3, la réglementation est la principale limite à l'accès aux marchés du fait de la nature même des services. Tout d'abord, l'application d'un droit de douane à la fourniture internationale de services est pratiquement impossible. La protection du commerce des services, lorsqu'elle existe, est inscrite dans les lois, les règlements, les procédures, les décisions, les mesures administratives et les autres mesures de ce genre. Bien souvent, les règlements relatifs aux services ne sont pas essentiellement axés sur le commerce, mais ils peuvent avoir des effets non nécessaires de distorsion et de restriction des échanges dans certains cas. Il est très difficile de faire la distinction entre les règlements légitimes et ceux qui sont considérés comme protectionnistes. Les sous-sections suivantes examinent comment les pays coopèrent dans le domaine des services selon le type de mesure concernée.

(i) *Comment les pays coopèrent-ils dans le domaine du commerce des services ?*

Pour faciliter la coopération, les accords sur le commerce des services, et tout particulièrement l'AGCS, distinguent trois types de mesures relatives aux services, à savoir :

- (i) les mesures qui restreignent l'accès aux marchés en imposant des restrictions quantitatives et des prescriptions concernant la forme juridique (restrictions à l'entrée du fournisseur de services ou limitation de la quantité de services fournis);

- (ii) les mesures qui établissent une discrimination à l'égard des services et des fournisseurs de services étrangers en modifiant les conditions de concurrence en faveur des services et des fournisseurs de services nationaux³²;
- (iii) les réglementations intérieures qui sont de nature non discriminatoire et non quantitative.

La volonté des pays de coopérer dans le domaine du commerce des services varie en fonction des mesures concernées. L'AGCS définit les mesures des catégories (i) et (ii) comme des limitations concernant l'accès aux marchés et le traitement national qui doivent être réduites ou éliminées dans le cadre de séries de négociations successives. En revanche, les mesures de la catégorie (iii), à part certaines obligations générales au titre de l'AGCS, n'ont généralement pas fait l'objet de disciplines commerciales. L'article VI:4 de l'AGCS prescrit cependant de négocier des disciplines pour certaines réglementations intérieures, à savoir les mesures relatives aux licences, aux qualifications et aux normes techniques. La négociation de ces disciplines est justifiée par des raisons qui ne sont pas très différentes de celles qui sont évoquées dans les Accords OTC et SPS, l'objectif étant de faire en sorte que les procédures et prescriptions en matière de licences et de qualifications, ainsi que les normes techniques, ne constituent pas des obstacles non nécessaires au commerce des services.

Bien qu'il y ait de grandes similitudes entre les Accords OTC et SPS, et le type de disciplines relatives à la réglementation intérieure qui sont négociées au titre de l'article VI:4 de l'AGCS, le cadre de l'AGCS pour la coopération réglementaire dans le domaine des services, mis à part les négociations sur des engagements spécifiques, en est encore à un stade embryonnaire. L'analyse qui suit examine dans quelle mesure on peut dire qu'il y a effectivement une coopération sur chacune de ces grandes catégories de mesures en ce qui concerne la mise en œuvre et le fonctionnement de l'accord. S'agissant de la réglementation intérieure relevant de la catégorie (iii), il convient de noter que l'accent est mis sur les mesures pour lesquelles des disciplines sont en cours de négociation, car les motifs, les questions et les problèmes sont très semblables à ceux qui sont mentionnés dans les Accords OTC et SPS.

(ii) Coopération en matière de libéralisation progressive

La section B.3 (c) a déjà expliqué pourquoi les restrictions quantitatives et les mesures discriminatoires sont les mesures qui ont le plus d'effets de distorsion des échanges, justifiant encore plus une coopération. En principe, cette coopération a lieu par le biais de négociations visant à supprimer les limitations concernant l'accès aux marchés et la discrimination dans le traitement national. Les résultats de ces négociations sont consolidés dans un instrument juridique qui peut accroître la crédibilité des réformes en cours et futures, car son abrogation serait coûteuse.

Dans le cas de l'AGCS, la coopération sur les mesures des catégories (i) et (ii) amène les Membres de l'OMC à

s'engager à garantir un niveau minimal d'accès aux marchés et de traitement national pour chaque secteur inscrit dans sa liste d'engagements. Les listes d'engagements spécifiques concernant les services ont donc une fonction analogue à celle des listes de concessions tarifaires concernant les marchandises dans la mesure où elles facilitent la coopération par une négociation réciproque. Dans le cas du commerce des services, les négociations ont lieu sur la base de demandes et d'offres entre des paires ou des groupes de Membres de l'OMC qui ont des intérêts ou des besoins communs, et pourraient être considérées comme un cadre de coopération.

La volonté des Membres de l'OMC de coopérer pour supprimer les limitations concernant l'accès aux marchés et le traitement national peut s'expliquer par des raisons d'économie politique dont certaines ont été examinées dans les sections B.3 et E.1. On notera que, comme l'indiquent Roy *et al.* (2007), l'expérience de l'AGCS et des accords commerciaux préférentiels concerne principalement les engagements de libéralisation relatifs à l'entrée sur le marché et à la discrimination, et non les autres aspects des régimes ou des pratiques réglementaires des Membres.

En fait, cette approche était voulue par l'AGCS, ce qui explique pourquoi il était nécessaire d'avoir un mandat distinct pour la négociation de disciplines concernant la réglementation intérieure. Ainsi, lorsqu'un Membre de l'OMC supprime une limitation concernant le nombre de fournisseurs de services étrangers qui peuvent opérer sur son territoire, les autres types de réglementation ne sont pas touchés.

L'organisme de réglementation peut quand même exiger que le fournisseur obtienne une licence pour fournir ses services, ce qui peut nécessiter le respect de prescriptions de fond et de procédure. Les employés du fournisseur de services peuvent devoir remplir certaines conditions en matière de qualifications. Le fournisseur lui-même peut être tenu de veiller à ce que les services fournis soient conformes à certaines prescriptions techniques. En outre, toute activité commerciale serait soumise à une réglementation sur l'environnement, la santé, la sécurité et le travail. Toutes ces mesures non discriminatoires, qui figurent généralement dans les régimes de licences et de qualifications, doivent souvent être respectées préalablement à l'autorisation de fournir un service. Elles peuvent donc avoir une grande incidence sur l'accès aux marchés de services, mais elles ne feraient pas l'objet de négociations sur une libéralisation progressive.

En particulier, les réglementations intérieures qui prévoient des procédures contraignantes et/ou opaques et des critères subjectifs ou impartiaux en matière de licences et de qualifications et des prescriptions et formalités administratives pesantes peuvent constituer des obstacles au commerce des services, même si elles ne visent pas directement le commerce. La diversité des systèmes réglementaires et des normes sur les marchés internationaux peut augmenter considérablement le coût de la mise en conformité pour les fournisseurs de services

et agir comme un obstacle indirect à la fourniture de services, même lorsqu'il n'existe pas de restrictions à l'accès aux marchés ou de mesures discriminatoires. C'est pourquoi le cadre de l'AGCS pour la coopération devait aller au-delà de la suppression des limitations concernant l'accès aux marchés et le traitement national relevant des catégories (i) et (ii), pour aborder des aspects particuliers de la réglementation intérieure.

(iii) *Coopération en matière de réglementation intérieure*

Si la théorie économique à l'appui de la coopération dans le cadre de l'AGCS diffère en partie de celle qui s'applique dans le cadre du GATT (voir l'encadré E.1), les deux ont une grande ressemblance qui est examinée ici. Le problème de la substitution des mesures, analysé dans la section E.1 dans le cas du commerce des marchandises, pourrait s'appliquer aussi au commerce des services.

Quand des Membres de l'OMC prennent des engagements pour les mesures relatives aux services des catégories (i) et (ii), les gouvernements peuvent être incités à modifier la réglementation intérieure ou à l'appliquer d'une manière particulièrement restrictive (mesures visées à l'article VI:4, décrites plus haut). Dans la pratique, le problème peut se poser différemment dans le domaine du commerce des services par rapport au commerce des marchandises car il y a un écart important entre les consolidations au titre de l'AGCS et les mesures effectives. L'incitation à utiliser la réglementation intérieure comme un autre moyen de limiter l'accès aux marchés ou le traitement national est moins forte, car les Membres peuvent modifier leur régime jusqu'au niveau de la consolidation. En fait, la substitution de mesures dans les services peut aussi se produire en sens inverse. Les gouvernements qui n'ont pas de réglementation et de capacité d'exécution adéquates peuvent être réticents à ouvrir le marché et, ainsi, maintenir des restrictions à l'accès au marché.

À la différence des Accords OTC et SPS, l'AGCS doit encore élaborer intégralement un cadre pour la coopération en matière de réglementation intérieure dans le secteur des services. Il prévoit, à l'article VI:4, la négociation des disciplines nécessaires pour faire en sorte que les mesures en rapport avec certains types de réglementations – prescriptions et procédures en matière de qualifications et de licences, normes techniques – soient, entre autres, fondées sur des critères transparents et objectifs et ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité des services. La Décision sur la réglementation intérieure (S/L/70) indique trois secteurs distincts pour l'élaboration des disciplines nécessaires: (i) les disciplines d'application générale (les disciplines horizontales applicables à tous les secteurs); (ii) les disciplines relatives à des secteurs ou groupes de secteurs particuliers; et (iii) les disciplines concernant les services professionnels.

En 1998, les Disciplines relatives à la réglementation intérieure dans le secteur des services comptables (S/L/64) ont été adoptées par le Conseil du commerce des services de l'OMC. La décision pertinente du Conseil

(S/L/63) dispose que les «disciplines relatives aux services comptables» s'appliquent uniquement aux Membres de l'OMC ayant des engagements spécifiques sur les services comptables. Ces disciplines devront être intégrées dans l'AGCS, ainsi que tous les nouveaux résultats que le Groupe de travail de la réglementation intérieure pourrait obtenir dans l'intervalle, à l'issue de la série de négociations commerciales en cours.

Après les disciplines relatives aux services comptables, les Membres ont entrepris de négocier des «disciplines horizontales», mais cela n'excluait pas d'éventuels travaux futurs sur des «disciplines sectorielles». Les questions relatives à la négociation de disciplines horizontales sont abordées plus loin dans cette section. Il convient de noter que les Membres ont déjà certaines obligations générales en matière de coopération – en particulier en ce qui concerne la transparence et les procédures administratives – et que les disciplines doivent s'appuyer sur ces obligations. Les sous-sections suivantes examinent comment elles ont été utilisées et quel type de coopération serait exigé par les disciplines en matière de réglementation intérieure.

Disciplines et mécanismes existants

L'article III de l'AGCS exige que les Membres de l'OMC publient toutes les mesures visant ou affectant le fonctionnement de l'Accord. En outre, les Membres ont l'obligation de publier toutes les lois, réglementations ou directives administratives qui affectent notablement le commerce des services visés par les engagements spécifiques qu'ils ont pris. Les Membres doivent aussi établir des points d'information chargés de fournir des renseignements spécifiques aux Membres qui en font la demande. Si elles sont pleinement respectées, les obligations de notification peuvent être un bon moyen d'améliorer l'échange de renseignements et d'aborder le sujet de la transparence des réglementations dans le domaine des services. Mais, dans la pratique, il est difficile de faire respecter ces obligations et ce, pour plusieurs raisons, qui sont exposées dans la section C et dans la section E.4 (b).

Les autres prescriptions en matière de transparence concernent la reconnaissance de l'éducation ou de l'expérience acquise, des conditions qui ont été remplies, ou des licences ou certificats accordés à un fournisseur de services dans un pays donné. L'article VII de l'AGCS n'énonce aucune prescription de fond quant aux modalités de la reconnaissance mais il exige la notification des mesures de reconnaissance existantes, ainsi que l'ouverture de nouvelles négociations, le cas échéant. Dans ce cas, il faut ménager à tout autre Membre une possibilité adéquate de faire savoir s'il souhaite participer aux négociations. Cependant, comme dans le cas de l'obligation de notification énoncée à l'article III, le respect de cette prescription est limité.

Les Membres de l'OMC ont toutefois adopté un ensemble de lignes directrices non contraignantes pour les accords ou arrangements de reconnaissance mutuelle dans le secteur des services comptables. Ces lignes directrices portent sur la conduite des négociations, les obligations pertinentes au titre de l'AGCS ainsi que la forme et la

teneur des accords. L'objectif est de faciliter, pour les parties, la négociation d'accords de reconnaissance et, pour les tiers, la négociation de leur accession à ces accords ou la négociation d'accords comparables.

Outre la transparence, une coopération est exigée aussi pour l'administration de la réglementation intérieure. Ces dispositions, qui figurent à l'article VI de l'AGCS, visent à garantir la régularité de la procédure et l'ouverture du processus de prise de décisions. Par exemple, toutes les mesures d'application générale qui affectent le commerce des services pour lesquelles des engagements ont été pris doivent être administrées d'une manière raisonnable, objective et transparente. Des renseignements doivent être fournis sur l'état des demandes d'autorisation pour la fourniture d'un service. Lorsque des engagements spécifiques concernant des services professionnels ont été contractés, des procédures adéquates doivent être prévues pour vérifier la compétence des professionnels d'un autre pays. Bien que ces dispositions de l'AGCS donnent à penser que les Membres de l'OMC ont estimé qu'il était nécessaire de coopérer sur les questions réglementaires affectant le commerce des services, il est difficile de savoir dans quelle mesure ces dispositions ont été appliquées.

Cependant, l'adoption des Disciplines relatives à la réglementation intérieure dans le secteur des services comptables (S/L/64) par le Conseil du commerce des services en décembre 1998 a été un résultat très important. Ces disciplines doivent être intégrées dans l'AGCS ainsi que tous les nouveaux résultats que le Groupe de travail de la réglementation intérieure aura obtenu, à l'issue de la série de négociations en cours. Elles mettent principalement l'accent sur les réglementations (non discriminatoires) qui n'ont pas à être inscrites dans les listes au titre de l'article XVI (accès aux marchés) et de l'article XVII (traitement national). En outre, ces disciplines comportent une disposition exigeant que les Membres de l'OMC fassent en sorte que ces « mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime ». Parmi les objectifs légitimes figurent la protection des consommateurs (y compris tous les utilisateurs de services comptables et le public en général), la qualité du service, la compétence professionnelle et l'intégrité de la profession.

Élaboration de nouvelles disciplines

Hormis le fait qu'il exige le respect des obligations mentionnées ci-dessus et des disciplines relatives aux comptables, l'AGCS n'est pas allé beaucoup plus loin dans l'imposition de disciplines commerciales concernant la réglementation intérieure non discriminatoire. Pourtant, les Membres de l'OMC ont reconnu la nécessité de coopérer sur les questions réglementaires en définissant un mandat à l'article VI.4 pour les disciplines relatives à la réglementation intérieure. Il a été très difficile de parvenir à un accord sur la portée et l'ambition appropriées de ces disciplines. Le principal problème était de distinguer les prescriptions visant à réaliser un objectif légitime de celles qui visent à restreindre les échanges. Certains Membres ont préconisé l'utilisation d'un critère de nécessité, tandis que d'autres ont estimé qu'un tel critère

serait trop contraignant et restreindrait indûment la liberté des autorités de réglementation. La section B montre combien il est difficile de répondre à cette question dans le cas du commerce des services, vu le nombre relativement limité de travaux théoriques et empiriques en la matière.

Cela pose aussi la question de savoir dans quelle mesure les gouvernements pourraient coopérer pour limiter au maximum les effets négatifs liés à la réglementation intérieure, face à la grande diversité des réglementations sectorielles et nationales. À cet égard, il est utile de se référer aux Accords OTC et SPS, dans le cadre desquels la coopération vise surtout à encourager les Membres à éliminer ou limiter les prescriptions qui ne sont pas nécessaires pour atteindre les objectifs de politique générale visés. Des mécanismes analogues pourraient être utilisés dans le cas des services. Il pourrait s'agir de dispositions plus strictes en matière de transparence, d'une présomption générale en faveur des normes internationales, et d'un cadre institutionnel pour le suivi et l'échange de renseignements. Les deux accords contiennent en outre un critère de nécessité qui a été très controversé dans les négociations sur la réglementation intérieure (voir la section E.4 (e) (iii)).³³

Malgré ces similitudes, il y a une différence essentielle, qui est que les services sont immatériels et que l'on ne peut donc pas les échantillonner, les tester ou les inspecter. En conséquence, les procédures et méthodes utilisées dans le cas des mesures OTC et SPS sont difficiles à appliquer aux services – par exemple, l'élaboration de normes scientifiques au moyen d'essais en laboratoire est plus complexe, voire tout simplement impossible. Cela donne à penser que, bien souvent, l'évaluation, la vérification et l'assurance de la conformité ne peuvent pas porter sur le service en lui-même et doivent donc porter sur le fournisseur du service. Puisque le « produit » n'est pas facile à examiner, il est probable que la précaution réglementaire sera plus grande pour les services que pour les marchandises, et qu'il sera plus difficile de fixer un niveau de tolérance au risque généralement acceptable.

On trouvera ci-après une description des questions sur lesquelles la coopération entre les pays est souhaitée dans le contexte des négociations sur la réglementation intérieure. Il convient de noter que, dans les négociations sur les services, les questions relatives à la transparence, à l'objectivité et à la simplification des procédures sont abordées séparément.

Transparence

Les négociations visent à faire en sorte que les renseignements sur les prescriptions et les procédures réglementaires soient accessibles à toutes les parties concernées. Cela inclut : la publication et la disponibilité des renseignements relatifs aux réglementations et procédures ; la spécification des délais raisonnables pour répondre aux demandes de licences ; les renseignements sur les raisons pour lesquelles une demande a été rejetée ; et la notification indiquant les renseignements manquants dans une demande. Sont aussi inclus la spécification des délais raisonnables pour répondre aux

demandes, et les renseignements sur les procédures de réexamen des décisions administratives.

Les nouvelles disciplines relatives à la réglementation intérieure s'inspirent et tiennent compte des dispositions de l'article III de l'AGCS concernant la publication et la notification des mesures (voir aussi la section E.4). Un accord sur des dispositions en matière de transparence contribuerait à réduire les asymétries de l'information qui existent dans les secteurs de services, et donnerait une plus grande certitude aux fournisseurs de services.

Impartialité et objectivité

Les fournisseurs de services veulent généralement avoir l'assurance que les évaluations faites par les autorités de réglementation et de surveillance pour donner l'autorisation de fournir un service, si celle-ci est exigée, seront conduites de manière raisonnable, impartiale et objective. Il est aussi largement admis que, pour obtenir de meilleurs résultats, les décisions doivent être prises indépendamment de tout intérêt commercial ou de toute influence politique. À cet égard, la formulation de critères et de procédures précis peut être d'une importance cruciale pour éviter l'excès de pouvoir discrétionnaire et aider à garantir le caractère raisonnable, impartial et objectif du processus réglementaire.

Simplification des procédures

La longueur et la complexité des procédures d'examen des demandes d'autorisation pour la fourniture d'un service peuvent dissuader les fournisseurs de services de chercher à accéder au marché d'un Membre. Cette complexité peut aussi dissimuler des intentions protectionnistes. La simplification des procédures facilitera les activités des fournisseurs de services et réduira les risques de protectionnisme occulte.

Néanmoins, dans de nombreux secteurs des services, il se peut que les caractéristiques du service fourni ne permettent pas d'adopter des procédures très simples. Par exemple, plusieurs autorités peuvent être appelées à intervenir pour garantir la qualité du service, éviter tout effet négatif sur l'environnement ou permettre des consultations publiques. La complexité d'une procédure doit donc être considérée dans son contexte. La question de la simplification est liée à la certitude des procédures. Normalement, les fournisseurs de services s'attendent à ce que les critères d'évaluation ne soient pas modifiés pendant l'examen de leur demande. Si cela est inévitable, les requérants doivent disposer d'un délai raisonnable pour s'adapter aux procédures ou aux critères modifiés.

Reconnaissance de l'équivalence

Pour faire en sorte que les fournisseurs de services étrangers respectent les prescriptions en matière de qualifications et les autres normes imposées aux fournisseurs d'origine nationale, il est souvent demandé aux autorités de réglementation d'évaluer l'équivalence des qualifications acquises dans le pays et à l'étranger. Dans de nombreux cas, elles peuvent exiger que les étrangers qui demandent une licence ou une autre forme d'autorisation pour fournir un service subissent des tests

ou remplissent certaines conditions pour démontrer l'équivalence. Ces tests étant imposés pour s'assurer qu'une norme nationale est respectée, ils peuvent être considérés comme une réglementation intérieure. Les négociations sur les disciplines au titre de l'article VI.4 ont échoué sur la question de savoir comment faire en sorte que ces prescriptions ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité du service. Dans ces cas, les autorités de réglementation pourraient être obligées de tenir compte des qualifications déjà acquises dans le pays d'origine des fournisseurs de services étrangers et de modifier en conséquence toutes prescriptions additionnelles qui leur sont imposées.

La notion d'équivalence a déjà été utilisée dans la section des Disciplines relatives aux services comptables concernant les prescriptions en matière de qualifications, à l'article 2.7 de l'Accord OTC et à l'article 4:11 de l'Accord SPS. Pour compléter ce principe, les gouvernements sont encouragés à négocier des accords pour accepter l'équivalence des qualifications obtenues dans d'autres juridictions ou à reconnaître unilatéralement l'équivalence.³⁴

Normes internationales

L'acceptation des normes internationales peut faciliter l'évaluation des qualifications obtenues à l'étranger et aider à promouvoir le commerce des services. Les gouvernements qui participent à l'élaboration de normes au niveau international devraient veiller à ce que cela se fasse de la manière la plus transparente possible afin d'éviter le risque de « capture » par les groupes d'intérêts particuliers. L'article VI:5 (b) de l'AGCS dispose que, pour déterminer si les prescriptions sont compatibles avec les principes de nécessité, de transparence et d'objectivité, on tiendra compte des normes internationales des organisations internationales compétentes appliquées par les Membres de l'OMC.

L'expression « organisations internationales compétentes » s'entend des organismes internationaux auxquels peuvent adhérer les organismes compétents de tous les Membres de l'OMC au moins. Les Accords OTC et SPS contiennent déjà une forte présomption en faveur des normes internationales. Dans le domaine des services, une présomption analogue est fortement encouragée, mais il existe des obstacles importants. Tout d'abord, les normes internationales sont moins courantes pour les services que pour les marchandises. La nature exacte des normes techniques applicables aux services appelle aussi quelques questions: s'agit-il surtout de normes de produit, de normes de procédé, ou des deux à la fois? Et dans quelle mesure une discipline commerciale pourrait-elle couvrir les normes volontaires publiées par des organismes non gouvernementaux sans aucune délégation de pouvoir? Dans le contexte des OTC, on distingue les « normes », qui sont des mesures volontaires, et les « règlements techniques », qui sont obligatoires. Cette distinction n'existe pas dans l'AGCS.

La coopération ne suffit pas en soi pour remédier à toutes les externalités pouvant résulter de la divergence des réglementations. La relative rareté des normes internationales dans le domaine des services par rapport

aux marchandises témoigne en partie des différences de préférences réglementaires. Dans ce contexte, les divergences réglementaires entre les juridictions pourraient bien être la conséquence directe d'une préférence pour un objectif particulier et du degré de réalisation de cet objectif. On ne voit pas pourquoi les pays voudraient faire un compromis sur la réalisation d'un objectif réglementaire qui est jugé légitime et nécessaire. Au mieux, une coopération pourrait être envisagée pour trouver les moyens les moins restrictifs pour le commerce d'atteindre cet objectif, ou des moyens d'aider les fournisseurs de services à respecter des normes particulières ou d'autres prescriptions de fond.

La coopération en matière de réglementation intérieure dans le domaine des services nécessiterait à la fois une intégration négative, c'est-à-dire l'interdiction commune de certaines pratiques, et/ou le respect de certains principes. Elle devrait être complétée par des mesures positives visant à aider les autorités de réglementation à mieux comprendre les normes et les prescriptions qu'elles ne connaissent pas et à s'y fier.

La coopération dans ce domaine peut donc nécessiter au moins trois types de mesures : (i) l'établissement d'un cadre de règles approprié pour faire en sorte que la réglementation intérieure ne constitue pas un obstacle non nécessaire au commerce des services ; (ii) la promotion de l'utilisation des instruments commerciaux pour une réglementation favorable à la concurrence ; et (iii) le renforcement des capacités réglementaires dans le domaine du commerce des services. La première de ces mesures est déjà abordée dans les négociations sur la réglementation intérieure au titre de l'article VI:4 de l'AGCS. Les deux autres points d'action exigent une plus grande coopération réglementaire entre les organismes et les organisations internationales, qui pourrait être liée à une coopération technique visant à remédier aux contraintes réglementaires du côté de l'offre. Ces points sont examinés en détail dans la section E.4.

(iv) Autres formes de coopération

C'est dans le secteur des télécommunications que la coopération entre les autorités de réglementation a été la plus évidente. Le Document de référence, qui énonce un ensemble de principes favorables à la concurrence et qui va au-delà des éléments du mandat énoncé à l'article VI:4 de l'AGCS, est un résultat majeur de l'Accord de 1997 sur les télécommunications de base. Il a aidé à façonner l'environnement réglementaire des télécommunications en définissant un ensemble de principes portant sur des questions telles que les sauvegardes en matière de concurrence, les garanties d'interconnexion, la transparence des régimes de licences et l'indépendance des autorités de réglementation.

À la différence d'une obligation générale, cet instrument entre en vigueur lorsqu'un Membre de l'OMC l'annexe à sa liste d'engagements spécifiques. Au sens strict, il traite d'un éventail de questions réglementaires plus large que celui qui figure dans le mandat de l'article VI:4. Il est mentionné ici parce qu'il donne un exemple utile de coopération réglementaire, qui pourrait peut-être être reproduit dans d'autres secteurs. L'approche du

Document de référence, qui fait l'objet d'engagements additionnels (article XVIII), pourrait aussi servir de modèle pour la coopération sur d'autres questions réglementaires, y compris les disciplines relatives à la réglementation intérieure prévues à l'article VI:4. Ces points sont examinés plus en détail dans la section E.4.

Les divers organes qui s'occupent de la mise en œuvre et du fonctionnement de l'AGCS servent aussi de cadre à la coopération sur d'autres aspects de la réglementation des services. Les Membres peuvent leur soumettre – ce qu'ils ont déjà fait – des questions de réglementation. Par exemple, le Conseil du commerce des services a examiné des questions réglementaires relatives aux tarifs de l'itinérance mobile internationale. Le Comité du commerce des services financiers a poursuivi ses travaux sur la crise financière et la réforme de la réglementation. Le Comité des engagements spécifiques fait intervenir, dans l'examen des questions courantes comme la classification des services, les autorités de réglementation qui ont une expertise et une connaissance spécifique du secteur. Cela étant, ces organes, à la différence des Comités OTC et SPS, n'étaient pas censés à l'origine servir de cadre à une coopération réglementaire. L'absence de cadre de ce genre n'a rien d'étonnant puisqu'il reste à négocier, dans le cadre de l'AGCS, un ensemble de disciplines ayant un but analogue à celui des Accords SPS et OTC.

En dehors de l'OMC, la coopération sur la réglementation affectant le commerce des services a lieu dans de nombreuses instances différentes. Roy *et al.* (2007) ont constaté que, globalement, les engagements de libéralisation des services inscrits dans les accords commerciaux préférentiels (ACPr) allaient au-delà des engagements actuels dans le cadre de l'AGCS et des offres présentées dans les négociations du Cycle de Doha. Il y a cependant peu d'éléments qui permettraient de penser que les ACPr sont allés plus loin que l'AGCS dans l'élaboration de disciplines sur la réglementation intérieure ou dans l'établissement de nouvelles possibilités de coopération réglementaire. La plupart de ces accords ont reproduit les dispositions de l'article VI de l'AGCS. Il semblerait que les ACPr aient rencontré les mêmes difficultés qu'au niveau multilatéral pour faire avancer cette question. Il y a cependant quelques exceptions.

Mattoo et Sauvé (2010) ont noté l'inclusion d'un critère de nécessité dans l'ACPr Suisse-Japon, d'un chapitre complet sur la réglementation intérieure dans l'Accord de rapprochement économique Australie-Nouvelle-Zélande, et de dispositions additionnelles sur la transparence dans le domaine des services dans des accords conclus par les   tats-Unis. On trouve aussi des dispositions relatives au critère de nécessité dans l'Accord de partenariat économique stratégique transpacifique et dans le Mercosur.

Hors du contexte des négociations commerciales, certaines organisations régionales ont établi des principes ou des codes de bonnes pratiques réglementaires destinés à compléter la libéralisation des services. Les plus élaborés sont notamment les Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de

la réglementation, et la Liste de référence commune APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation. Ces instruments, qui couvrent l'ensemble de la réglementation et pas seulement celle qui concerne le secteur des services, énoncent des principes non contraignants pour la conception de règlements qui favorisent l'ouverture des marchés et la concurrence.

Il existe aussi une assez longue tradition de coopération réglementaire au niveau sectoriel, par exemple dans les services postaux et de communication, les services financiers, les transports, l'éducation et certains services professionnels. Cette coopération était nécessaire pour remédier aux effets de l'interdépendance internationale qui exigent, pour plus d'efficacité, une réponse réglementaire coordonnée des différentes juridictions. Elle était nécessaire aussi pour assurer la compatibilité et l'interopérabilité des différents systèmes et réseaux.

Par exemple, la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC), le Comité des normes comptables internationales (IASB) et l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) ont établi des normes internationales pour le secteur des services comptables. La Convention postale universelle définit les principes directeurs généraux du service postal international et la réglementation des services du courrier. Les normes élaborées par l'Union internationale des télécommunications (UIT) sont essentielles pour le fonctionnement et l'interopérabilité des réseaux de technologies de l'information et de la communication (TIC) au niveau mondial. Dans le secteur de l'éducation, les conventions régionales de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) sont les principaux instruments internationaux traitant de la reconnaissance des qualifications universitaires à des fins académiques et parfois à des fins professionnelles.

Dans le secteur financier, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire sert de cadre à une coopération régulière sur les questions de contrôle bancaire, qui vise à mieux faire comprendre les principaux problèmes liés au contrôle et à améliorer la qualité du contrôle bancaire dans le monde. Un Conseil de stabilité financière (FSB), réunissant les autorités nationales chargées de la stabilité financière dans les grands centres financiers internationaux, les institutions financières internationales, des groupes internationaux d'organismes sectoriels de réglementation et de contrôle, et des comités d'experts des banques centrales, a également été créé. Ce Conseil coordonne les travaux des autorités financières nationales et des organismes de normalisation internationaux afin d'élaborer et de promouvoir des politiques de réglementations et de contrôle efficaces et d'autres politiques concernant le secteur financier.

Bien qu'elle ne soit pas engagée principalement aux fins du commerce, cette coopération a des implications importantes car elle peut favoriser une meilleure compréhension, sinon une harmonisation, entre les autorités de réglementation. Elle comporte cependant des risques car l'élaboration de normes ou de réglementations internationales peut, par hasard ou à dessein, servir les intérêts de ceux qui ont les ressources

nécessaires pour participer au processus et l'influencer. Ces préoccupations, qui ont été au premier plan dans le domaine du commerce des marchandises (voir la section E.4), ont reçu moins d'attention dans le domaine du commerce des services. Cela tient en partie au fait que la réglementation des services est moins développée au niveau international et que, lorsque de tels instruments existent, ils sont généralement axés sur des secteurs particuliers.

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

Comme il a été expliqué dans les sections précédentes, si certaines mesures non tarifaires sont motivées principalement par le souci de protéger les secteurs en concurrence avec les importations, d'autres visent des objectifs légitimes de politique publique, tels que la préservation de la santé des personnes et des animaux, la protection des consommateurs ou la promotion de la durabilité environnementale. Dans cette sous-section, nous examinons les règles du GATT/de l'OMC, telles qu'elles ont été interprétées dans le cadre du règlement des différends, afin de comprendre comment elles peuvent ou non refléter certaines observations découlant de l'analyse économique effectuée dans les sections précédentes.

Plus précisément, nous examinons d'abord comment les règles du GATT/de l'OMC reflètent les motivations économiques de la coopération multilatérale qui ont été analysées dans la section E.1. Nous examinons ensuite dans quelle mesure les règles du GATT/de l'OMC relatives aux mesures non tarifaires tiennent compte des raisons économiques de l'adoption de ces mesures, qui ont été analysées dans la section B. La section E.4 approfondira ensuite cette analyse en examinant certaines questions spécifiques qui se posent quand les règles du GATT/de l'OMC sont comparées aux indications fournies par la théorie économique.

(a) Règles du GATT/de l'OMC relatives au commerce des marchandises et raisons de la coopération multilatérale

Dans le cas des marchandises, les Accords du GATT/de l'OMC limitent les instruments de politique auxquels les Membres de l'OMC peuvent recourir pour protéger les secteurs en concurrence avec les importations. Les droits de douane sont le seul moyen de protection légitime pouvant être utilisé. Les Membres ont négocié des niveaux de droits maximaux (appelés «consolidations tarifaires») qu'ils ne peuvent pas dépasser (voir l'article II du GATT). Les niveaux de droits maximaux qu'un Membre peut appliquer sont indiqués dans sa liste de concessions. Il est en outre interdit aux Membres d'appliquer «d'autres droits ou impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'occasion de l'importation» à moins qu'ils ne se soient réservé le droit de le faire dans leurs listes de concessions.

Pendant de nombreuses années, les principales disciplines appliquées aux mesures non tarifaires étaient la prohibition des restrictions quantitatives prévue à l'article XI du GATT et les obligations de non-discrimination à l'article I^{er} (nation la plus favorisée – NPF) et à l'article III (traitement national) du GATT. Ces disciplines étaient complétées par la possibilité de déposer une plainte en situation de non-violation, dans les cas où une partie contractante considérait qu'une mesure, bien que compatible avec les dispositions du GATT, «annulait ou compromettait» des avantages découlant pour lui de l'Accord.

L'obligation NPF s'applique aussi bien aux mesures intérieures qu'aux mesures à la frontière. Elle impose aux Membres de l'OMC d'appliquer à un produit importé en provenance d'un autre Membre un traitement non moins favorable que celui qui est appliqué au produit «similaire» importé d'un autre pays. L'obligation de traitement national concerne les mesures intérieures, telles que les impositions et réglementations intérieures relatives à la vente d'un produit. Elle impose aux Membres de traiter un produit importé d'une manière non moins favorable que le produit national similaire. Une des questions essentielles examinées dans le cadre du règlement des différends au GATT/à l'OMC, en rapport avec l'obligation de traitement national est celle de savoir dans quelle mesure cette obligation interdit les mesures qui ont des effets disparates sur les importations, mais dont on peut montrer objectivement qu'elles ont un objectif réglementaire légitime. Cette question est étudiée de plus près dans la section E.3 (b).

Comme cela a été expliqué dans la section E.1, le cadre général du GATT est compatible avec une approche axée sur la substitution de mesures. Le GATT renfermait aussi certaines règles qui allaient au-delà de la limitation de la possibilité pour les Membres de remplacer une mesure (un droit de douane, par exemple) par une autre, comme une mesure non tarifaire. Il énonçait en particulier des obligations importantes en matière de transparence qui répondaient aussi au problème de l'information incomplète.

Certains accords du Cycle d'Uruguay ont imposé des obligations allant nettement plus loin que l'approche du GATT concernant la substitution de mesures. Ces obligations ont été qualifiées de «post-discriminatoires» (Hudec, 2003). Celles qui sont énoncées dans les Accords SPS et OTC revêtent une importance particulière pour le présent rapport. Ces deux accords contiennent des obligations non-discriminatoires. Mais ils énoncent aussi des prescriptions qui s'appliquent aux mesures non tarifaires entrant dans leur champ d'application. Par exemple, l'Accord SPS exige que les mesures SPS soient fondées sur des principes scientifiques. Et l'Accord OTC dispose que les règlements techniques ne doivent pas être plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime.

Cette approche «post-discriminatoire» a pour effet d'affaiblir le lien avec les concessions en matière d'accès aux marchés que la substitution de mesures protégeait. Malgré la justification de la substitution de mesures qui sous-tend les Accords du GATT/de l'OMC, il ne semble

pas y avoir aujourd'hui d'obligation générale imposant à un Membre de l'OMC de démontrer que son accès aux marchés a été compromis lorsqu'il conteste une mesure non tarifaire. Les seules mesures dont il faut démontrer les effets négatifs dans le cadre d'une allégation de violation sont les subventions pouvant donner lieu à une action. Par contre, un Membre qui conteste, par exemple, une interdiction de faire de la publicité au titre de l'article III:4 du GATT n'a pas besoin de démontrer l'existence d'effets sur le commerce pour que son allégation soit recevable. Il n'est pas obligatoire non plus de démontrer l'existence d'effets sur le commerce quand on conteste des mesures SPS ou des règlements techniques.

En résumé, les disciplines qui s'appliquent aux mesures non tarifaires autres que les subventions pouvant donner lieu à une action ne sont pas liées directement à des concessions spécifiques en matière d'accès aux marchés. Autrement dit, un Membre peut contester une MNT qu'elle ait ou non des effets sur le commerce qui peuvent être démontrés. Cela étant, il y a lieu de penser que les Membres n'investiront pas normalement les ressources nécessaires pour déposer une plainte si la mesure n'a pas d'effet sur le commerce.

Tel qu'il a été conçu initialement, l'article XXIII du GATT disposait qu'une partie contractante contestant une mesure prise par une autre partie contractante devait démontrer que cette mesure «annulait ou compromettait» un avantage escompté par cette partie contractante au titre du GATT (J. H. Jackson, 1989). Toutefois, en 1962, un groupe spécial du GATT a déterminé que dans les cas où il y avait «manifestement infraction» à une disposition du GATT, «la mesure prise fai[sait] présumer qu'un avantage [était] annulé ou compromis ...» (GATT, *Uruguay – Recours à l'article XXIII*, paragraphe 15). Cette présomption juridique a été codifiée ultérieurement et est maintenant incorporée dans l'article 3:8 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

L'allégation d'annulation ou de réduction d'avantages a été analysée dans la littérature économique, où elle a été considérée comme un moyen efficace de soumettre les mesures non tarifaires à des disciplines (voir la section E.1 (c)). Il est encore possible, pour un Membre de l'OMC, de contester une mesure qui n'est pas incompatible avec le GATT mais qui «annule ou compromet» néanmoins les avantages qu'il s'attendait à obtenir au titre de l'Accord. Toutefois, comme il est expliqué ci-après, les allégations en situation de non-violation font l'objet de prescriptions rigoureuses et sont rarement présentées en dehors des cas où elles servent d'allégations subsidiaires quand les allégations de violation n'aboutissent pas.

La grande majorité des différends soumis à l'OMC portent sur des allégations de violation. Aucun Membre n'a réussi à réfuter la présomption d'annulation ou de réduction d'avantages, résultant d'une constatation de violation, en montrant que les mesures n'avaient pas d'effet réel sur le commerce (Organisation mondiale du commerce (OMC), 2004).

Dans l'affaire *CE – Bananes III*, les Communautés européennes ont tenté de réfuter la présomption

d'annulation ou de réduction d'avantages eu égard aux constatations du Groupe spécial indiquant qu'il y avait violation du GATT de 1994, en invoquant le fait que les États-Unis n'avaient jamais exporté une seule banane vers la Communauté européenne et ne pouvaient donc pas subir un quelconque dommage commercial. L'Organe d'appel a rejeté l'argument des Communautés européennes et, ce faisant, a confirmé le raisonnement suivant d'un groupe spécial antérieur :

«[O]n ne saurait interpréter la première phrase du paragraphe 2 de l'article III comme visant à protéger le volume d'exportations escompté; ce qu'elle protège, c'est le rapport compétitif escompté entre les produits importés et nationaux. Tout changement de ce rapport compétitif contraire à cette disposition doit par conséquent être considéré *ipso facto* comme annulant ou compromettant des avantages conférés par l'Accord général. Le fait d'établir qu'une mesure incompatible avec la première phrase du paragraphe 2 de l'article III n'a pas d'effets ou n'a que des effets négligeables ne suffirait pas, de l'avis du Groupe spécial, à prouver que les avantages conférés par cette disposition n'ont pas été annulés ou compromis, même si une réfutation dans ce sens était en principe permise» (rapport du Groupe spécial *États-Unis – Fonds spécial pour l'environnement*, paragraphe 5.19).

L'allégation de non-violation a été qualifiée de «recours ... exceptionnel» qui «devrait être envisagé avec prudence» (rapport du Groupe spécial *Japon – Pellicules*, paragraphe 10.37; et rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 186).

(b) Règles du GATT/de l'OMC relatives au commerce des marchandises et raison d'être économique des MNT

On a expliqué, dans la section B, qu'une mesure non tarifaire peut être justifiée quand elle vise à remédier à une défaillance réelle du marché. On a aussi expliqué dans la section B qu'une telle MNT a des effets positifs sur le bien-être, mais que ses effets sur le commerce sont ambigus.

Depuis sa création, le régime du GATT/de l'OMC a reconnu que les Membres peuvent avoir besoin d'adopter des mesures non tarifaires pour remédier aux défaillances du marché. À cet égard, on peut considérer que les règles du GATT/de l'OMC relatives aux MNT fournissent des «moyens» de distinguer les mesures qui visent réellement à remédier à une défaillance du marché et celles qui ont des motivations opportunistes (voir Trachtman, 1998; Marceau et Trachtman, 2009). Dans certains cas, les règles du GATT/de l'OMC cherchent aussi à limiter l'effet sur le commerce d'une MNT adoptée pour réaliser un objectif légitime de politique publique.

Malgré les dires de certains critiques, les règles du GATT/de l'OMC n'établissent pas de hiérarchie entre les

engagements commerciaux des Membres de l'OMC et les objectifs de politique publique qu'ils peuvent poursuivre par le biais de la réglementation intérieure. En fait, les règles du GATT/de l'OMC permettent l'application de mesures non tarifaires qui visent un objectif légitime non protectionniste, même dans les cas où les mesures ont des effets sur le commerce. Les «moyens» prévus dans les Accords de l'OMC pour faire une distinction entre les MNT protectionnistes et les MNT non protectionnistes sont décrits ci-après.

(i) *Non-discrimination et pertinence de l'intention ou du but*

Comme cela a été dit dans la section E.1, les obligations de non-discrimination énoncées aux articles I^{er} et III du GATT sont les principaux moyens utilisés dans le GATT pour limiter la substitution de mesures. Une flexibilité additionnelle est prévue au titre des exceptions générales énoncées à l'article XX du GATT, ce qui permet de prendre certaines mesures pour atteindre les objectifs de politique publique mentionnés dans cette disposition, tels que la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux, et la conservation des ressources naturelles épuisables.

Malgré cette flexibilité additionnelle prévue à l'article XX, certains craignent que l'obligation de traitement national énoncée à l'article III ne soit un instrument trop grossier si elle est appliquée mécaniquement. Ceux qui pensent ainsi préconisent une interprétation de cette obligation qui ne soit pas axée exclusivement sur la question de savoir si la mesure non tarifaire contestée a des effets différents sur le produit importé et sur le produit national «similaire». En fait, selon eux, l'analyse devrait aussi tenir compte de l'intention ou du but sous-jacent de la mesure contestée pour ne limiter que les mesures qui ne visent pas un objectif légitime.

Comme l'explique Lester (2011), trois points de vue ont été défendus en ce qui concerne la pertinence de l'intention ou du but pour l'évaluation d'une réglementation intérieure au titre de l'article III. Le premier est que l'intention ou le but n'ont aucun rôle à jouer dans l'analyse du traitement national. Ils peuvent être pertinents, le cas échéant, lorsque le Membre défendeur invoque l'une des exceptions générales énoncées à l'article XX du GATT. Les deux autres consistent à dire que l'intention ou le but doivent nécessairement être pris en considération dans l'analyse au titre de l'article III, mais ils divergent sur le point de savoir précisément à quel stade l'intention ou le but interviennent dans l'analyse. L'un dit qu'ils doivent être pris en considération pour déterminer si le produit importé et le produit national sont «similaires». L'autre considère qu'ils font partie de l'analyse sur le point de savoir si le produit importé reçoit un traitement moins favorable que le produit national.

Deux groupes spéciaux du GATT ont cherché à inclure l'examen de l'objectif réglementaire dans l'évaluation d'une discrimination, ce qui a été appelé ensuite le «critère du but et de l'effet» (*États-Unis – Boissons à base de malt et Canada – Régies provinciales des alcools (États-Unis)*). Hudec indique que le «critère du but et de

l'effet» apportait deux améliorations à l'approche classique. Premièrement, la nouvelle approche «assignait un rôle moindre à l'aspect métaphysique de la «similarité» dans l'analyse, mais subordonnait la question de la violation aux deux points les plus importants qui distinguent un règlement authentique de la protection commerciale : les effets de la mesure sur le commerce et le bien-fondé de son objectif réglementaire allégué». Deuxièmement, «en permettant de considérer la question de la justification réglementaire en même temps que la question de la violation elle-même, l'approche «du but et de l'effet» évitait le rejet prématuré de plaintes valables au seul motif de la «non-similarité», ainsi qu'un traitement excessivement rigoureux» (Hudec, 2003 : 628).

Regan (2003) a aussi préconisé de tenir compte de l'objectif réglementaire dans l'évaluation de la non-discrimination au titre de l'article III du GATT. À son avis, la question centrale dans cette évaluation devrait être de savoir si la mesure est le résultat d'un objectif législatif protectionniste. Il précise que cela n'a pas de rapport avec les motifs subjectifs des législateurs. Il s'agit plutôt d'une question générale concernant les forces politiques responsables du résultat politique final. Regan reconnaît que l'adoption d'un règlement peut avoir des objectifs multiples. Il suggère donc que le règlement ne soit invalidé que si l'objectif protectionniste a été une cause de son adoption «en l'absence de».

Il est généralement reconnu que le critère «du but et de l'effet» a été rejeté dans l'affaire *Japon – Boissons alcooliques*, le premier différend en matière de non-discrimination concernant des taxes intérieures qui a été réglé dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC (voir Roessler, 2003). La question a aussi été abordée dans l'affaire *CE – Bananes III*, dans laquelle l'Organe d'appel a refusé d'appliquer ce critère pour analyser une allégation au titre des articles II et XVII de l'AGCS. Toutefois, certains commentateurs ont noté que, dans des rapports ultérieurs, l'Organe d'appel semblait reconnaître qu'un objectif réglementaire joue un certain rôle dans l'évaluation au titre de l'article III du GATT (Regan, 2003 ; Porges et Trachtman, 2003).³⁵ Cette question fait actuellement l'objet de discussions suite aux décisions rendues par l'Organe d'appel au sujet de l'article 2.1 de l'Accord OTC dans les affaires *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle* et *États-Unis – Thon II (Mexique)* (voir plus loin).

L'Accord SPS et l'Accord OTC énoncent tous deux des obligations de non-discrimination, bien qu'ils fonctionnent un peu différemment. L'Accord SPS prévoit que les mesures SPS ne doivent pas «[établir] de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre leur propre territoire et celui des autres Membres». Ce libellé est une reconnaissance du fait que, en raison de différences climatiques, de parasites ou de maladies existants, ou de conditions relatives à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, il n'est pas toujours approprié d'imposer les mêmes prescriptions sanitaires et phytosanitaires aux produits alimentaires, animaux ou végétaux en provenance de différents pays. Les mesures SPS varient parfois, selon le pays d'origine des produits

alimentaires, animaux ou végétaux concernés. Marceau et Trachtman (2009) comparent cette disposition et l'article III du GATT, notant que la première ne semble pas exiger une analyse du «produit similaire» mais est plutôt axée sur la justification de la discrimination entre les situations.

Le libellé de l'article 2.1 de l'Accord OTC est plus proche de celui de l'article III du GATT. L'Accord OTC dispose que les Membres de l'OMC feront en sorte, pour ce qui concerne les règlements techniques, qu'il soit accordé aux produits importés en provenance du territoire de tout Membre un traitement non moins favorable que celui qui est accordé aux produits similaires d'origine nationale et aux produits similaires originaires de tout autre pays.

Comme on l'a indiqué plus haut, la pertinence de la raison d'être ou de l'objectif des mesures a fait l'objet de débats intenses dans le contexte de l'article III du GATT. La question est maintenant posée dans le contexte de l'article 2.1 de l'Accord OTC. Il convient de rappeler, à cet égard, que l'Accord OTC ne renferme pas de disposition énonçant des exceptions générales, comme l'article XX du GATT.

Trois groupes spéciaux récents ont adopté des approches différentes en ce qui concerne la pertinence de l'intention ou de l'objectif pour l'évaluation de la similarité au titre de l'article 2.1 de l'Accord OTC. Le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Thon II (Mexique)*, se référant à l'interprétation de l'article III:4 du GATT donnée par l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Amiante*, a interprété l'expression «produits similaires» figurant à l'article 2.1 de l'Accord OTC comme concernant la nature et l'importance d'un rapport de concurrence entre et parmi des groupes de produits (rapport du Groupe spécial *États-Unis – Thon II (Mexique)*, paragraphe 7.225). En d'autres termes, ce groupe spécial n'a pas souhaité prendre en considération à ce stade l'intention ou l'objectif de la mesure. Le Groupe spécial *États-Unis – EPO (Certaines prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine)* a adopté une approche analogue.

En revanche, le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, qui examinait une allégation contre une mesure relative au tabac qui prohibait les cigarettes ayant des arômes caractérisants, autres que le tabac ou le menthol, a refusé de procéder à l'analyse de la similarité «avant tout sous l'angle de la concurrence». En fait, le Groupe spécial était d'avis que les éléments de preuve concernant les critères relatifs à la similarité devraient être soupesés au regard du fait que la mesure en cause était «un règlement technique dont le but immédiat [était] de réglementer les cigarettes ayant un arôme caractérisant pour des raisons de santé publique». Cela signifiait qu'il devait «accorder une attention particulière à l'importance de l'objectif de santé publique d'un règlement technique et à la façon dont certaines particularités des produits pertinents, leurs utilisations finales, ainsi que la perception qu'en [avaient] les consommateurs, [devaient] être évaluées à la lumière de cet objectif».

Le Groupe spécial a donc conclu que «l'objectif de santé publique légitime déclaré» de la mesure en cause – à savoir la réduction du tabagisme chez les jeunes – devait

«imprégner et éclairer [son] analyse de la similarité». Il a estimé, en particulier, que l'objectif de santé publique légitime déclaré était pertinent pour l'examen des caractéristiques physiques qui étaient importantes pour le but immédiat de réglementer les cigarettes ayant des arômes caractérisants, ainsi que du critère relatif aux goûts et aux habitudes des consommateurs, domaine dans lequel la perception des consommateurs, ou plutôt des consommateurs potentiels, ne pouvait être évaluée que par rapport à l'objectif de protection de la santé du règlement technique en cause (rapport du Groupe spécial *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, paragraphe 7.119).

Un autre aspect intéressant de la procédure de groupe spécial dans l'affaire *États-Unis – EPO* est que les parties ont présenté de nombreux arguments concernant les effets réels allégués sur le commerce – et le point de savoir si ces effets étaient imputables aux mesures en cause (la mesure EPO) ou à d'autres facteurs. Les parties ont présenté des chiffres et des analyses économiques, y compris des études économétriques. Pour le Groupe spécial, c'était une question factuelle importante dans le différend : il a jugé important de formuler des constatations sur les effets réels de la mesure EPO sur le commerce, même si, selon le critère juridique qu'il avait défini pour l'article 2.1 de l'Accord OTC, ces constatations n'étaient pas indispensables pour l'analyse de l'allégation des plaignants. D'ailleurs, le Groupe spécial est allé plus loin en faisant valoir qu'il avait le droit, «et en fait le devoir, de faire les constatations factuelles nécessaires pour procéder à une analyse objective du différend et de tous les éléments de preuve qui [lui étaient] présentés», et que la fonction fondamentale des groupes spéciaux n'excluait pas – et pouvait en fait nécessiter – l'examen des éléments de preuve et arguments économiques et économétriques.

En conséquence, bien qu'il n'ait pas réellement effectué lui-même une analyse économétrique, le Groupe spécial a évalué la robustesse des études contradictoires des États-Unis et du Canada, soulignant que les études économétriques, contrairement aux analyses descriptives, permettaient d'isoler et de quantifier les différents facteurs en jeu. Il a conclu que l'étude économétrique canadienne (Sumner) avait établi *prima facie* que la mesure EPO avait un effet négatif important et significatif sur les parts des importations et la base de prix du bétail canadien. Il a aussi conclu que l'incidence démontrée par l'étude canadienne, et qui n'avait pas été réfutée par l'étude économétrique de l'USDA, coïncidait avec sa constatation selon laquelle la mesure EPO accordait un traitement moins favorable (pour les morceaux de chair musculaire) au sens de l'article 2.1 de l'Accord OTC (rapport du Groupe spécial *États-Unis – EPO*, paragraphes 7.444 à 7.566).

Les trois rapports des groupes spéciaux ont fait l'objet d'un appel, mais au moment de la rédaction du présent rapport, seuls les rapports de l'Organe d'appel sur les affaires *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle* et *États-Unis – Thon II (Mexique)* avaient été distribués.

L'Organe d'appel n'a pas souscrit à l'interprétation donnée par le Groupe spécial, dans l'affaire *États-Unis –*

Cigarettes aux clous de girofle, du concept de «produits similaires» employé à l'article 2.1 de l'Accord OTC, qui était axée sur les buts du règlement technique en cause, en tant qu'éléments distincts du rapport de concurrence entre et parmi les produits. De l'avis de l'Organe d'appel, «le contexte fourni par l'article 2.1 lui-même, par d'autres dispositions de l'Accord OTC, par l'Accord OTC dans son ensemble et par l'article III:4 du GATT de 1994, ainsi que l'objet et le but de l'Accord OTC, étayaient une interprétation du concept de «similarité» employé à l'article 2.1 fondée sur le rapport de concurrence entre et parmi les produits». Les préoccupations en matière de réglementation à l'origine d'un règlement technique ne pouvaient être prises en compte que dans la mesure où elles étaient pertinentes pour l'examen de certains critères de similarité et étaient reflétées dans le rapport de concurrence de ces produits.³⁶ Finalement, l'Organe d'appel a néanmoins estimé que les critères de «similarité» que le Groupe spécial avait examinés étayaient la conclusion générale de celui-ci selon laquelle les cigarettes aux clous de girofle et les cigarettes mentholées étaient des produits similaires au sens de l'article 2.1 de l'Accord OTC (rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, paragraphes 156 et 160).

L'Organe d'appel a aussi examiné l'élément «traitement moins favorable» de l'article 2.1 de l'Accord OTC, notant qu'un groupe spécial examinant une allégation de violation au titre de l'article 2.1 devrait chercher à déterminer si le règlement technique en cause modifiait les conditions de concurrence sur le marché du Membre qui réglementait au détriment du groupe des produits importés par rapport au groupe des produits nationaux similaires.

L'Organe d'appel a aussi expliqué que «le contexte et l'objet et le but de l'Accord OTC milit[ai]ent en faveur d'une interprétation de la prescription relative au «traitement non moins favorable» de l'article 2.1 comme n'interdisant pas un effet préjudiciable sur les importations qui découle[ait] exclusivement d'une distinction réglementaire légitime». Cela signifie que dans le cas où un règlement technique n'établit pas de discrimination *de jure* à l'égard des importations, «l'existence d'un effet préjudiciable sur les possibilités de concurrence pour le groupe des produits importés par rapport à celui des produits similaires nationaux n'est pas déterminante pour l'existence d'un traitement moins favorable au titre de l'article 2.1». Les groupes spéciaux doivent analyser en outre si l'effet préjudiciable sur les importations découle exclusivement d'une distinction réglementaire légitime, plutôt qu'elle ne reflète l'existence d'une discrimination à l'égard du groupe des produits importés. Ce faisant, les groupes spéciaux doivent analyser minutieusement les circonstances propres à l'affaire, à savoir la conception, les principes de base, la structure révélatrice, le fonctionnement et l'application du règlement technique en cause, et en particulier le point de savoir si le règlement technique est impartial, afin de déterminer si elles établissent une discrimination à l'égard du groupe des produits importés (rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, paragraphes 180 à 182).

Finalement, l'Organe d'appel a souscrit à la conclusion du Groupe spécial selon laquelle, en exemptant les cigarettes mentholées de l'interdiction des cigarettes aromatisées, la mesure des États-Unis soumettait les cigarettes aux clous de girofle importées en provenance d'Indonésie à un traitement moins favorable que celui qui était accordé aux produits similaires nationaux, au sens de l'article 2.1 de l'Accord OTC. L'Organe d'appel a estimé que l'effet préjudiciable de la mesure des États-Unis, s'agissant des possibilités de concurrence, pour les cigarettes aux clous de girofle importées ne découlait pas d'une distinction réglementaire légitime parce que les cigarettes mentholées avaient la même caractéristique de produit (l'aromatisant qui masque l'âpreté du tabac) que celle qui, dans la perspective de l'objectif déclaré de la mesure des États-Unis, justifiait la prohibition des cigarettes aux clous de girofle.

Toutefois, l'Organe d'appel s'est efforcé d'expliquer que sa décision ne signifiait pas que les Membres de l'OMC « ne [pouvaient] pas adopter de mesures pour rechercher des objectifs de santé légitimes tels que limiter ou empêcher le tabagisme chez les jeunes ». Il a souligné que, même si la mesure en cause recherchait l'objectif légitime de réduire le tabagisme chez les jeunes en interdisant les cigarettes contenant des arômes et des ingrédients qui rendent le tabac plus attractif pour les jeunes, « [elle] le fai[sait] d'une manière qui [était] incompatible avec l'obligation de traitement national énoncée à l'article 2.1 de l'Accord OTC du fait qu'[elle] exempt[ait] les cigarettes mentholées, qui contiennent de la même façon des arômes et ingrédients rendant le tabac plus attractif pour les jeunes, de l'interdiction visant les cigarettes aromatisées » (rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, paragraphes 226 et 236).

L'Organe d'appel a également examiné une allégation au titre de l'article 2.1 de l'Accord OTC dans l'affaire *États-Unis – Thon II (Mexique)*. La question de la similarité des produits du thon de différentes origines ne faisait pas l'objet de l'appel. Le débat concernant l'article 2.1 a donc été limité à l'élément « traitement non moins favorable » de l'article 2.1. L'Organe d'appel a d'abord expliqué que les règlements techniques étaient des mesures qui, de par leur nature même, établissaient des distinctions entre les produits en fonction de leurs caractéristiques ou des procédés et méthodes de production s'y rapportant. Par conséquent, l'article 2.1 ne devrait pas être lu comme signifiant que toute distinction, en particulier celles qui sont fondées exclusivement sur les caractéristiques particulières d'un produit ou sur des procédés et méthodes de production particuliers, constituerait en soi un « traitement moins favorable » (paragraphe 211).

L'Organe d'appel a décrit l'analyse de la question de savoir s'il y avait un traitement moins favorable au titre de l'article 2.1 comme comprenant les deux étapes suivantes: (i) une évaluation du point de savoir si le règlement technique en cause modifiait les conditions de concurrence au détriment du produit importé par rapport au produit national similaire ou au produit similaire originaire d'un autre Membre; et (ii) une détermination du point de savoir si l'effet préjudiciable reflétait une discrimination à l'encontre du produit importé du Membre plaignant.

Faisant référence à la décision qu'il avait rendue antérieurement dans l'affaire *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, l'Organe d'appel a expliqué que l'existence d'un effet préjudiciable ne suffisait pas à démontrer qu'il y avait un traitement moins favorable au sens de l'article 2.1; au contraire, un groupe spécial devait analyser en outre si l'effet préjudiciable sur les importations découlait exclusivement d'une distinction réglementaire légitime, plutôt qu'elle ne reflétait l'existence d'une discrimination à l'égard du groupe des produits importés (paragraphes 215 et 231). L'Organe d'appel a en outre indiqué, en l'espèce, qu'il examinerait, en particulier, si, à la lumière des constatations de fait formulées par le Groupe spécial et des faits non contestés versés au dossier, la mesure des États-Unis était impartiale dans la manière dont elle remédiait aux risques présentés pour les dauphins par différentes méthodes de pêche dans différentes zones de l'océan (paragraphe 232).

S'agissant des dispositions des États-Unis en matière d'étiquetage *Dolphin-safe*, l'Organe d'appel a d'abord constaté que les constatations de fait formulées par le Groupe spécial « établiss[ai]ent clairement que l'absence d'accès au label *Dolphin-safe* pour les produits du thon contenant du thon capturé par encerclement des dauphins [avait] un effet préjudiciable sur les possibilités de concurrence pour les produits du thon mexicains sur le marché des États-Unis » (paragraphe 235). S'agissant de la question de savoir si l'effet préjudiciable reflétait l'existence d'une discrimination, l'Organe d'appel a examiné si les différentes conditions d'accès au label *Dolphin-safe* étaient « adaptées » aux risques présentés pour les dauphins par différentes méthodes de pêche dans différentes zones de l'océan, comme les États-Unis l'avaient allégué. Il a noté la constatation du Groupe spécial selon laquelle, alors que la mesure des États-Unis prenait pleinement en compte les effets nuisibles (y compris les effets observés et non observés) résultant pour les dauphins de leur encerclement dans les eaux tropicales du Pacifique Est, elle ne visait pas la mortalité découlant des méthodes de pêche autres que l'encerclement des dauphins pratiquées dans d'autres zones de l'océan. Dans ces circonstances, l'Organe d'appel a constaté que la mesure en cause n'était pas impartiale dans la manière dont elle remédiait aux risques présentés pour les dauphins par différentes techniques de pêche dans différentes zones de l'océan. Sur cette base, il a infirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle les dispositions des États-Unis en matière d'étiquetage *Dolphin-safe* n'étaient pas incompatibles avec l'article 2.1 de l'Accord OTC et a constaté, au contraire, que la mesure des États-Unis était incompatible avec l'article 2.1.

Les rapports de l'Organe d'appel dans les affaires *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle* et *États-Unis – Thon II (Mexique)* mettaient l'accent sur l'article 2.1 de l'Accord OTC; l'Organe d'appel a examiné l'article III:4 du GATT uniquement en tant que contexte pertinent pour son interprétation de l'article 2.1 de l'Accord OTC. Néanmoins, les rapports ont suscité un débat au sujet de leurs implications pour l'analyse au titre de l'article III:4 du GATT (voir International Economic Law and Policy Blog: <http://worldtradelaw.typepad.com>).

Comme on l'a indiqué plus haut, l'Accord OTC et le GATT sont structurés différemment. Le GATT renferme une

disposition énonçant des exceptions générales (article XX) qui peut être invoquée pour justifier une mesure qui est par ailleurs incompatible avec l'article III:4 (ou une autre obligation prévue dans le GATT). L'article XX fait référence à certains des objectifs de politique générale qui sont également mentionnés dans le Préambule de l'Accord OTC, tels que la protection de l'environnement. L'Organe d'appel a fait observer, à cet égard, que, alors que le GATT et l'Accord OTC cherchent à établir un équilibre semblable, « dans le GATT de 1994, cet équilibre trouve son expression dans la règle du traitement national énoncée à l'article III:4, nuancée par les exceptions prévues à l'article XX, tandis que, dans l'Accord OTC, il est reflété dans l'article 2.1 lui-même, lu à la lumière de son contexte et de son objet et son but » (rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, paragraphe 109). Certains pourraient interpréter cela comme étayant une approche différente au titre de l'article III:4 et au titre de l'article 2.1 de l'Accord OTC, selon laquelle tout fondement légitime du traitement différencié du produit importé et du produit national similaire serait pris en considération dans l'évaluation du moyen de défense au titre de l'article XX et non dans le cadre de l'évaluation de la question de savoir s'il y a une discrimination au titre de l'article III:4.

Il convient également de noter que l'article XX du GATT renferme une liste exhaustive des raisons de politique générale qui pourraient être invoquées pour justifier une mesure par ailleurs incompatible avec les règles du GATT. En revanche, l'Accord OTC ne limite pas expressément les objectifs de politique générale qui peuvent être recherchés au moyen d'un règlement technique. L'éventail des objectifs pouvant justifier une mesure est potentiellement plus « ouvert » dans le cadre de l'Accord OTC que dans le cadre du GATT.

La procédure d'appel dans l'affaire *États-Unis – EPO* n'était pas achevée au moment de la rédaction du présent rapport.

(ii) Niveau de protection approprié

Comme l'article III du GATT, les Accords SPS et OTC n'établissent pas de niveaux minimaux ou maximaux de protection réglementaire. Par exemple, l'Accord SPS n'exige pas qu'un Membre de l'OMC établisse un règlement en fonction d'un risque particulier. Ainsi, un Membre peut choisir de ne pas réglementer du tout. Dans le même temps, l'Accord SPS n'impose pas de plafond pour le niveau maximal de réglementation. L'Organe d'appel a souligné à cet égard que c'est la « prérogative » d'un Membre de l'OMC de déterminer le niveau de protection qu'il considère approprié (rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 199).

Bien que les Membres de l'OMC aient la prérogative de déterminer leur niveau de protection, ils doivent se conformer à la prescription de cohérence énoncée à l'article 5:5 de l'Accord SPS. Une mesure SPS ne satisfait pas à cette prescription si: (i) le Membre imposant la mesure contestée a adopté ses propres niveaux appropriés de protection sanitaire contre les risques pour la santé ou la vie des personnes dans plusieurs situations différentes; (ii) ces niveaux de protection présentent des différences (« distinctions » selon les termes de l'article 5:5) arbitraires

ou injustifiables dans le traitement des situations différentes; et (iii) les différences arbitraires ou injustifiables doivent entraîner une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international. L'analyse au titre de l'article 5:5 n'est néanmoins effectuée que si les situations font apparaître des niveaux de protection différents et présentent un ou plusieurs éléments communs suffisants pour les rendre comparables (rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphes 214 et 215, et 217).

(iii) Fondement scientifique ou technique

L'Accord SPS exige que les mesures SPS soient fondées sur des principes scientifiques et ne soient pas maintenues sans preuves scientifiques. Sauf si la mesure SPS est prise en cas d'urgence ou sur la base d'une norme internationale, elle doit être fondée sur une évaluation des risques, que l'Accord définit comme suit :

« Évaluation de la probabilité de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie sur le territoire d'un Membre importateur en fonction des mesures sanitaires et phytosanitaires qui pourraient être appliquées, et des conséquences biologiques et économiques qui pourraient en résulter; ou évaluation des effets négatifs que pourrait avoir sur la santé des personnes et des animaux la présence d'additifs, de contaminants, de toxines ou d'organismes pathogènes dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux. »

Les mesures OTC peuvent également être étayées par des études scientifiques ou techniques, bien que, dans certains cas, les données scientifiques ou techniques puissent être l'un des divers facteurs pris en considération. En effet, l'article 2.2 de l'Accord OTC inclut les données scientifiques et techniques disponibles parmi les éléments qui peuvent être pris en considération dans l'évaluation des risques qu'entraînerait la non-réalisation de l'objectif légitime recherché par le règlement technique. S'il est possible de tenir compte d'études techniques corroborant la nécessité de certains règlements techniques concernant la sécurité des consommateurs, l'utilité de telles études pour d'autres règlements techniques – comme certaines prescriptions concernant l'étiquetage des produits alimentaires visés par des restrictions religieuses – est moins évidente. Il semble que les rédacteurs de l'Accord OTC aient prévu que ces mesures pouvaient nécessiter des évaluations techniques complexes dans la mesure où ils ont expressément prévu la possibilité, pour les groupes spéciaux examinant ces mesures dans le cadre du règlement des différends à l'OMC, de faire appel à des experts pour leur « fournir une assistance en ce qui concerne les problèmes d'ordre technique » (voir l'article 14 et l'Annexe 2 de l'Accord OTC).

Les prescriptions additionnelles figurant dans les Accords SPS et OTC ont fait craindre que l'OMC ne s'immisce dans les choix démocratiques légitimes des citoyens des Membres de l'OMC adoptant les mesures SPS ou OTC. Dans un article sur l'Accord SPS, Howse (2000) a fait valoir que ces prescriptions « n'[ont] pas pour effet de remplacer le jugement démocratique sur le risque et sa réglementation, ni de mettre ces questions sous l'autorité de la « science ». Au contraire, à son avis, « l'Accord SPS

intègre la science en tant qu'élément nécessaire du processus réglementaire, sans la rendre déterminante». Howse trouve des éléments à l'appui de ses vues dans l'approche adoptée par l'Organe d'appel dans l'affaire *CE – Hormones*. Il mentionne, par exemple, le fait que l'Organe d'appel reconnaît que les Membres de l'OMC peuvent adopter des mesures SPS même si les avis scientifiques sont partagés ou s'il y a une incertitude.

Sykes (2006) est moins optimiste. Il fait valoir qu'il est extrêmement difficile, sinon impossible» de concilier l'exigence de preuves scientifiques énoncée dans l'Accord SPS et le respect de la souveraineté réglementaire des Membres de l'OMC. Selon lui, «l'exigence de preuves scientifiques significatives est fondamentalement contraire à la souveraineté réglementaire dans tous les cas où il existe de sérieuses incertitudes scientifiques». Il estime que cela oblige l'OMC à choisir «entre une interprétation de l'exigence de preuves scientifiques qui lui enlève toute substance et s'en remet au jugement des autorités nationales sur la «science», et une interprétation qui rend cette exigence réellement contraignante au détriment de la capacité des autorités nationales de réglementation de choisir le niveau de risque qu'elles toléreront». Un juste milieu n'est possible que «dans les rares cas où l'on peut remédier à l'incertitude scientifique rapidement et au moindre coût».

Hoekman et Trachtman (2010) font valoir que l'exigence de preuves scientifiques énoncée dans l'Accord SPS ne s'écarte pas fondamentalement de la politique générale du GATT qui est d'empêcher les mesures discriminatoires (interprétées de façon étroite comme désignant uniquement les mesures qui ont un effet différencié, sans justification rationnelle suffisante en termes de réalisation d'un objectif réglementaire légitime). Ils affirment que l'exigence de preuves scientifiques peut être considérée comme un indicateur d'objectif ou «indirect» d'une intention protectionniste. Ils expliquent que cette exigence (y compris l'obligation de fonder les mesures SPS sur une évaluation des risques) semble évaluer directement «l'importance et la qualité du but non protectionniste». Mais, on peut aussi considérer qu'elle établit une présomption de but protectionniste s'il est constaté que la mesure SPS n'est pas fondée sur des preuves scientifiques. Décrite ainsi, l'exigence de preuves scientifiques concernerait principalement le problème de la substitution de mesures.

La crainte d'une immiscion dans le domaine réglementaire des gouvernements nationaux pour des questions sensibles comme la santé et la sécurité trouve un écho dans le «critère d'examen» qui s'applique à l'examen des mesures par les organes juridictionnels de l'OMC. Le critère d'examen fait référence à l'intensité de l'examen des mesures intérieures effectué par les groupes spéciaux de l'OMC. Comme on l'a dit plus haut, les mesures SPS doivent être fondées sur des principes scientifiques et ne peuvent pas être maintenues sans preuves scientifiques suffisantes. Cela signifie parfois que le Membre de l'OMC qui applique une mesure SPS doit avoir procédé à une évaluation des risques conformément à l'article 5:1 de l'Accord SPS.

Un groupe spécial qui évalue la compatibilité d'une mesure SPS avec l'article 5:1 est censé examiner l'évaluation des risques faite par le Membre de l'OMC et

non en effectuer une lui-même. L'Organe d'appel a mis en garde contre le fait que «[d]ans les cas où un groupe spécial va au-delà de ce mandat limité et agit en tant que responsable de l'évaluation des risques, il substituerait son propre jugement scientifique à celui du responsable de l'évaluation des risques et ferait un examen *de novo* et, par conséquent, outrepasserait ses fonctions au titre de l'article 11 du Mémoire d'accord». L'Organe d'appel a ensuite expliqué que «le pouvoir en matière d'examen d'un groupe spécial n'est pas de déterminer si l'évaluation des risques effectuée par un Membre de l'OMC est correcte mais de déterminer si cette évaluation des risques est étayée par un raisonnement cohérent et des preuves scientifiques respectables et est, en ce sens, objectivement justifiable» (rapport de l'Organe d'appel *États-Unis/Canada – Maintien de la suspension*, paragraphe 590).

On pourrait dire qu'un critère d'examen fondé sur la déférence, semblable à celui qui s'applique à l'examen des mesures SPS, serait justifié pour les mesures prises au titre de l'Accord OTC qui sont fondées sur une évaluation technique effectuée par les autorités nationales. Toutefois, jusqu'à présent, le critère d'examen n'a pas reçu beaucoup d'attention dans les différends soumis à l'OMC au titre de l'Accord OTC.

Une question connexe qui a été soulevée en rapport avec les Accords SPS et OTC est de savoir si les organes juridictionnels de l'OMC ont le niveau d'expertise requis pour statuer sur les différends qui peuvent impliquer des débats scientifiques ou techniques complexes. Le manque d'expertise scientifique et technique est une des justifications invoquée à l'appui d'un critère d'examen fondé sur la déférence. Les Accords SPS et OTC prévoient l'un et l'autre que les groupes spéciaux peuvent demander l'avis d'experts, ce qu'ont fait plusieurs groupes spéciaux. Les groupes spéciaux doivent consulter les parties lorsqu'ils choisissent des experts et doivent respecter les droits des parties en matière de régularité de la procédure. Ainsi, un groupe spécial a été mis en cause pour avoir consulté deux experts qui avaient participé à l'évaluation de six hormones en vue d'élaborer des normes internationales, lorsque le bien-fondé de cette évaluation a été mis en question dans un différend à l'OMC (rapport de l'Organe d'appel *États-Unis/Canada – Maintien de la suspension*, paragraphe 481).

Par ailleurs, les experts ne peuvent pas faire le travail des parties, en particulier du plaignant auquel incombe la charge de la preuve (rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 222). Le recours à des experts doit être compatible avec le critère d'examen. Dans le cas des mesures SPS, les consultations avec les experts «ne devraient [...] pas avoir pour objet de vérifier si les experts auraient effectué de la même manière une évaluation des risques et seraient arrivés aux mêmes conclusions que le responsable de l'évaluation des risques» (rapport de l'Organe d'appel *États-Unis/Canada – Maintien de la suspension*, paragraphe 481). Autrement dit, l'assistance des experts est limitée par le critère d'examen applicable.

(iv) Une prescription moins restrictive pour le commerce

Comme on l'a indiqué plus haut, un Membre de l'OMC qui prend une mesure intérieure qui est incompatible avec

l'une des obligations énoncées dans le GATT peut néanmoins justifier cela si la mesure vise l'un des objectifs de politique générale reconnus à l'article XX et si elle est par ailleurs compatible avec les autres prescriptions de cette disposition. L'article XX autorise, entre autres, les mesures qui sont « nécessaires » à la protection de la moralité publique et à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux. Selon l'approche suivie par certains groupes spéciaux du GATT, une mesure ne serait considérée comme « nécessaire » que s'il n'y avait pas d'autres mesures compatibles, ou moins incompatibles, avec le GATT, que le Membre qui adoptait la mesure pouvait employer pour réaliser l'objectif pertinent (voir le rapport du Groupe spécial du GATT *États-Unis – Article 337 de la Loi douanière*, paragraphe 5.26 et le rapport du Groupe spécial du GATT *Thaïlande – Cigarettes*, paragraphe 75).

L'Organe d'appel a adopté une approche plus nuancée de la nécessité. Pour déterminer la « nécessité », telle qu'elle est formulée par l'Organe d'appel, il faut soupeser et mettre en balance l'importance relative des intérêts ou valeurs promus par la mesure contestée, ainsi que d'autres facteurs, qui comprendraient généralement la contribution de la mesure à la réalisation des objectifs qu'elle poursuit et l'incidence restrictive de la mesure sur le commerce international. Si cette analyse aboutit à une conclusion affirmative, la nécessité de la mesure doit ensuite être confirmée en comparant cette mesure aux solutions de rechange possibles qui sont moins restrictives. La charge d'identifier des mesures de rechange moins restrictives incombe à la partie plaignante. Pour pouvoir être considérée comme une solution de rechange, la mesure doit permettre au Membre défendeur d'assurer le même niveau de protection et doit être raisonnablement disponible – le Membre défendeur doit être capable de l'adopter et la mesure ne peut pas imposer de charge indue à ce Membre, par exemple des coûts prohibitifs ou des difficultés techniques substantielles – compte tenu du niveau de développement du Membre concerné (rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 143 et 156).

Conformément à l'article 5:6 de l'Accord SPS, un Membre de l'OMC qui établit ou maintient des mesures SPS pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire doit « [faire] en sorte que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'il [] juge [] approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique ». La note de bas de page 3 relative à l'article 5:6 précise qu'« une mesure n'est pas plus restrictive pour le commerce qu'il n'est requis à moins qu'il n'existe une autre mesure raisonnablement applicable compte tenu de la faisabilité technique et économique qui permette d'obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire approprié et soit sensiblement moins restrictive pour le commerce ». L'évaluation décrite dans la note de bas de page 3 pourrait être comprise comme un type d'analyse coûts-avantages.

Dans l'affaire *Australie – Saumons*, l'Organe d'appel a indiqué que l'article 5:6 prévoyait un triple critère. La partie plaignante doit prouver qu'il existe une autre mesure qui: (i) est raisonnablement applicable compte

tenu de la faisabilité technique et économique; (ii) permet d'obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire jugé approprié par le Membre; et (iii) est sensiblement moins restrictive pour le commerce que la mesure SPS contestée. Ces trois éléments sont cumulatifs en ce sens que, pour que l'incompatibilité avec l'article 5:6 soit établie, ils doivent tous être présents:

« Si l'un de ces éléments est absent, la mesure faisant l'objet du différend est censée être compatible avec l'article 5:6. Ainsi, s'il n'existe pas d'autre mesure applicable compte tenu de la faisabilité technique et économique, ou si l'autre mesure ne permet pas d'obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire jugé approprié par le Membre, ou si cette mesure n'est pas sensiblement moins restrictive pour le commerce, on peut dire que la mesure faisant l'objet du différend est compatible avec l'article 5:6 » (rapport de l'Organe d'appel *Australie – Saumons*, paragraphe 194).

Dans l'affaire *Australie – Pommes*, l'Organe d'appel a ajouté que, pour déterminer si les deux premières de ces conditions étaient remplies (le point de savoir s'il existe une mesure qui est raisonnablement applicable, compte tenu de la faisabilité technique et économique, et qui permet d'obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire jugé approprié par le Membre), un groupe spécial devait centrer son évaluation sur la mesure de rechange proposée. Ce n'était qu'en examinant si la troisième condition était remplie qu'un groupe spécial aurait besoin de comparer la mesure de rechange proposée avec la mesure SPS contestée (rapport de l'Organe d'appel *Australie – Pommes*, WT/DS367/AB/R, au paragraphe 337).

Marceau et Trachtman (2009) suggèrent que l'article 5:6 de l'Accord SPS, tel qu'il est interprété, semble impliquer un exercice de mise en balance semblable à celui qu'a effectué l'Organe d'appel pour l'évaluation de la nécessité au titre de l'article XX du GATT. Selon eux, la différence est que, contrairement à l'évaluation de la nécessité au titre de l'article XX du GATT, l'évaluation au titre de l'article 5:6 de l'Accord SPS n'inclurait pas un examen du degré de contribution de la mesure à la réalisation du but recherché.

L'article 2.2 de l'Accord OTC dispose quant à lui que « [l]es Membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. À cette fin, les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits ».

Les groupes spéciaux chargés des affaires *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle, États-Unis – Thon II (Mexique)* et *États-Unis – EPO* ont chacun examiné et interprété l'article 2.2 de l'Accord OTC. Malgré les différences dans les analyses des groupes spéciaux, leurs approches comportent quelques éléments communs.

Les trois groupes spéciaux ont interprété cette disposition comme exigeant une analyse des éléments suivants : (i) savoir si la mesure en cause vise un objectif légitime ; (ii) savoir si la mesure en cause réalise les objectifs légitimes ou contribue à leur réalisation, au niveau de protection que le Membre juge approprié ; et (iii) savoir s'il existe un autre moyen moins restrictif pour le commerce de parvenir au même niveau de protection. En outre, dans les trois différends, les États-Unis, en tant que défendeur, ont toujours fait valoir que la jurisprudence relative à l'article XX du GATT de 1994 n'était pas pertinente pour interpréter l'article 2.2 de l'Accord OTC, et que les groupes spéciaux devaient en fait invoquer l'article 5:6 de l'Accord SPS et la jurisprudence y relative (voir plus haut). Les trois groupes spéciaux n'ont pas accepté l'argument des États-Unis dans son ensemble. Au lieu de cela, ils se sont appuyés, à des degrés divers, sur la jurisprudence de l'Organe d'appel relative à l'article XX du GATT de 1994 pour leur analyse au titre de l'article 2.2. Les groupes spéciaux chargés des affaires *États-Unis – Thon II (Mexique)* et *États-Unis – EPO* se sont également appuyés sur l'article 5:6 de l'Accord SPS et la jurisprudence y relative pour interpréter l'article 2.2.

Toutefois, les trois groupes spéciaux ont adopté des critères différents pour les différents éléments de l'analyse. Pour le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, la première étape d'une analyse au titre de l'article 2.2 exige un examen du point de savoir si la mesure elle-même est nécessaire pour réaliser les objectifs légitimes. Sur la base de l'interprétation donnée par l'Organe d'appel du terme « nécessaire » au sens de l'article XX du GATT de 1994, le Groupe spécial a fait observer qu'une mesure devait apporter une « contribution importante » à la réalisation de l'objectif légitime pour être considérée comme « nécessaire » aux fins de l'article 2.2.

Ayant constaté que l'Indonésie n'avait pas démontré que la mesure des États-Unis en cause n'apportait aucune « contribution importante » à la réalisation de l'objectif déclaré, le Groupe spécial est passé à la seconde étape de son analyse – l'identification d'une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce – en adoptant le critère défini par l'Organe d'appel au titre de l'article XX (b) dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*. Le Groupe spécial a conclu que l'Indonésie, par « le simple fait d'énumérer [...] deux douzaines de mesures de rechange possibles », n'avait pas établi d'éléments *prima facie*. En outre, en invoquant de nouveau le rapport de l'Organe d'appel sur l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, le Groupe spécial a indiqué que, même si des éléments *prima facie* étaient établis, les États-Unis les réfutaient en soulignant que plusieurs mesures de rechange proposées étaient déjà en place sur leur territoire.

Dans l'affaire *États-Unis – Thon II (Mexique)*, le Groupe spécial a adopté une approche différente. Selon lui,

l'article 2.2 n'exige pas que la mesure elle-même soit nécessaire pour la réalisation de l'objectif légitime. Au contraire, il exige que le caractère restrictif pour le commerce de la mesure contestée soit nécessaire pour la réalisation de l'objectif. Le Groupe spécial a noté que l'article 2.2 diffère de l'article XX (b) et (d) du GATT de 1994, qui dispose que la mesure doit être nécessaire. Malgré cette observation, dans un premier temps, le Groupe spécial a entrepris d'évaluer de quelle manière et à quel point les mesures en cause réalisent leurs objectifs légitimes, compte tenu du niveau de protection choisi par le Membre de l'OMC. Toutefois, en l'espèce, l'analyse du Groupe spécial est différente de l'analyse effectuée par le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, car elle n'est pas axée sur la notion de « contribution importante » mais sur le point de savoir « de quelle manière et à quel point » les dispositions des États-Unis en matière d'étiquetage *Dolphin-safe* réalisent les objectifs identifiés par les États-Unis.

Ayant constaté que les mesures pouvaient contribuer à la réalisation de ces objectifs, le Groupe spécial a examiné la question de savoir s'il existait une mesure de rechange moins restrictive pour le commerce qui permettait d'atteindre le même niveau de protection.

Dans l'affaire *États-Unis – EPO*, le Groupe spécial s'est concentré exclusivement sur la question de savoir si la mesure des États-Unis réalisait son objectif déclaré, bien que son interprétation de l'article 2.2 envisage l'évaluation d'autres étapes, comme l'examen de la question de savoir si la mesure en cause était « plus restrictive pour le commerce » qu'il n'était nécessaire sur la base de l'existence de mesures de rechange disponibles moins restrictives pour le commerce qui pouvaient également permettre de réaliser l'objectif identifié. Là aussi, le Groupe spécial a invoqué la jurisprudence relative à l'article XX établie par l'Organe d'appel, faisant observer que l'on peut dire qu'une mesure contribue à la réalisation de ses objectifs lorsqu'il existe une « véritable relation » entre l'objectif et la mesure « pour ce qui [est] de la fin et des moyens ». Toutefois, ayant constaté que la mesure ne réalise pas l'objectif que, comme il l'avait déterminé, les États-Unis recherchaient au moyen de leur mesure, le Groupe spécial n'a pas examiné s'il existait d'autres moyens moins restrictifs pour le commerce de réaliser cet objectif.

Comme on l'a indiqué plus haut, la procédure d'appel dans l'affaire *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle* a été achevée. Toutefois, les constatations du Groupe spécial concernant l'article 2.2 de l'Accord OTC ne faisaient pas l'objet de l'appel et n'ont donc pas été examinées par l'Organe d'appel dans cette affaire.

L'Organe d'appel a interprété l'article 2.2 de l'Accord OTC dans l'affaire *États-Unis – Thon II (Mexique)* et a décrit l'évaluation exigée au titre de cette disposition de la manière suivante. Premièrement, un groupe spécial doit évaluer quel(s) objectif(s) un Membre cherche à atteindre au moyen d'un règlement technique. Ce faisant, il peut prendre en compte les textes des lois, l'historique de l'élaboration des lois et d'autres éléments de preuve concernant la structure et le fonctionnement de la mesure. Un groupe spécial n'est pas lié par la description donnée par un Membre des objectifs qu'il cherche à atteindre au moyen de la mesure, mais doit les évaluer de

manière indépendante et objective. Ensuite, l'analyse doit porter sur la question de savoir si un objectif particulier est légitime (paragraphe 314). En outre, un groupe spécial doit examiner si le règlement technique permet de «réaliser» un objectif. Il s'agit d'une question qui a trait au degré de contribution que le règlement technique apporte à la réalisation de l'objectif légitime. Par conséquent, un groupe spécial rendant une décision concernant une allégation au titre de l'article 2.2 de l'Accord OTC doit s'efforcer de déterminer à quel degré, à supposer qu'il le fasse, le règlement technique contesté, tel qu'il est libellé et appliqué, contribue effectivement à l'objectif légitime recherché par le Membre.

Le degré d'accomplissement d'un objectif particulier peut ressortir de la conception, de la structure et du fonctionnement du règlement technique, ainsi que des éléments de preuve relatifs à l'application de la mesure (paragraphe 317). En outre, l'évaluation de la «nécessité» au titre de l'article 2.2 suppose une analyse relationnelle du caractère restrictif pour le commerce du règlement technique, du degré de contribution qu'il apporte à l'accomplissement d'un objectif légitime, et des risques que la non-réalisation entraînerait. Dans la plupart des cas, cela supposerait une comparaison du caractère restrictif pour le commerce et du degré d'accomplissement de l'objectif par la mesure en cause avec ceux de mesures de rechange possibles qui pourraient être raisonnablement disponibles et moins restrictives pour le commerce que ne l'est la mesure contestée, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Comme l'Organe d'appel l'a précisé dans des appels antérieurs, la comparaison avec des mesures de rechange raisonnablement disponibles était un outil conceptuel servant à déterminer si une mesure contestée était plus restrictive pour le commerce qu'il n'était nécessaire.

L'obligation de tenir compte «des risques que la non-réalisation entraînerait» donne à penser que la comparaison de la mesure contestée avec une mesure de rechange possible devrait être effectuée eu égard à la nature des risques en cause et à la gravité des conséquences qui découleraient de la non-réalisation de l'objectif légitime. Cela suggère un autre élément à soulever et mettre en balance dans la détermination sur le point de savoir si le caractère restrictif pour le commerce d'un règlement technique est «nécessaire» ou, à titre subsidiaire, si une mesure de rechange possible, qui est moins restrictive pour le commerce, apporterait une contribution équivalente à l'objectif légitime pertinent, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait, et serait raisonnablement disponible (paragraphe 318 à 321).

S'agissant de la mesure contestée par le Mexique au titre de l'article 2.2, l'Organe d'appel a infirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle le Mexique avait démontré que les dispositions des États-Unis en matière d'étiquetage *Dolphin-safe* étaient plus restrictives pour le commerce qu'il n'était nécessaire pour réaliser les objectifs légitimes des États-Unis. Ce faisant, l'Organe d'appel a fait, entre autres, le raisonnement selon lequel le Groupe spécial avait effectué une analyse et une comparaison viciées entre la mesure contestée et la mesure de rechange proposée par le Mexique (la coexistence des règles en matière d'étiquetage prévues dans l'Accord relatif au Programme international pour la conservation des dauphins et des dispositions des

États-Unis en matière d'étiquetage). L'Organe d'appel a également noté que la mesure de rechange proposée par le Mexique n'apporterait pas une contribution à la réalisation des objectifs des États-Unis équivalente à celle apportée par la mesure des États-Unis dans toutes les zones océaniques. Sur cette base, l'Organe d'appel a infirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle la mesure était incompatible avec l'article 2.2 de l'Accord OTC (paragraphe 328 à 331).

La procédure d'appel dans l'affaire *États-Unis – EPO* est encore en suspens au moment de la rédaction du présent rapport.

Sykes (2003) a suggéré que l'exigence que les mesures soient les moins restrictives pour le commerce est une forme «rudimentaire» d'analyse coûts-avantages qui accorde une «grande attention aux coûts des erreurs et aux incertitudes». Il la qualifie de «rudimentaire» parce qu'il n'y a pas de quantification réelle des coûts et des avantages des autres mesures réglementaires en termes monétaires ou autres. En fait, selon Sykes, les décideurs à l'OMC procèdent «plutôt de manière subjective et qualitative» lorsqu'ils évaluent l'effet sur le commerce de différentes mesures, les difficultés administratives qu'elles soulèvent, leur coût en ressources, et leur efficacité réglementaire. Sykes examine les décisions rendues dans le cadre du règlement des différends à l'OMC jusqu'en 2003, et précédemment dans le cadre des groupes spéciaux antérieurs du GATT, et il constate qu'elles étaient son interprétation selon laquelle l'exigence que les mesures soient moins restrictives pour le commerce est une forme «rudimentaire» d'analyse coûts-avantages.

Bown et Trachtman (2009) contestent la description du critère de nécessité faite par l'Organe d'appel et l'application de ce critère dans le différend *Brésil – Pneumatiques rechapés*. Ils estiment que l'Organe d'appel n'a pas voulu évaluer lui-même valablement les facteurs censés être soupesés et mis en balance en vertu de ce critère, ni demander au Groupe spécial de le faire. En l'absence de cette évaluation, les organes juridictionnels s'en remettent de fait à l'autorité nationale. Bown et Trachtman se demandent si ce degré de déférence est conforme au mandat des organes juridictionnels de l'OMC. Quant au critère approprié dans ce contexte, ils font observer que le texte de l'article XX, en particulier le terme «nécessaire», suggère tout naturellement un critère de «la mesure de rechange raisonnablement disponible la moins incompatible avec le traité», ce qui nécessiterait, dans ce contexte, une analyse comparative de la question de savoir s'il existe une autre mesure permettant d'obtenir les mêmes avantages réglementaires que la mesure contestée, tout en imposant des coûts moins élevés en termes de restriction du commerce et sans coûts de mise en œuvre excessifs. Toutefois, en supposant que le texte du traité puisse être modifié, Bown et Trachtman suggèrent qu'une approche plus appropriée serait fondée sur une analyse de l'économie du bien-être, et ils montrent comment cette approche fonctionnerait en utilisant les faits invoqués dans le différend *Brésil – Pneumatiques rechapés*.

Regan (2007) critique aussi le critère de mise en balance énoncé par l'Organe d'appel. Comme Bown et Trachtman, il fait valoir que le terme «nécessaire» à l'article XX suggère le «critère de la mesure de rechange moins

restrictive». Il affirme que, bien que l'Organe d'appel ait décrit son approche comme consistant à soupeser et mettre en balance, il se prononce en fait sur la base du critère de la mesure de rechange moins restrictive. Pour expliquer cette conclusion, il dit qu'il y a une incompatibilité intrinsèque entre un critère de mise en balance et l'idée, adoptée par l'Organe d'appel, que les Membres de l'OMC sont en droit de déterminer eux-mêmes leur niveau de protection approprié.

Regan a une objection qui est, selon lui, plus importante. Il ne pense pas que les organes juridictionnels de l'OMC aient le pouvoir de juger de l'importance relative de divers objectifs (non protectionnistes) que les Membres pourraient souhaiter poursuivre, et il estime que, s'ils le faisaient, ce serait une grave ingérence dans l'autonomie réglementaire des Membres. Regan explique que l'avantage du critère de la « mesure de rechange moins restrictive » – qui est, selon lui, le critère que l'Organe d'appel a effectivement appliqué – est qu'il n'exige pas de porter de tels jugements mais se limite à mettre en balance les coûts commerciaux et les coûts administratifs/d'exécution (par opposition à la réalisation de l'objectif sous-jacent).

(v) Normes internationales

Comme on l'a vu dans la section E.1 et dans la section E.2, les divergences réglementaires peuvent augmenter les coûts pour les producteurs, les exportateurs et les importateurs. L'OMC n'est pas un organisme à activité normative. Pour promouvoir la convergence réglementaire, elle encourage ses Membres à utiliser les normes internationales. Mais, ni l'Accord OTC ni l'Accord SPS n'oblige les Membres à le faire. Les Membres de l'OMC peuvent adopter des mesures SPS ou des règlements techniques qui s'écartent des normes internationales.

L'article 3:1 de l'Accord SPS dispose qu'«[a]fin d'harmoniser le plus largement possible les mesures sanitaires et phytosanitaires, les Membres établiront leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où il en existe». Toutefois, l'article 3:3 permet aux Membres de l'OMC d'introduire des mesures SPS qui entraînent un niveau de protection SPS plus élevé que celui qui serait obtenu autrement avec des mesures fondées sur les normes internationales, sous réserve qu'il y ait une justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection SPS qu'un Membre juge approprié.

L'incitation juridique en faveur de l'harmonisation est que, en vertu de l'article 3:2 de l'Accord SPS, les mesures fondées sur les normes internationales sont réputées être nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, et présumées être compatibles avec les dispositions pertinentes de l'Accord SPS et du GATT. Il faut cependant noter que, même si un Membre choisit de ne pas fonder sa mesure SPS sur une norme internationale, aucune présomption négative ne s'attache à cette mesure. Si la mesure est contestée dans le cadre d'un différend soumis à l'OMC, le Membre plaignant doit démontrer qu'elle est incompatible avec l'Accord SPS. Il ne suffit pas de montrer que la mesure SPS n'est pas

fondée sur la norme internationale (rapport de l'Organe d'appel *CE – Hormones*, paragraphes 102 et 171).

Dans le cas des règlements techniques, l'article 2.4 de l'Accord OTC dispose que lorsque «des normes internationales pertinentes existent ou sont sur le point d'être mises en forme finale», les Membres de l'OMC «utiliseront ces normes internationales ou leurs éléments pertinents comme base de leurs règlements techniques». Néanmoins, l'article 2.4 permet aux Membres de s'écarter des normes internationales, même si elles existent déjà, si «ces normes internationales ou ces éléments seraient inefficaces ou inappropriés pour réaliser les objectifs légitimes recherchés, par exemple en raison de facteurs climatiques ou géographiques fondamentaux ou de problèmes technologiques fondamentaux».

Comme pour les mesures SPS, il existe une incitation juridique à utiliser les normes internationales pour élaborer un règlement technique. L'article 2.5 de l'Accord OTC dispose que, dans les cas où le règlement technique vise l'un des objectifs légitimes reconnus dans l'Accord et est conforme aux normes internationales pertinentes, il sera présumé – cette présomption étant réfutable – ne pas créer un obstacle non nécessaire au commerce international. Et comme avec les mesures SPS, il n'y a aucune présomption négative lorsqu'un Membre de l'OMC choisit de ne pas utiliser une norme internationale comme base d'un règlement technique. Si ce règlement technique est contesté dans le cadre d'un différend soumis à l'OMC, le Membre plaignant doit démontrer que la norme internationale ou ses éléments pertinents seraient des moyens efficaces et appropriés pour réaliser les objectifs légitimes visés (rapport de l'Organe d'appel *CE – Sardines*, paragraphe 275).

L'Accord SPS reconnaît expressément trois organismes internationaux à activité normative: la Commission du Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties (aujourd'hui appelé Organisation mondiale de la santé animale – OIE) et le Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV). Pour les questions qui ne relèvent pas de ces trois organisations, l'Accord SPS laisse la possibilité d'utiliser les «normes [...] appropriées promulguées par d'autres organisations internationales compétentes ouvertes à tous les Membres et identifiées» par le Comité SPS de l'OMC.

L'Accord OTC ne précise pas quels organismes peuvent établir des «normes internationales pertinentes». La question de «désigner» ou non des organismes dans l'Accord OTC a été examinée dans le contexte des négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles menées dans le cadre du Cycle de Doha. À cet égard, les Membres de l'OMC sont divisés en deux camps, mais, pour le moment, les organismes ne sont pas mentionnés.

Un groupe de Membres estime que les organismes internationaux à activité normative compétents devraient être désignés explicitement. Comme l'objectif de l'Accord OTC lui-même est de promouvoir l'harmonisation, ces Membres considèrent que cet objectif même sera entravé si de multiples organismes à activité normative coexistent en établissant des prescriptions qui font double emploi et qui peuvent même se contredire. Dans la mesure où les organismes de réglementation sont fortement

encouragés à fonder leurs mesures sur les normes internationales, la concurrence entre les organismes à activité normative entraînera la fragmentation des marchés, des coûts de mise en conformité non nécessaires, et même un risque de capture des autorités de réglementation par des intérêts protectionnistes. Or c'est précisément le contraire qu'il faut mettre en place : une coopération étroite, une plus grande inclusion et une gouvernance partagée au niveau international. Le fait de lier l'élaboration des normes utilisées à des fins de réglementation à quelques organismes internationaux encouragera une large participation des parties prenantes, en particulier de l'industrie, ce qui permettra de tenir compte du marché et des évolutions technologiques (JOB/MA/81 et JOB/MA/80).

Il a été dit aussi que la désignation des organismes internationaux à activité normative compétents faciliterait la participation des pays en développement car ceux-ci seraient mieux à même d'utiliser leurs ressources limitées en fonction de leurs priorités. De ce fait, la participation accrue des pays en développement permettrait de faire en sorte que les normes correspondent aux intérêts les plus larges possibles, ce qui conférerait une plus grande légitimité et une pertinence mondiale aux normes internationales elles-mêmes (JOB/MA/81 et JOB/MA/80).

Un autre groupe de Membres de l'OMC fait valoir le contraire : les organismes internationaux de normalisation ne devraient pas être désignés parce que la question de savoir si une norme est pertinente, efficace et appropriée pour répondre à un besoin particulier de la réglementation ou du marché d'un Membre dépend de la norme elle-même, et non de l'organisme qui l'a élaborée. Ces Membres estiment que l'article 2.4 de l'Accord OTC lie la pertinence d'une « norme » à l'objectif visé ; le terme « pertinent » n'est pas lié à l'organisme. En outre, ils suggèrent qu'en désignant un organisme particulier comme « organisme international à activité normative compétent », les Membres de l'OMC avaliseraient essentiellement toutes les normes établies par ces organismes sans en examiner le contenu, même dans les cas où la norme ne reflèterait pas les intérêts de tous les Membres ou ne reflèterait de manière disproportionnée que les intérêts de quelques-uns (G/TBT/W/138).

Ils font aussi valoir qu'un petit nombre d'organismes désignés ne peuvent pas établir toute la gamme et la diversité des normes nécessaires pour répondre à tous les besoins de la réglementation et du marché qui relèvent de l'Accord OTC.³⁷ Au contraire, c'est la diversité des organismes qui favorisera l'innovation et qui permettra de faire en sorte que les normes soient de qualité et répondent aux besoins de la réglementation et du marché. Une plus grande harmonisation découlera de l'utilisation accrue de ces normes (G/TBT/W/138).

Il a été dit par ailleurs que la plupart des organismes établissant des normes pertinentes pour le marché (qui sont effectivement utilisées) sont des entités privées qui doivent couvrir leurs coûts en vendant des normes ; le fait de désigner des organismes supprimerait cette source de revenu et concentrerait les recettes entre les mains de quelques-uns. Enfin, la « désignation » des organismes rendrait « pertinente » toute norme établie par un organisme désigné, qu'elle réponde effectivement ou non

aux besoins des pays en développement, et cela irait à l'encontre de l'objectif consistant à favoriser l'élaboration de normes pour répondre aux besoins divers de ces pays (G/TBT/W/138).

Malgré ces divergences de vues, aucun des deux « camps » ne conteste l'importance de l'utilisation des normes internationales comme moyen de réduire les mesures non tarifaires non nécessaires, et tous les Membres de l'OMC conviennent de l'importance de respecter la décision du Comité OTC de 2000 qui énonce six principes et procédures (Décision du Comité OTC sur les principes devant régir l'élaboration de normes, guides et recommandations internationaux en rapport avec les articles 2 et 5 et l'Annexe 3, G/TBT/1/Rev.9, page 40).³⁸ Il a été reconnu récemment que cette décision avait une valeur interprétative en tant qu'« accord ultérieur » au sens de l'article 31 (3) (a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités (rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Thon II (Mexique)*, paragraphe 372).

Une question qui a été soulevée dans le cadre du règlement des différends à l'OMC est celle de savoir si une norme internationale doit être adoptée par consensus pour être une « norme internationale pertinente » au sens de l'article 2.4 de l'Accord OTC. La note explicative relative à la définition du terme « norme » dans l'Accord OTC indique ce qui suit : « Les normes élaborées par la communauté internationale à activité normative sont fondées sur un consensus. » Elle ajoute que l'Accord OTC « vise également des documents qui ne sont pas fondés sur un consensus ». Ce libellé a été interprété dans l'affaire *CE – Sardines* comme s'appliquant aussi aux normes internationales. L'Organe d'appel a confirmé la constatation du Groupe spécial selon laquelle la définition d'une « norme » figurant à l'Annexe 1.2 de l'Accord OTC n'exige pas qu'il y ait eu approbation par consensus s'agissant de normes adoptées par un « organisme reconnu » de la communauté internationale à activité normative.

L'Organe d'appel a ensuite précisé que cette décision n'était pertinente qu'aux fins de l'Accord OTC. En outre, il a indiqué que la décision ne visait pas à influencer, de quelque manière que ce soit, sur les prescriptions internes que les organismes internationaux à activité normative pouvaient établir pour eux-mêmes en ce qui concerne l'adoption de normes dans le cadre de leurs opérations respectives. Comme l'Organe d'appel l'a indiqué : « Le fait que nous constatons que l'Accord OTC n'exige pas que les normes adoptées par la communauté internationale à activité normative aient été approuvées par consensus ne devrait pas être interprété comme signifiant qu'à notre avis un organisme international à activité normative ne devrait pas exiger que les normes qu'il établit soient adoptées par consensus. Il ne nous appartient pas d'en décider » (rapport de l'Organe d'appel *CE – Sardines*, paragraphes 222 et 227).

La question de savoir ce qui constitue une « norme internationale » aux fins de l'Accord OTC a été examinée plus récemment dans l'affaire *États-Unis – Thon II (Mexique)*. L'Organe d'appel a noté que, s'agissant du type d'entité qui approuvait une norme « internationale », le Guide ISO/CEI 2:1991 mentionne une « organisation », tandis que l'Annexe 1.2 de l'Accord OTC dispose qu'une « norme » doit être approuvée par un « organisme ». Il a

toutefois fait observer que l'Accord OTC établit que les définitions figurant dans l'Accord l'emportent sur les définitions du Guide ISO/CEI 2:1991. Par conséquent, il a estimé que, pour constituer une « norme internationale », une norme doit être adoptée par un « organisme international à activité normative » aux fins de l'Accord OTC.

L'Organe d'appel a expliqué en outre qu'un élément requis de la définition d'une norme « internationale » aux fins de l'Accord OTC est l'approbation de la norme par un « organisme international à activité normative », c'est-à-dire un organisme qui a des activités reconnues dans le domaine de la normalisation et qui est ouvert aux organismes compétents d'au moins tous les Membres de l'OMC. Selon lui, la notion de « reconnaissance » a à la fois une dimension factuelle et une dimension normative. Un organisme qui a des « activités reconnues dans le domaine de la normalisation », n'a pas besoin d'avoir la normalisation pour fonction principale ni même de la compter parmi ses fonctions principales. Parallèlement, la dimension factuelle de la notion de « reconnaissance » semble exiger, au minimum, que les Membres de l'OMC soient conscients, ou aient des raisons de penser, que l'organisme international en question mène des activités de normalisation. Pour examiner si un organisme international a des « activités reconnues dans le domaine de la normalisation », des éléments de preuve indiquant une reconnaissance par les Membres de l'OMC ainsi que des éléments de preuve indiquant une reconnaissance par les organismes nationaux à activité normative seraient pertinents. On considérera qu'un organisme à activité normative est ouvert si l'appartenance à cet organisme n'est pas restreinte. Il doit être ouvert aux organismes compétents d'au moins tous les Membres de l'OMC et sur une base non discriminatoire. En outre, il doit être ouvert à toutes les étapes de l'élaboration des normes.

Ayant donné son avis sur la définition d'une « norme internationale » aux fins de l'Accord OTC, l'Organe d'appel a ensuite examiné si la définition de la notion *Dolphin-safe* et la certification *Dolphin-safe* figurant dans l'accord relatif au Programme international pour la conservation des dauphins (AIDCP) répondaient à cette définition. Il a infirmé la constatation du Groupe spécial et a estimé que l'AIDCP n'était pas un « organisme international à activité normative » aux fins de l'Accord OTC parce qu'il fallait une invitation des parties pour y adhérer, décision qui devait être prise par consensus, et l'Organe d'appel n'était pas convaincu que se faire inviter à y adhérer était une simple « formalité » (paragraphe 398 et 399).

Le Groupe spécial et l'Organe d'appel dans l'affaire *États-Unis – Thon II (Mexique)* ont aussi examiné la question de savoir si les mesures des États-Unis en matière d'étiquetage *Dolphin-safe* constituaient un règlement technique ou une norme volontaire. Les constatations relatives à cette question sont examinées dans la section E.3 (vi).

(vi) Réglementation du comportement des entités privées

Les Accords de l'OMC régissent principalement le comportement des pouvoirs publics. Néanmoins, comme on l'a vu dans la section E.1, le comportement des entités

privées peut avoir parfois des effets équivalents à ceux d'une mesure non tarifaire imposée par les pouvoirs publics.

L'intervention d'un élément de comportement privé ne signifie pas nécessairement qu'un Membre de l'OMC peut se soustraire à sa responsabilité de respecter ses obligations au titre des Accords de l'OMC. Par exemple, dans l'affaire *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, une réduction du nombre de points de vente au détail de viande de bœuf importée résultait des décisions prises par différents détaillants qui avaient la faculté de choisir de vendre le produit national ou le produit importé. L'Organe d'appel a toutefois expliqué que la nécessité légale d'opérer un choix – entre la vente de viande de bœuf nationale ou la vente de viande de bœuf importée – avait été dictée par les mesures des pouvoirs publics elles-mêmes. Dans ces circonstances, « le fait qu'un élément quelconque du domaine privé intervienne dans ce choix ne permet[ait] pas à la Corée de se soustraire à sa responsabilité au regard du GATT de 1994 en ce qui concerne l'établissement de conditions de concurrence moins favorables pour le produit importé que pour le produit national, auquel [avait] abouti cette mesure » (rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 146).

Une situation analogue s'est présentée dans le différend récent *États-Unis – Thon II (Mexique)*, dans lequel l'Organe d'appel a examiné si l'effet préjudiciable sur les produits du thon mexicains résultait de l'intervention des pouvoirs publics ou était simplement le résultat du choix privé des consommateurs des États-Unis. L'Organe d'appel a estimé que la modification des conditions de concurrence et, par conséquent, l'effet préjudiciable sur les produits du thon mexicains résultaient de la mesure contestée des pouvoirs publics des États-Unis – à savoir, les dispositions des États-Unis en matière d'étiquetage *Dolphin-safe*. Il a fondé sa constatation sur le fait que c'était la mesure des pouvoirs publics qui établissait les prescriptions en vertu desquelles un produit pouvait être étiqueté *Dolphin-safe* aux États-Unis. En outre, si les consommateurs des États-Unis décidaient d'acheter des produits du thon *Dolphin-safe* par suite de leurs propres choix, c'était la mesure des pouvoirs publics qui régissait l'obtention du label et qui limitait la manière dont les consommateurs pouvaient exprimer leurs préférences pour les produits du thon *Dolphin-safe* (paragraphe 239).

L'Accord OTC comporte quelques dispositions applicables aux organismes non gouvernementaux à activité normative, du fait des engagements relatifs au Code de pratique. L'application du Code aux organismes non gouvernementaux à activité normative est expliquée dans la section E.2.

L'article 14.4 de l'Accord OTC est une disposition intéressante en termes d'attribution à un Membre de l'OMC d'un comportement privé. Il indique que les dispositions de l'OMC relatives au règlement des différends pourront être invoquées dans les cas où un Membre n'est pas arrivé à des résultats satisfaisants au titre de certaines dispositions et où les intérêts d'un autre Membre sont affectés de façon notable. L'article 14.4 indique ensuite que, « [à] cet égard, ces résultats devront être équivalents à ceux envisagés, comme si l'institution en question était un Membre ».

L'Accord SPS dispose aussi que les Membres de l'OMC doivent «prendre[e] toutes mesures raisonnables en leur pouvoir pour faire en sorte que les entités non gouvernementales de leur ressort territorial [...] se conforment aux dispositions pertinentes du présent accord». Il indique de même que les Membres ne doivent pas prendre de mesures qui ont pour effet, directement ou indirectement, d'obliger ou d'encourager ces entités non gouvernementales à agir d'une manière qui est incompatible avec l'Accord.

Comme elles sont de plus en plus utilisées, les normes privées reçoivent une attention croissante. La question des normes privées a été soulevée au Comité SPS pour la première fois en 2005. Les discussions du Comité sur les normes privées ont été axées initialement sur trois thèmes: l'accès aux marchés, le développement et le droit de l'OMC. Dans le domaine de l'accès aux marchés, les Membres de l'OMC ont des vues divergentes sur la question de savoir si les normes sont une opportunité ou une menace pour les exportateurs. De nombreux Membres sont préoccupés par le fait que le coût de la certification, lié parfois à la multiplicité des normes à respecter pour des acheteurs différents, peut être un problème, en particulier pour les petits producteurs, notamment (mais pas exclusivement) dans les pays en développement. Les Membres ont aussi des vues divergentes sur le point de savoir si les normes privées relèvent de l'Accord SPS. La crainte que la prolifération des normes privées ne compromette certains progrès accomplis dans la réglementation des mesures SPS grâce à l'adoption et à la mise en œuvre de l'Accord SPS est à l'origine de ces divergences de vues.

Malgré le manque de consensus sur le point de savoir si et comment les normes privées entrent dans le cadre général de l'Accord SPS, cette question est inscrite à l'ordre du jour de chaque réunion du Comité SPS depuis juin 2005. En outre, le Secrétariat de l'OMC a organisé deux séances d'information informelles sur ce sujet, et le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce, partenariat mondial qui aide les pays en développement à appliquer les normes SPS internationales, a tenu un atelier sur la question en 2008. Les séances d'information et l'atelier ont permis une éducation et une sensibilisation à double sens: ils ont permis aux fonctionnaires chargés de la réglementation de mieux connaître et comprendre le fonctionnement des divers systèmes de normes privées et leurs objectifs, tout en sensibilisant les opérateurs privés aux préoccupations qu'ils suscitent et à leurs effets sur les pays en développement.

En mars 2011, le Comité SPS est convenu d'engager cinq actions concrètes recommandées par un groupe de travail spécial³⁹ chargé de la question des normes privées (voir les documents G/SPS/55 et G/SPS/R/62). Alors que les Membres de l'OMC étaient très divisés sur la question de savoir si les normes privées relèvent juridiquement de l'Accord SPS, le Comité est convenu d'élaborer une définition pratique des normes privées liées aux mesures SPS et de limiter les discussions aux normes privées mentionnées dans la définition. En outre, le Comité est convenu que des renseignements sur les travaux des trois organismes internationaux à activité normative mentionnés dans l'Accord SPS (le Codex, la CIPV et l'OIE), et sur les faits nouveaux pertinents

intervenues dans d'autres Conseils et Comités de l'OMC, devraient lui être communiqués régulièrement. Les Membres ont décidé de former les organismes privés concernés dans leurs pays pour qu'ils comprennent les questions soulevées au Comité SPS et l'importance des normes internationales du Codex, de la CIPV et de l'OIE. Le Comité est aussi convenu d'envisager une coopération avec ces trois organismes pour élaborer des documents d'information soulignant l'importance des normes SPS internationales.

Comme cela a été dit précédemment, une des distinctions établies dans l'Accord OTC entre un règlement technique et une norme est que le respect du règlement technique est obligatoire, tandis que le respect de la norme ne l'est pas. Récemment, le Groupe spécial chargé de l'affaire *États-Unis – Thon II (Mexique)* a dû statuer sur la question de savoir si les mesures des États-Unis en matière d'étiquetage *Dolphin-safe* étaient des «règlements techniques» au sens de l'Accord OTC comme le faisait valoir le Mexique, ou une norme volontaire comme le soutenaient les États-Unis. Le Groupe spécial a estimé que «le respect des caractéristiques d'un produit ou des procédés et méthodes de production s'y rapportant [était] «obligatoire» au sens de l'Annexe 1.1, si le document dans lequel figur[ai]ent ces caractéristiques, procédés et méthodes de production [avait] pour effet de réglementer d'une manière juridiquement contraignante ou obligatoire les caractéristiques en cause et s'il prescri[vait] ou impos[ait] ainsi d'une manière contraignante ou obligatoire ceci: un certain produit [devait] ou ne [devait] pas posséder des caractéristiques, une terminologie, des symboles, emballages, marques ou labels ou il [devait] ou ne [devait] pas être élaboré au moyen de certains procédés et méthodes de production».

Toutefois, les membres du Groupe spécial étaient en désaccord sur la question de savoir si les mesures des États-Unis étaient obligatoires. La majorité d'entre eux estimaient que la prescription des États-Unis en matière d'étiquetage était obligatoire parce que: (i) elle était juridiquement exécutoire et contraignante dans le cadre de la législation des États-Unis (elle était promulguée par les pouvoirs publics et incluait des sanctions légales); (ii) elle imposait certaines prescriptions qu'il fallait respecter pour pouvoir formuler n'importe quelle revendication concernant la manière dont le thon contenu dans les produits du thon avait été capturé relativement aux dauphins; et (iii) elle faisait du respect d'une norme spécifique le moyen exclusif d'établir le statut *Dolphin-safe* pour les produits du thon.

Le membre du Groupe spécial qui avait une opinion dissidente a noté que «les mesures n'impos[ai]ent pas l'obligation générale d'étiqueter ou ne pas étiqueter *Dolphin-safe* les produits du thon». Au contraire, l'utilisation du label «rest[ait] la décision volontaire et discrétionnaire des opérateurs du marché» «de remplir ou de ne pas remplir les conditions qui donn[ai]ent accès au label et [...] de formuler une quelconque revendication concernant le statut *Dolphin-safe* du thon contenu dans le produit». Ce membre du Groupe spécial a estimé en outre que le Mexique n'avait pas démontré que les mesures étaient *de facto* obligatoires, parce qu'il n'avait pas établi «l'impossibilité de commercialiser des produits du thon aux États-Unis sans le label *Dolphin-safe*» et que «cette impossibilité [...] découl[ait] de faits suffisamment

liés aux dispositions *Dolphin-safe* des États-Unis ou à une autre action du gouvernement des États-Unis» (rapport du Groupe spécial *États-Unis – Thon II (Mexique)*, paragraphes 7.111 à 7.188).

L'Organe d'appel a confirmé la constatation majoritaire du Groupe spécial selon laquelle la mesure des États-Unis était un règlement technique soumis aux disciplines énoncées à l'article 2 de l'Accord OTC. Il a dit que la mesure contestée par le Mexique était composée d'actes législatifs, réglementaires et judiciaires des autorités fédérales des États-Unis et incluait des dispositions administratives. La mesure énonce une définition unique et prescrit juridiquement d'un produit du thon *Dolphin-safe* et prohibe l'utilisation d'autres labels sur les produits du thon qui utilisent l'expression «*Dolphin-safe*» ou les termes «dauphins, marsouins ou mammifères marins» et qui ne répondent pas à cette définition. Ce faisant, la mesure des États-Unis prescrit d'une manière large et exhaustive les conditions qui s'appliquent pour la formulation de toute affirmation concernant un produit du thon quant à son «caractère *Dolphin-safe*», indépendamment de la manière dont cette déclaration est faite (paragraphe 199).

(vii) *Transparence*

La transparence est un élément important de tous les Accords de l'OMC. La section E.2 a décrit certaines des principales dispositions des Accords SPS et OTC relatives à la transparence, et a expliqué la raison d'être économique de l'échange de renseignements entre les Membres de l'OMC.

Les obligations de transparence ne font pas souvent l'objet d'un différend à l'OMC. Toutefois, dans une affaire récente, *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, on a constaté une violation de l'article 2.12 de l'Accord OTC qui dispose que, «[s]auf dans les circonstances d'urgence [...], les Membres ménageront un délai raisonnable entre la publication des règlements techniques et leur entrée en vigueur, afin de laisser aux producteurs dans les Membres exportateurs, en particulier dans les pays en développement Membres, le temps d'adapter leurs produits ou leurs méthodes de production aux exigences du Membre importateur». Au paragraphe 5.2 de la Décision ministérielle de Doha, les Membres de l'OMC sont convenus que «l'expression «délai raisonnable» [à l'article 2.12 de l'Accord OTC] ser[ait] interprétée comme signifiant normalement une période qui ne ser[ait] pas inférieure à six mois, sauf quand cela ne permettrait pas d'atteindre les objectifs légitimes recherchés».

L'affaire *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle* concernait un règlement technique adopté par les États-Unis qui était entré en vigueur trois mois après sa publication. Une question soulevée initialement dans cette affaire concernait le statut juridique du paragraphe 5.2 de la Décision ministérielle de Doha. L'Organe d'appel a rejeté l'affirmation selon laquelle le paragraphe 5.2 constituait une interprétation multilatérale de l'Accord OTC adoptée conformément à l'article IX:2 de l'Accord sur l'OMC. En effet, le paragraphe 5.2 n'avait pas été adopté conformément à une recommandation du Conseil du commerce des marchandises – qui supervise l'Accord OTC – comme l'exige l'article IX:2 de l'Accord sur l'OMC.

Comme le Groupe spécial, l'Organe d'appel a considéré que le paragraphe 5.2 avait une valeur interprétative parce qu'il constituait un accord ultérieur intervenu entre les parties, au sens de l'article 31 (3) (a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités, au sujet de l'interprétation de l'expression «délai raisonnable» figurant à l'article 2.12 de l'Accord OTC. L'Organe d'appel a ensuite estimé que, lu à la lumière du paragraphe 5.2, l'article 2.12 de l'Accord OTC «établi[ssait] une règle selon laquelle, «normalement», les producteurs dans les Membres exportateurs [avaient] besoin d'une période «qui ne sera[it] pas inférieure à six mois» pour adapter leurs produits ou leurs méthodes de production aux exigences d'un règlement technique du Membre importateur».

L'Organe d'appel a aussi expliqué que, une fois qu'il est démontré que le Membre de l'OMC adoptant un règlement technique n'a pas ménagé une période d'au moins six mois entre la publication et l'entrée en vigueur du règlement technique, il incombe à ce Membre de démontrer qu'une période plus courte était justifiée parce que (i) les «circonstances d'urgence» visées à l'article 2.10 de l'Accord OTC existaient au moment de l'adoption du règlement technique; (ii) les producteurs du Membre plaignant auraient pu s'adapter aux exigences du règlement technique dans le délai plus court qu'il avait ménagé; ou (iii) une période «pas inférieure à» six mois ne permettrait pas d'atteindre les objectifs légitimes de son règlement technique. Dans ce cas particulier, il a été constaté que les États-Unis n'avaient pas établi que l'une des circonstances susmentionnées justifiait une période inférieure à six mois (rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, paragraphes 255, 268 et 290).

(c) Questions relatives à l'AGCS

Les principales disciplines concernant les mesures qui affectent le commerce des services sont analogues à celles qui s'appliquent aux mesures non tarifaires pour le commerce des marchandises. Ces disciplines sont axées sur le traitement NPF (article II), l'accès aux marchés (article XVI) et le traitement national (article XVII). Toutefois, le traitement national dans le cadre de l'AGCS est très différent de celui qui concerne le commerce des marchandises, car il ne s'applique qu'aux secteurs pour lesquels des engagements ont été pris et il peut faire l'objet de limitations. En conséquence, l'obligation de traitement national dans le secteur des services ne peut pas être considérée comme un moyen d'empêcher la substitution de mesures. Au contraire, en exigeant que les limitations concernant l'accès aux marchés et le traitement national soient inscrites dans les listes, l'Accord cherche à limiter les conséquences de ces mesures pour le commerce, de la même manière que les droits de douane sont consolidés dans le cadre du GATT.

L'AGCS a une très large portée, qui résulte des quatre modes de fourniture constituant le commerce des services. En outre, à la différence des accords commerciaux classiques, l'AGCS vise principalement les mesures intérieures. Ce qui compte dans le commerce des services, c'est souvent le niveau général de contestabilité du marché pour les nouveaux venus et les opérateurs existants, et pas seulement l'ouverture du marché aux fournisseurs étrangers. La vaste portée de

l'AGCS résulte aussi de la diversité des mesures qui en relèvent. Conformément à l'article premier, l'AGCS « s'applique aux mesures des Membres qui affectent le commerce des services ».

L'Organe d'appel a expliqué que l'« utilisation de l'expression « qui affectent » reflète l'intention des rédacteurs de donner une large portée à l'AGCS » (rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 220). Le champ de l'AGCS peut englober aussi des mesures qui relèvent du GATT. Dans la même affaire, l'Organe d'appel a noté que, si certaines mesures relevaient de l'un des deux accords, il y en avait probablement qui pouvaient être considérées comme relevant à la fois du GATT et de l'AGCS. Il s'agissait des « mesures qui impliquaient un service concernant une marchandise particulière ou un service fourni en liaison avec une marchandise particulière ». En pareils cas, « alors que la même mesure pou[vait] être examinée au regard des deux accords, les aspects spécifiques de cette mesure examinés au regard de chaque accord pou[vaient] être différents » (rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 221).

Le problème de la substitution de mesures examiné dans la section E.2 concernant les droits de douane et les mesures non tarifaires ne pourrait en principe exister pour les services que si les Membres de l'OMC, après avoir supprimé les limitations concernant le traitement national ou l'accès aux marchés, utilisaient les réglementations intérieures comme instrument de substitution. À ce stade, les disciplines en matière de réglementation intérieure faisant l'objet du mandat de négociation énoncé à l'article VI:4 (voir la section E.4) n'ont pas encore été définies. En attendant, les Membres ne peuvent pas, aux termes de l'article VI:5, appliquer une réglementation intérieure en matière de licences, de qualifications et de normes techniques qui annule ou compromet ces engagements spécifiques. En outre, la réglementation intérieure devrait être fondée sur des critères objectifs et transparents, et ne pas être plus rigoureuse qu'il n'est nécessaire pour assurer la qualité du service, sans qu'on ait pu raisonnablement s'y attendre au moment où les engagements pertinents ont été pris.

Jusqu'à présent, les différends soumis à l'OMC n'ont pas porté sur l'article VI:5, bien que quelques indications aient été données sur d'autres aspects de la réglementation intérieure. La distinction établie dans l'AGCS entre les restrictions à l'accès aux marchés (article XVI) et la réglementation intérieure (article VI) a été examinée dans l'affaire *États-Unis – Jeux*. La question était de savoir si l'interdiction d'un mode de fourniture de service constituait une restriction à l'accès aux marchés au sens de l'article XVI:2 (a) et (c), ou si ces dispositions ne visaient que les mesures exprimées sous la forme d'une valeur numérique. Le Groupe spécial a constaté qu'une interdiction était, en fait, un « contingent nul », et qu'elle était donc visée par ces dispositions. Cette constatation a été confirmée en appel (rapport du Groupe spécial *États-Unis – Jeux*, paragraphes 224 à 239; rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Jeux*, paragraphe 265).

L'affaire *Mexique – Télécommunications* a démontré la relation étroite entre la réglementation intérieure et la politique de la concurrence. Les mesures en cause étaient les lois et règlements du Mexique régissant la

fourniture des services de télécommunication, et les lois fédérales sur la concurrence. Le Groupe spécial a constaté que les tarifs d'interconnexion appliqués par les principaux fournisseurs du Mexique n'étaient pas « fondés sur les coûts », comme l'exigeaient les disciplines non discriminatoires énoncées dans le document de référence contenu dans la liste d'engagements du Mexique. En outre, le Groupe spécial a constaté que, s'agissant des règlements relatifs aux coûts d'interconnexion, le Mexique n'avait pas pris de mesures appropriées pour empêcher les pratiques « anticoncurrentielles », comme il était tenu de le faire en vertu des disciplines énoncées dans le document de référence. Le Groupe spécial a aussi constaté que les fournisseurs des États-Unis n'avaient pas bénéficié d'un accès au réseau public de transport des télécommunications selon des « modalités raisonnables », contrairement aux obligations du Mexique au titre de l'Annexe sur les télécommunications.

4. Adapter l'OMC à un monde allant au-delà des droits de douane

Cette dernière section décrit quelques-unes des principales difficultés que soulèvent les MNT dans le système commercial multilatéral. La sous-section (a) explique pourquoi il pourrait devenir plus important d'améliorer le traitement de la question des MNT à l'OMC compte tenu des changements rapides dans l'économie mondiale (chaînes de production transfrontières) et du recours croissant à des MNT pour répondre aux préoccupations des consommateurs et défendre des intérêts généraux comme la sécurité sanitaire des aliments et la qualité de l'environnement.

La sous-section (b) étudie la marge de flexibilité qui existe pour adopter des mesures non tarifaires suivant la théorie et la pratique des plaintes en situation de non-violation et d'autres approches, telles que la reconnaissance mutuelle et l'harmonisation. La sous-section (c) traite des dispositions actuelles de l'OMC relatives à la transparence et de la difficulté d'aligner les incitations quand la transparence a un coût. La sous-section (d) traite de la difficulté de faire une distinction entre les utilisations légitimes et illégitimes des MNT.

La sous-section (e) analyse les obstacles à la coopération internationale en matière de mesures non tarifaires. Elle examine en particulier la question de la convergence réglementaire, l'élaboration de règles concernant les normes privées, les disciplines relatives à la réglementation intérieure et les règlements favorables à la concurrence dans le secteur des services. La sous-section (f) conclut en soulignant la nécessité de renforcer les capacités réglementaires dans les pays en développement.

(a) Les MNT au XXI^e siècle

Les changements survenus récemment et ceux qui sont à prévoir dans l'environnement commercial modifient à la fois la nécessité de recourir à des mesures non tarifaires et la structure des incitations qui peuvent amener les gouvernements à utiliser ces mesures à des fins protectionnistes. Le rapport a examiné en détail les incidences sur les MNT de divers changements économiques, comme le développement des réseaux de

production mondiaux, les difficultés liées à la crise financière récente et la nécessité de faire face au changement climatique. Certains de ces problèmes sont analysés ci-dessous.

Les règles du GATT ont été conçues pour un monde dans lequel le commerce international consistait essentiellement en l'échange de produits finis et de produits primaires. Mais l'environnement économique moderne est devenu plus complexe avec le développement de réseaux de production transfrontières. Ces changements posent des problèmes de gouvernance, car la délocalisation oblige à repenser le cadre actuel du système commercial multilatéral, fondé sur l'accès aux marchés.

Comme l'ont dit Antràs et Staiger (2011, 2012), il faut une intégration profonde plutôt que superficielle pour résoudre les problèmes de politique posés par la prolifération des chaînes de production mondiales. Plus précisément, la théorie exposée dans la section E.1 (b) tend à montrer que si les producteurs sont tributaires de leurs relations commerciales avec des entreprises étrangères, les gouvernements doivent considérer non seulement l'accès aux marchés, mais aussi les effets de leurs mesures en amont et en aval. Pour tenir compte de ces besoins, on pourrait modifier ou réinterpréter les règles de l'OMC pour faire en sorte que les plaintes en situation de non-violation puissent couvrir l'«accès au marché intra-entreprise». Pour cela, il faudrait élargir ces plaintes aux «avantages» découlant non seulement de l'accès au marché convenu, mais aussi de l'éventail des politiques qui influent sur la relation de négociation entre le fournisseur d'intrants et l'acheteur de ces intrants. Le changement obligerait à s'écarter de la pratique actuelle et soulèverait des questions épineuses sur la conception institutionnelle. La difficulté consiste en partie à faire la distinction entre les situations dans lesquelles les entreprises fixent les prix par la négociation ou par la concurrence. Les règles commerciales devraient tenir compte de ces différences sectorielles.

Peu de travaux sur la théorie des accords commerciaux en situation de délocalisation ont tenté d'évaluer l'importance de la formation des prix par la négociation, de sorte qu'il est difficile de déterminer la nécessité d'une réponse institutionnelle (Staiger, 2012). Comme première étape pour tester la théorie, la section C.2 examine les secteurs où la part du commerce des biens intermédiaires est plus élevée. Bien que cela ne soit pas identique à la délocalisation et à la négociation bilatérale, la présence de biens intermédiaires donne une indication des types de chaînes d'approvisionnement internationales qui seraient sujettes à la négociation des prix, et donc des profits.

L'analyse statistique montre cependant que la part des biens intermédiaires est associée de façon négative au volume du commerce faisant l'objet de problèmes commerciaux spécifiques (et, par extension, au volume du commerce visé par des mesures non tarifaires). Cela indique soit que l'incitation à utiliser des MNT pour transférer les profits de l'entreprise est dominée par d'autres considérations (comme le désir de créer un environnement attractif pour la production mondiale), soit que les gouvernements ont déjà abordé la question dans des accords commerciaux préférentiels d'«intégration profonde» (voir OMC, 2011). Même si les ACP favorisent

l'intégration profonde, la difficulté pour l'OMC est d'assurer la cohérence entre des régimes réglementaires divergents qui risquent en pratique de segmenter les marchés et d'augmenter les coûts commerciaux.

Les changements sur les marchés internationaux ne résultent pas seulement des différences d'organisation entre les entreprises. Il se peut aussi que l'utilisation de mesures non tarifaires soit une réponse à diverses tendances prévisibles dans l'environnement économique mondial. La section B met en relief trois domaines dans lesquels les changements économiques créent de nouvelles difficultés pour la réglementation des MNT. Ces domaines sont le mode de production et de consommation des produits alimentaires, le rôle central de la finance internationale dans l'économie et dans les crises économiques, et les défis fondamentaux liés au changement climatique. Chacun de ces facteurs intéresse les gouvernements désireux de créer un environnement réglementaire qui protège les intérêts des consommateurs et de la société, mais qui peut aussi avoir une incidence sur le commerce.

Le système agroalimentaire de plus en plus mondialisé montre comment l'organisation et la réglementation des chaînes d'approvisionnement mondiales influent sur les intérêts des entreprises, des gouvernements et des consommateurs. La section B explique que, plus les normes des consommateurs s'élèvent, plus les entreprises ont besoin de gérer leurs chaînes d'approvisionnement, et plus les pouvoirs publics doivent garantir le niveau souhaité de qualité et de sécurité. Cet effort est compliqué par l'internationalisation croissante de la production alimentaire et par la difficulté d'assurer la traçabilité de produits qui changent de mains très rapidement et passent par de multiples juridictions.

Les services financiers internationaux sont également complexes et très mobiles, mais ils jouent un rôle central dans l'économie mondiale. Dans ce contexte, les problèmes sur les marchés financiers menacent la stabilité des économies tout entières. Lorsqu'une crise éclate, les gouvernements ont recours à diverses mesures pour limiter les dommages systémiques et stimuler la demande des consommateurs. Mais les crises économiques entraînent une demande accrue de mesures protectionnistes qui stabilisent l'économie nationale aux dépens des autres pays, alimentant les tensions économiques. C'est là un problème particulièrement important au vu des défaillances institutionnelles apparues lors de la crise financière de 2008 et de la récession économique mondiale qui a suivi.

Alors que la récession elle-même crée des obstacles politiques à la coopération internationale en général, la concentration et la gravité de la crise dans les pays ayant un régime réglementaire sophistiqué et un compte de capital ouvert risquent de faire échouer les efforts d'harmonisation des règlements dans le secteur des services financiers. Comme les services financiers occupent toujours une place importante dans l'économie de nombreux pays, la facilitation du commerce de ces services pourrait nécessiter des mécanismes supplémentaires pour coordonner la réponse à la crise.

Les crises financières, aussi dommageables soient-elles, ne sont pas nouvelles et leur durée est limitée. Le

changement climatique, en revanche, a des effets à la fois mondiaux et durables. L'exposé sur le changement climatique dans la section B souligne la difficulté de concilier les préoccupations légitimes au sujet de la fuite de carbone et la répartition équitable des coûts de réduction des émissions de dioxyde de carbone. À un moment où les gouvernements s'efforcent de plus en plus de réguler ces émissions, le débat porte inévitablement sur les incidences de ces mesures sur le commerce.

(b) Flexibilité des politiques : tensions entre droit et économie

Lorsqu'un pays consolide ses droits de douane et s'engage à assurer un certain niveau d'accès à son marché, ses partenaires peuvent craindre que les mesures prises pour répondre à des préoccupations intérieures n'amènent en fait à contourner les obligations qu'il a contractées. Les règles actuelles de l'OMC permettent aux gouvernements d'appliquer des mesures d'intérêt public en autorisant les plaintes en situation de non-violation, comme cela est expliqué dans la section E.1 (c). Les plaintes en situation de non-violation permettent aux Membres de l'OMC d'obtenir une « compensation » en retirant des concessions pour rééquilibrer l'accès aux marchés lorsqu'un partenaire commercial applique une mesure non tarifaire qui fausse les échanges. Cette mesure corrective confère aux Membres de l'OMC une grande flexibilité en matière de politique intérieure, conformément à leurs engagements internationaux. Elle peut renforcer la confiance dans la valeur d'une négociation commerciale et décourager les gouvernements d'utiliser des MNT pour revenir sur leurs engagements. Mais, en pratique, les Membres de l'OMC ne présentent généralement pas de plaintes en situation de non-violation dans les différends commerciaux.

Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer pourquoi les plaintes en situation de non-violation sont rares. L'une est que les Accords du Cycle d'Uruguay ont réduit la possibilité de plaintes de ce genre, car le droit du GATT/de l'OMC est devenu de plus en plus « détaillé et complet », réduisant ainsi le « vide juridique autour du GATT ... notamment au sujet du subventionnement », qui était visé par la plupart des plaintes en situation de non-violation présentées au temps du GATT (Kuijper, 1995). Une autre raison qui a été avancée est qu'il reste un certain nombre d'ambiguïtés dans les conditions à remplir pour qu'une plainte en situation de non-violation aboutisse.

Selon l'interprétation habituelle, une telle plainte est censée protéger les attentes d'un Membre de l'OMC (« avantages résultant pour lui directement ou indirectement de l'accord visé ») (Roessler et Gappah, 2005). Mais on s'est demandé quelles sont précisément les attentes protégées et à quel moment on peut dire qu'elles ont été compromises. Enfin, la mesure corrective disponible lorsqu'une plainte en situation de non-violation aboutit est plus faible que celles qui sont prévues dans les cas de violation. En effet, la partie défenderesse n'est pas tenue de retirer la mesure. Au lieu de cela, il appartient au Membre défendeur de « [procéder] à un ajustement mutuellement satisfaisant », qui peut comprendre une compensation (voir l'article 26:1 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends).

Au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, les Membres de l'OMC ne sont généralement pas tenus de démontrer qu'une mesure non tarifaire compromet effectivement l'accès aux marchés. En général, ils doivent plutôt contester une MNT en invoquant la règle spécifique qui aurait été violée. Il y a donc une tension entre le cadre économique, qui permet un rééquilibrage pour conférer une flexibilité politique, et le cadre juridique, qui s'appuie sur la « violation manifeste » d'une disposition du GATT. En outre, le principe de la violation exacerbe le problème lié à l'application asymétrique de la règle en matière de non-violation décrite dans la section E.1.

En principe, un gouvernement devrait pouvoir remédier efficacement à une défaillance du marché intérieur en utilisant une mesure non tarifaire sans être accusé de violer l'Accord, pour autant que cette mesure soit compensée par un ajustement tarifaire, de façon à ne pas modifier les concessions globales accordées aux partenaires commerciaux. Or, les règles du GATT, telles qu'elles sont interprétées, empêchent cette forme de réajustement. Pour remédier à cette asymétrie, il faudrait au moins renforcer les règles en matière de non-violation pour les étendre à l'accès aux marchés, mais cela pourrait poser d'autres problèmes. Staiger et Sykes (2011) indiquent que l'obligation de maintenir un équilibre dans l'accès aux marchés, tout en limitant la substitution des mesures, découragerait l'adoption d'un règlement économiquement souhaitable par crainte de sanctions de la part des pays étrangers. Pour éviter cela, on pourrait calibrer la réaction autorisée, mais il serait difficile de trouver un équilibre, d'autant que les effets d'une réglementation sur le bien-être sont souvent difficiles à mesurer.

Les Membres de l'OMC abordent de plus en plus la question des mesures non tarifaires et de la réglementation intérieure dans le domaine des services au moyen de deux outils : l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle (voir les sections D et E.1). L'harmonisation permet de définir des objectifs communs et les mesures nécessaires pour les atteindre, tandis que la reconnaissance mutuelle signifie l'acceptation réciproque des mesures appliquées dans les deux pays.

Dans les domaines visés par un accord de ce type, l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle atténuent les effets discriminatoires des mesures non tarifaires, mais elles ont chacune un effet différent sur le commerce. La section B explique que la théorie économique sur les effets relatifs de l'harmonisation et de la reconnaissance mutuelle sur le commerce n'indique pas qu'une règle est plus avantageuse que l'autre en termes de flux commerciaux. Dans la pratique, l'analyse empirique présentée dans l'appendice 5 de la section D montre que les dispositions relatives à la reconnaissance mutuelle semblent renforcer le commerce plus que les dispositions relatives à l'harmonisation.

Outre les effets sur le commerce, la section E.1 indique que les gouvernements peuvent imposer des règlements plus souples que le niveau optimal si une règle de reconnaissance mutuelle assure l'accès aux marchés étrangers. Cela signifie que, même si le commerce est renforcé, il peut y avoir des conséquences pour le bien-être des consommateurs. Enfin, la section E.1 signale aussi les arbitrages que peut nécessiter

l'harmonisation des mesures non tarifaires lorsque les besoins de politique publique des pays développés et des pays en développement sont différents.

L'application asymétrique de la règle en matière de non-violation dans le système du GATT/de l'OMC, les arbitrages qu'impliquent l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle, et l'ambiguïté de leurs effets sur le commerce montrent qu'il est toujours difficile, dans le régime commercial multilatéral, de trouver le bon équilibre entre les engagements et la flexibilité. Outre les questions examinées ci-dessus, la complexité du problème tient en partie au caractère opaque de nombreuses mesures non tarifaires et à la difficulté de discerner les intentions protectionnistes et les intentions légitimes des gouvernements. Ces problèmes sont analysés plus en détail ci-dessous.

(c) La transparence n'est pas « gratuite »

La transparence est une dimension importante de la coopération internationale dans le domaine des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services. Dans les parties précédentes du présent rapport, nous avons vu que : (i) les MNT et les mesures relatives aux services soulèvent des questions de transparence (voir la section B); (ii) l'opacité impose des coûts à certaines entreprises, mais elle peut profiter à d'autres (celles qui concurrencent les importations) et, selon les circonstances, les gouvernements ayant des motivations politiques peuvent avoir une préférence pour des instruments opaques plutôt que transparents (voir la section B); (iii) les données disponibles sur les MNT et les mesures relatives aux services sont limitées et sont généralement de qualité médiocre (voir la section C.1); (iv) la coopération internationale dans le domaine des MNT et des mesures relatives aux services est rendue plus difficile par l'opacité de ces mesures (voir la section E.1); (v) plusieurs dispositions des Accords de l'OMC relatives à la transparence traitent des problèmes d'opacité (voir les sections C.1 et E.2). Cette sous-section examine si les dispositions existantes en matière de transparence répondent à tous les problèmes posés par l'opacité des MNT et des mesures relatives aux services. Elle identifie plusieurs problèmes qui subsistent et indique des solutions possibles.

Comme cela est expliqué dans la section E.1, l'opacité des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services pose quatre problèmes pour la coopération commerciale internationale, que les dispositions en matière de transparence peuvent aider à résoudre. Premièrement, l'opacité crée des inefficiences dans l'élaboration des règles du fait des incertitudes réglementaires. Deuxièmement, la coopération sur les MNT et les mesures relatives aux services peut pâtir du fait que, pour assurer le respect des accords, il faut pouvoir suivre la mise en conformité par chaque gouvernement. Troisièmement, si les mesures sont opaques, un accord peut être d'une utilité limitée pour remédier au manque d'engagement des gouvernements. Et enfin, la transparence peut encourager l'amélioration de la réglementation ou en faire partie.

Quatre grands types de dispositions en matière de transparence ont été élaborés au fil des ans pour remédier aux problèmes exposés précédemment (voir la section C.1).

Les plus anciennes sont les prescriptions en matière de publication, énoncées à l'article X du GATT, à l'article III de l'AGCS et dans d'autres Accords de l'OMC. Les notifications sont un autre mécanisme de transparence essentiel, dont l'importance a beaucoup augmenté au fil des ans. Le Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC et ses rapports de suivi constituent un troisième mécanisme. Enfin, la possibilité de soulever des problèmes commerciaux spécifiques aux Comités OTC ou SPS (voir la section C.1) et, dans une certaine mesure, le mécanisme de règlement des différends constituent un quatrième mécanisme.⁴⁰ La question est de savoir si ces quatre mécanismes assurent une transparence suffisante pour rendre la coopération possible.

La réponse à cette question est que les dispositions des Accords de l'OMC relatives à la transparence aident à résoudre les problèmes posés par l'opacité des mesures non tarifaires et des mesures relatives aux services, mais ne sont pas suffisantes. Un problème est que les notifications, qui sont l'un des piliers du système de transparence de l'OMC, ne fournissent pas les renseignements qu'elles devraient donner. Les Membres de l'OMC respectent peu certaines obligations de notification, et la qualité des renseignements notifiés n'est pas toujours satisfaisante. Comme on l'a déjà dit, cela tient en partie au fait que la notification peut être difficile et coûteuse.

Diverses mesures ont déjà été prises pour faciliter les notifications et en améliorer la qualité. Le Comité SPS, par exemple, a décidé qu'il serait utile d'être informé lorsque les règlements notifiés sont adoptés ou entrent en vigueur, et il a recommandé d'utiliser à cette fin des addenda. Il a aussi testé un mécanisme de notification électronique pour faciliter les notifications et améliorer leur qualité. Par ailleurs, les notifications ne représentent pas moins de 10 à 20 pour cent des activités d'assistance technique. Cependant, il reste encore beaucoup à faire, et il sera probablement difficile d'améliorer le respect des règles sans tenir compte de l'économie politique de la transparence et des notifications.

Contrairement à ce que l'on dit souvent, la transparence ne profite pas à tout le monde. Certains y gagnent et d'autres y perdent. Comme on l'a vu dans le rapport, les gouvernements peuvent avoir des raisons de préférer les mesures opaques, et certaines entreprises peuvent tirer avantage des coûts d'entrée sur le marché plus élevés associés à l'opacité. Cela signifie que, même si les gouvernements s'intéressent aux mesures de leurs partenaires, ils peuvent hésiter à divulguer des renseignements sur leurs propres mesures. La tentation de profiter gratuitement du système existe manifestement et, s'ils considèrent le passé, les gouvernements n'ont pas vraiment à craindre des sanctions s'ils ne respectent pas leurs obligations de notification, sauf à être montrés du doigt.

Quant à la possibilité de présenter des « notifications inverses », elle peut être utile mais elle n'a pas été utilisée activement depuis le Cycle d'Uruguay.⁴¹ Son utilité dépend en fait de plusieurs facteurs. Premièrement, on ne sait pas exactement s'il est facile pour un Membre de l'OMC d'identifier les mesures non tarifaires prises par un autre Membre. Deuxièmement, les Membres peuvent hésiter à dénoncer des partenaires commerciaux par

crainte de mesures de rétorsion. Troisièmement, d'autres mécanismes ont pu remplacer les notifications inverses.⁴²

Si les notifications ne donnent pas suffisamment de renseignements, qu'en est-il du Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC et de ses rapports de suivi, mentionnés précédemment ? Ces deux mécanismes de transparence utilisent des renseignements provenant de multiples sources et dépendent donc moins de la bonne volonté des gouvernements qui imposent les mesures. Les examens des politiques commerciales sont à l'évidence un important mécanisme de transparence, mais il y a des problèmes de fréquence et d'exhaustivité, notamment en ce qui concerne les services.⁴³

Quant aux rapports de suivi, à la huitième Conférence ministérielle de l'OMC tenue en décembre 2011, les Ministres ont donné pour instruction de maintenir et de renforcer le mécanisme de suivi.⁴⁴ Ils se sont aussi engagés à respecter les obligations en matière de transparence et les prescriptions en matière d'établissement de rapports qui régissent l'établissement de ces rapports de suivi, et à continuer à soutenir le Secrétariat dans le cadre d'une coopération constructive. Les questions qui restent en suspens concernent la quantité, la qualité et l'accessibilité des renseignements recueillis pour les rapports de suivi. À ce stade, on ne sait pas s'ils sont suffisamment complets, si leur portée pourrait être élargie et s'ils peuvent être codifiés de façon systématique et stockés dans une base de données ni quand ils le seront.⁴⁵

Un autre mécanisme qui complète utilement les notifications et les rapports de suivi est l'examen des problèmes commerciaux spécifiques dans les Comités OTC et SPS.⁴⁶ Cet examen multilatéral permet d'accroître la transparence et la prévisibilité des mesures réglementaires relevant des Accords OTC et SPS. Comme les questions examinées ont trait à des mesures spécifiques appliquées par d'autres Membres de l'OMC, il n'y a pas de problème d'incitation. Un autre avantage de ce mécanisme est qu'il concerne non seulement les mesures elles-mêmes, mais aussi leur application.

Il y a deux limites principales au rôle que peut jouer l'examen des PCS. Premièrement et surtout, seules les mesures OTC et les mesures SPS sont visées. Deuxièmement, il n'est pas certain que, même dans les domaines visés, toutes les mesures contraires aux engagements seront citées. Pour qu'un problème soit soulevé, il faut d'abord qu'il soit identifié par un exportateur. Il faut ensuite qu'il soit communiqué au gouvernement. Il faut enfin que le gouvernement le souleve à l'OMC. Cela signifie que, même si un problème est identifié et communiqué au gouvernement, il ne sera pas forcément soulevé si, par exemple, le gouvernement craint des mesures de rétorsion.

Le problème à ce stade est donc d'améliorer la quantité, la qualité et l'accessibilité des renseignements recueillis grâce aux mécanismes de transparence active et passive à la fois au sujet des mesures et des problèmes qu'elles posent. En ce qui concerne l'accessibilité, la situation s'améliorera beaucoup quand tous les renseignements notifiés, ou recueillis par le Secrétariat de l'OMC, seront consultables au moyen du Portail intégré d'information commerciale (I-TIP) créé récemment.⁴⁷

Mais il est plus difficile d'améliorer la quantité et la qualité des renseignements. La poursuite des travaux des comités et l'assistance technique continueront sans nul doute à renforcer la contribution du mécanisme de notification à la transparence, mais cela pourrait ne pas suffire en raison du problème d'incitation. Une option, mentionnée ci-dessus, serait de donner au Secrétariat de l'OMC les ressources nécessaires pour suivre indépendamment les gouvernements et les marchés. Sans une amélioration notable du respect des obligations et de la qualité des notifications, cette option serait très coûteuse et aurait des incidences budgétaires importantes pour l'OMC. La mobilisation de ressources additionnelles de façon durable pourrait soulever des problèmes d'incitation.

Une autre option, qui a aidé à améliorer la transparence des tarifs douaniers, est de faciliter le respect des obligations de transparence par les Membres de l'OMC en permettant au Secrétariat de l'OMC d'utiliser d'autres sources officielles disponibles, si cela ne soulève aucune objection.⁴⁸ Mais cette option déplacera le problème d'incitation vers les autres organismes qui recueillent des renseignements. Enfin, une troisième option serait que les Membres engagent des négociations bilatérales et/ou plurilatérales sur des obligations de transparence ayant une plus grande force exécutoire, comme ils l'ont fait au fil des ans pour remanier les règles existantes ou en introduire de nouvelles.

Selon l'option retenue pour traiter le problème d'incitation et faire en sorte que les mécanismes de l'OMC assurent un niveau suffisant de transparence, le recours à des sources extérieures pour combler les lacunes de l'information peut varier. Il semble cependant clair qu'à court terme au moins, le système continuera à profiter des efforts de collecte des autres institutions. Comme on l'a vu, le Secrétariat de l'OMC et d'autres organismes ont remanié la classification internationale pour faciliter l'intégration de toutes les sources d'information disponibles sur les mesures non tarifaires. De ce point de vue, l'initiative multipartite sur la transparence du commerce (voir la section C) pourrait jouer un rôle important en favorisant la collecte et la diffusion de données sur les mesures non tarifaires et les mesures relatives aux services.

Les partenaires pourraient profiter de cette initiative pour mettre en place un mécanisme de gouvernance durable pour la transparence des mesures non tarifaires. Ce mécanisme devrait tenir compte du rôle central que l'OMC devrait jouer dans ce domaine. Il s'appuierait principalement sur les institutions multilatérales et régionales. Les secrétariats régionaux et les banques régionales, comme l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) et la Banque africaine de développement, ont déjà beaucoup contribué à la collecte de données, et la Banque interaméricaine de développement s'est déclarée intéressée par la collecte et l'analyse des données concernant l'hémisphère occidental. Quel que soit le modèle adopté, il exigera un important effort d'assistance et de renforcement des capacités en raison de la technicité. Cependant, si les incitations sont convenablement prises en compte, il n'y a aucune raison pour qu'à long terme, des renseignements sur les MNT et les mesures relatives aux services ne puissent pas être recueillis et diffusés de la même

manière que les renseignements également sensibles sur d'autres aspects de la politique commerciale.

(d) Importance de la raison d'être des mesures

Comme cela est expliqué dans la section E.3, les Accords de l'OMC visent à réglementer les mesures qui ont des effets de distorsion des échanges, tout en reconnaissant que les Membres ont le droit de prendre des mesures visant des objectifs de politique publique légitimes (comme la protection de l'environnement, la santé et la sécurité des consommateurs). Il est souvent difficile de faire la distinction entre les mesures qui devraient être autorisées et celles qui devraient être interdites, aussi bien pour les mesures non tarifaires que pour la réglementation intérieure relative aux services.

L'approche fondamentale du GATT consiste à autoriser les mesures réglementaires intérieures, à condition qu'elles n'établissent pas de discrimination à l'encontre des produits importés (obligation de traitement national). L'une des difficultés qui a surgi en relation avec le traitement national concerne l'importance et le poids à accorder à la raison d'être ou à l'objectif de la mesure. Pour plusieurs commentateurs, la question de savoir si la mesure réglementaire a une raison d'être ou un objectif protectionniste devrait être le critère décisif pour déterminer si elle est discriminatoire (Regan, 2003; Hudec, 1993).

La prise en considération de la raison d'être des mesures est une approche moins fermement établie dans la jurisprudence de l'Organe d'appel, qui a dit clairement que «[l']objectif fondamental de l'article III est d'éviter le protectionnisme lorsque des taxes et des mesures de réglementation intérieures sont appliquées» (rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 18).

La première phrase de l'article III:2 concerne les mesures fiscales qui établissent une discrimination entre des produits «similaires». Il semble y avoir peu de marge pour prendre en compte la raison d'être d'une mesure dans l'interprétation de cette disposition donnée par l'Organe d'appel, qui dit que la disposition est violée chaque fois que les produits importés sont frappés d'une taxe supérieure à celle qui frappe les produits nationaux (*Canada – Périodiques*, page 21). La seconde phrase de l'article III:2 concerne la discrimination fiscale entre des produits directement concurrents ou directement substituables (catégorie plus large que celle des «produits similaires» visée à la première phrase).

Du fait de sa référence à l'article III:1, la seconde phrase de l'article III:2 a été interprétée comme exigeant que la partie plaignante démontre que les produits importés et les produits nationaux concurrents ou substituables ne sont pas taxés de façon similaire «de manière à protéger la branche de production nationale». L'Organe d'appel a précisé, à propos de l'expression «de manière à protéger», qu'il ne s'agit pas d'une question d'intention» mais plutôt de «la manière dont la mesure en question est appliquée» (rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 31). Mais l'Organe d'appel a également dit ceci dans la même affaire: «Bien qu'il soit exact que l'objectif d'une mesure puisse ne pas être facile à identifier,

l'application de cette mesure à des fins de protection peut néanmoins être déterminée, le plus souvent, d'après sa conception, ses principes de base et sa structure révélatrice» (rapport de l'Organe d'appel *Japon – Boissons alcooliques II*, page 32). Cette référence à la «conception», aux «principes de base» et à la «structure révélatrice» de la mesure a été interprétée par certains comme incluant nécessairement des considérations relatives à la raison d'être de la mesure.

L'article III:4 concerne les mesures réglementaires intérieures. Il ne contient pas de référence à l'article III:1, de sorte que l'Organe d'appel a dit que, «pour déterminer s'il y a eu violation de l'article III:4, il n'est pas nécessaire d'examiner séparément si une mesure «[protège] la production nationale» (rapport de l'Organe d'appel *CE – Bananes III*, paragraphe 216). Aux termes de l'article III:4, les Membres de l'OMC ne doivent pas accorder aux produits importés «un traitement moins favorable» que celui qui est accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes les réglementations intérieures. La notion de «traitement moins favorable» a elle-même été interprétée comme signifiant que la «mesure modifie les conditions de concurrence au détriment des produits importés sur le marché en question» (rapport de l'Organe d'appel *Corée – Diverses mesures affectant la viande de bœuf*, paragraphe 137).

Dans une affaire ultérieure, *CE – Amiante*, l'Organe d'appel a fait deux déclarations qui peuvent être lues comme allant dans des sens différents quant à la pertinence de la raison d'être de la mesure au regard de l'article III:4. Il a dit, d'une part, que «[s]i un «traitement moins favorable» est accordé au groupe des produits importés «similaires», une «protection» est à l'inverse accordée au groupe des produits nationaux «similaires». Cela laisse penser que, lorsqu'un plaignant a démontré que les conditions de concurrence ont été modifiées au détriment des produits importés (c'est-à-dire qu'il y a un «traitement moins favorable»), il n'est pas nécessaire de démontrer séparément une intention protectionniste. Par contre, l'Organe d'appel a ajouté qu'«[u]n Membre peut toutefois établir des distinctions entre des produits qui ont été jugés «similaires», sans accorder, pour cela, au groupe des produits importés «similaires» un «traitement moins favorable» (rapport de l'Organe d'appel *CE – Amiante*, paragraphe 100). Cette déclaration a été interprétée par certains comme autorisant des distinctions entre produits importés et produits nationaux qui ne sont pas motivées par des objectifs protectionnistes.

Un autre dispositif utilisé dans le règlement des différends à l'OMC pour aider à faire la distinction entre les mesures non tarifaires admissibles et non admissibles est un critère de mise en balance. Ce critère a été appliqué dans le contexte de l'évaluation de l'affirmation par un Membre défendeur que sa mesure était justifiée au titre des exceptions générales énoncées à l'article XX du GATT, et notamment qu'elle était «nécessaire» à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, conformément à l'alinéa (b).

Comme l'a expliqué l'Organe d'appel, la détermination de la «nécessité» comporte un processus de soupesage et de mise en balance, qui commence par une évaluation de

l'importance relative des intérêts ou valeurs promus par la mesure contestée et comporte aussi une évaluation d'autres facteurs, qui comprennent habituellement la contribution de la mesure à la réalisation des objectifs qu'elle poursuit et l'incidence restrictive de la mesure sur le commerce international. Si cette analyse aboutit à la conclusion préliminaire que la mesure est nécessaire, cela doit ensuite être confirmé par une comparaison entre la mesure et les autres mesures moins restrictives qui seraient possibles. La charge d'identifier les autres mesures moins restrictives incombe à la partie plaignante. En outre, pour être considérée comme une autre mesure possible, la mesure doit permettre au Membre défendeur d'atteindre le même niveau de protection et doit être raisonnablement disponible (rapport de l'Organe d'appel *Brésil – Pneumatiques rechapés*, paragraphes 143 et 156).

La question de la pertinence des buts ou des objectifs d'une mesure pour évaluer la discrimination et du critère de mise en balance pour évaluer la «nécessité» s'est posée dans trois différends récents soulevés au titre de l'Accord OTC. Comme indiqué dans la section E.3, dans l'affaire *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, l'Organe d'appel a interprété l'article 2.1 de l'Accord OTC comme n'interdisant pas un effet préjudiciable sur les importations qui découle exclusivement d'une distinction réglementaire légitime (rapport de l'Organe d'appel *États-Unis – Cigarettes aux clous de girofle*, paragraphes 180 à 182).

La théorie économique examinée dans la section B analyse plusieurs façons d'identifier les situations dans lesquelles les gouvernements peuvent être tentés d'employer des mesures non tarifaires pour des raisons de compétitivité plutôt que pour réaliser l'objectif de politique publique déclaré.⁴⁹ Elles comprennent une analyse de l'efficacité et de l'incidence de la mesure en question, ainsi que du contexte sectoriel et politique plus large qui peut aussi éclairer le choix d'une mesure particulière.

Dans la section B.1, on a constaté que, par rapport à un objectif de politique publique particulier, différentes mesures peuvent être classées en fonction de leur efficacité économique. Les gouvernements qui n'utilisent pas la mesure la plus efficace⁵⁰ peuvent être soumis à des pressions institutionnelles et politiques qui encouragent l'adoption de mesures pour des raisons de compétitivité. Par exemple, pour donner aux consommateurs l'assurance qu'un produit présente ou ne présente pas certaines caractéristiques, il est possible de recourir à une interdiction ou à un système d'étiquetage. Si les caractéristiques ne sont pas particulièrement nocives, la seconde solution est supérieure du point de vue économique, car elle ne limite pas artificiellement le choix des consommateurs. Dans la pratique, l'instrument le plus efficace n'est pas toujours facile à déterminer. Cela dépend beaucoup du problème de politique publique particulier et des conditions du marché, de sorte qu'il est difficile d'établir un classement général des différentes mesures possibles. Bien que les restrictions quantitatives constituent rarement la politique optimale, une interdiction à l'importation peut être optimale si le coût d'acquisition des renseignements pertinents ou les risques associés à la consommation du produit sont exceptionnellement élevés.

L'incidence relative d'une mesure de politique publique sur les consommateurs et les producteurs dans le pays et à l'étranger peut aussi être révélatrice d'un éventuel souci de compétitivité. Par exemple, dans la section B.2, on a dit que le transfert de profits dans une situation de délocalisation et de négociation bilatérale pouvait conduire un gouvernement à modifier les taxes environnementales par rapport à leur niveau efficace afin de maximiser le bien-être national, la charge étant partagée entre les consommateurs nationaux et les producteurs étrangers. Dans la pratique, l'incidence d'une politique peut être difficile à mesurer, et il peut être instructif de réunir plutôt des éléments concrets sur la demande de politique publique afin d'évaluer l'influence relative des producteurs nationaux et de mettre en perspective les effets sur le commerce.⁵¹

Certaines caractéristiques du secteur en question, même si elles ne déterminent pas de façon mécaniste la prévalence des objectifs de compétitivité, peuvent donner une indication des circonstances dans lesquelles une politique axée sur la compétitivité au profit du secteur est plus probable. La littérature sur la «protection à vendre» examinée dans la section B.1⁵² montre que le degré de lobbying et d'organisation dans un secteur accroît la probabilité d'obtenir des mesures protectionnistes. Les autres caractéristiques pertinentes du secteur sont le niveau de concurrence et le comportement des consommateurs, exprimés, par exemple, par le degré de pénétration des importations et la réactivité de la demande aux variations de prix, les niveaux plus bas étant associés à des niveaux de protection supérieurs.⁵³

La nouvelle littérature sur le commerce, qui met l'accent sur les différences dans les caractéristiques des entreprises (théorie des entreprises hétérogènes), apporte un éclairage supplémentaire sur les indicateurs pertinents.⁵⁴ Par exemple, dans la section B.2, on a vu que, même dans les secteurs où la pénétration des importations est forte (et donc où la productivité moyenne des entreprises étrangères est plus élevée), il peut y avoir une incitation à accroître la protection, en fonction de la répartition des niveaux de productivité entre les entreprises nationales. Les caractéristiques des entreprises peuvent aussi aider à déterminer si l'application de mesures non tarifaires impliquant des coûts fixes plus élevés pour l'entrée sur le marché pourrait être liée à la domination de grandes entreprises organisées dans le secteur, plutôt qu'à un objectif donné de politique publique.

Enfin, dans la section B.2, on a vu qu'un examen approfondi du contexte politique pouvait donner des indications sur les raisons pour lesquelles certaines mesures non tarifaires pouvaient être utilisées au profit de groupes d'intérêts de producteurs en dépit de leur objectif déclaré de politique publique. Par exemple, certaines MNT conviennent mieux pour cibler une clientèle politique ou ont plus de chances d'être maintenues après la période électorale, de sorte qu'elles donnent lieu à un soutien politique plus fort. En résumé, même si les «indicateurs» mentionnés dans la section B ne sont certainement pas exhaustifs et ne permettent pas d'apporter une réponse concluante à la question de la véritable raison d'être d'une MNT qui affecte les intérêts commerciaux étrangers, il semble que ce type d'analyse pourrait être utile pour combler les lacunes des données

qui peuvent apparaître lorsque l'on examine certaines règles commerciales.

(e) Difficultés de l'élargissement de la coopération

Alors que les problèmes examinés ci-dessus appellent des négociations, la coopération internationale dans le domaine des mesures non tarifaires se révèle difficile pour plusieurs raisons, que nous examinons ici.

(i) *Cohérence internationale*

Comme cela est indiqué dans la section E.2, l'Accord OTC et l'Accord SPS traitent avec une grande déférence les gouvernements qui appliquent les normes internationales. En outre, l'article VI:5 (b) de l'AGCS dispose que, en attendant l'entrée en vigueur des disciplines relatives à la réglementation intérieure, pour déterminer si les prescriptions sont compatibles avec les principes de nécessité, de transparence et d'objectivité, on tiendra compte des normes internationales des organisations internationales compétentes appliquées par les Membres de l'OMC. Ces dispositions constituent un élément unique à l'OMC: la reconnaissance des autres organisations internationales. Mais les normes internationales ne sont pas la panacée.

Premièrement, les pays diffèrent quant à leurs préférences (valeurs) et à leurs goûts en matière de risque. Dans la mesure où il n'y a pas d'effets transfrontières dans des domaines comme la protection de l'environnement local, les normes du travail ou les normes minimales de qualité des produits, l'harmonisation avec les normes internationales peut ne pas être un objectif réaliste ou économiquement optimal (Organisation mondiale du commerce (OMC), 2005; Organisation mondiale du commerce (OMC), 2011). Si un pays choisit d'appliquer une norme internationale qui ne lui permet pas d'atteindre pleinement ses objectifs ou qui ne reflète pas pleinement ses préférences nationales, il risque de payer le prix d'une réglementation inadéquate ou de devoir adopter de nouvelles réglementations représentant un coût supplémentaire pour atteindre ses objectifs.

Deuxièmement, le processus de normalisation internationale ne fonctionne pas toujours au mieux, de sorte que les normes ne sont pas toutes fixées de manière égale. D'ailleurs, au cours des travaux ordinaires de l'OMC, des préoccupations ont été exprimées sur le point de savoir comment les normes dites «pertinentes» ou «internationales» (par les organismes qui les établissent ou par certains membres qui les utilisent) sont effectivement élaborées. Ces préoccupations touchent des questions telles que la possibilité de participer au processus d'élaboration des normes et de l'influencer et les désaccords sur la teneur scientifique ou technique des prescriptions énoncées dans la norme elle-même. En raison de leur manque de capacités réglementaires, les pays en développement et les PMA peuvent rencontrer des difficultés particulières pour influencer le processus d'élaboration des normes.⁵⁵

Dans le domaine des mesures SPS, comme les organismes internationaux de normalisation sont expressément mentionnés dans l'Accord, la question n'est

pas de savoir s'il s'agit d'organismes compétents ou d'organismes internationaux. Les normes SPS internationales sont établies dans le cadre d'un processus multilatéral, et chacun des trois organismes de normalisation a une approche différente de l'élaboration des normes (pour de plus amples renseignements sur les différentes approches, voir G/SPS/GEN/1115). Des préoccupations similaires au sujet de la participation et de l'influence ont néanmoins été soulevées à propos des activités normatives du Codex, de l'OIE et de la CIPV. Par exemple, étant donné les renseignements et les données nécessaires pour l'analyse scientifique des risques, les pays qui ont plus de capacités de produire des données peuvent être davantage en mesure d'influencer les résultats dans les organismes internationaux de normalisation (Jackson et Jansen, 2010).

Il y a donc une «ligne de tension» entre, d'une part, l'obligation juridique (même assortie de réserves) d'utiliser les normes internationales et, d'autre part, le fait qu'il n'est pas toujours simple d'utiliser effectivement une norme internationale «pertinente». Cette tension se ressent dans les travaux ordinaires des Comités OTC et SPS et dans certains aspects des négociations en cours dans le cadre du Cycle de Doha.

Il y a une autre «tension» potentielle entre, d'une part, les principes et mécanismes des Accords SPS et OTC qui favorisent la coopération internationale et la convergence réglementaire des normes (y compris la présomption de compatibilité des mesures intérieures qui sont conformes aux normes internationales «pertinentes») et, d'autre part, le droit fondamental des Membres de l'OMC, également reconnu dans le GATT et les Accords SPS et OTC, de ne pas utiliser les normes internationales – soit parce qu'elles sont inefficaces ou inappropriées (par exemple, si des normes plus élevées sont souhaitées) – et d'adopter et d'appliquer leurs propres normes nationales. Il est probable que la participation à la négociation des normes internationales est plus efficace lorsque les participants pensent que les normes en résultant seront effectivement utilisées par les autres participants. Si la souveraineté des Membres peut justifier qu'ils aient le droit d'écarter des normes internationales existantes, la non-application légitime des normes internationales par certains Membres peut réduire l'incitation à la coopération internationale et à la négociation de ces normes.

Dans le domaine des services, malgré une forte incitation à établir une présomption analogue en faveur des normes internationales, il y a d'importants obstacles supplémentaires. Tout d'abord, les normes internationales sont moins nombreuses pour les services que pour les marchandises. Il y a une dizaine d'années, les observateurs estimaient «qu'il est peu probable que des normes internationales significatives soient élaborées rapidement pour la plupart des services» (Mattoo et Sauvé, 2003). Les choses ont-elles changé depuis? Il se peut que la délocalisation ait incité davantage le secteur privé à élaborer des normes communes. En outre la relation entre les marchandises et les services dans les chaînes de valeur mondiales est de mieux en mieux comprise. Comme les services sont largement incorporés dans les marchandises, la prolifération des normes internationales de produits pourrait-elle inciter les fournisseurs de services à soutenir l'élaboration de normes internationales?

Ce sont des questions qui méritent des recherches plus poussées.

Hormis la difficulté d'élaborer des normes internationales pour les services, il faut se demander si les normes techniques peuvent s'appliquer aux services et dans quelle mesure une discipline commerciale pourrait couvrir les normes volontaires, qui peuvent être établies par des organismes de normalisation non gouvernementaux n'ayant aucun pouvoir délégué.

La déférence juridique de l'OMC à l'égard des normes internationales favorise une forme de convergence multilatérale. Cette convergence permet aux Membres de se référer aux normes établies par d'autres organisations internationales, même si les prescriptions sur lesquelles elles reposent sont restrictives pour le commerce. Cela améliore la cohérence internationale. Mais les problèmes susmentionnés demeurent, notamment pour ce qui est de savoir si une organisation internationale particulière établit des normes internationales « pertinentes ».

(ii) Normes privées

Le sujet des « normes privées » est abordé dans les travaux ordinaires de l'OMC dans des contextes aussi divers que le protectionnisme vert, la sécurité sanitaire des produits alimentaires et la responsabilité sociale. Alors que certains Membres estiment que cette question n'a pas de place à l'OMC, d'autres sont désireux d'engager le débat. Les obligations inscrites dans les Accords de l'OMC sont contraignantes pour les gouvernements, et seuls les gouvernements peuvent participer aux procédures de règlement des différends de l'OMC. Sachant que les normes privées sont par définition non gouvernementales, on peut se poser au moins deux questions : quelle est la responsabilité des gouvernements vis-à-vis des normes privées et quel rôle l'OMC joue-t-elle – ou devrait-elle jouer – à cet égard ?

Avant d'examiner le droit et le rôle de l'OMC, il est bon de rappeler pourquoi ce sujet est débattu à l'OMC. Bien que qualifiées de « volontaires » par nature (parce qu'elles sont imposées par des entités privées), les normes privées peuvent devenir *de facto* une condition nécessaire pour accéder aux marchés, même si elles ne sont pas imposées par la loi. L'ampleur des effets sur le commerce dépendra de la puissance commerciale et du nombre des entreprises qui exigent le respect de la norme. En fait, l'effet d'une norme privée, si elle est généralisée, peut être plus grand que celui d'une réglementation publique d'un petit pays.

En outre, une norme « volontaire » qui est largement utilisée peut ouvrir la voie à une réglementation publique. Différentes entités sont impliquées. Il peut s'agir d'entreprises, d'organismes de normalisation non gouvernementaux, de programmes de certification et/ou d'étiquetage⁵⁶ ou d'autres organisations non gouvernementales. Les prescriptions énoncées dans les normes élaborées par ces organismes répondent à diverses préoccupations, perçues ou réelles, des consommateurs concernant les produits (ou les procédés et méthodes de production). Elles peuvent avoir une motivation environnementale, sociale ou liée à la sécurité sanitaire des aliments. Les préoccupations qui ont été soulevées à l'OMC – surtout par des pays en

développement – portent sur le fait que ces prescriptions sont plus rigoureuses *de facto* que les règlements imposés par les gouvernements, qu'elles prolifèrent et qu'il n'y a pas de moyens de les soumettre à des disciplines.

L'Accord SPS et l'Accord OTC contiennent tous deux des disciplines concernant les organismes non gouvernementaux.⁵⁷ En particulier, les deux accords imposent aux gouvernements de prendre « toutes mesures raisonnables en leur pouvoir » pour faire en sorte que les entités/organismes non gouvernementaux de leur ressort territorial se conforment aux dispositions pertinentes de l'accord.

L'Accord SPS dispose que les Membres de l'OMC « élaboreront et mettront en œuvre des mesures et des mécanismes positifs pour favoriser le respect des dispositions [de l'Accord] par les institutions autres que celles du gouvernement central » – et qu'ils prendront « toutes mesures raisonnables en leur pouvoir pour faire en sorte que les entités non gouvernementales de leur ressort territorial ... se conforment aux dispositions pertinentes du présent accord ».⁵⁸ L'Accord OTC contient une formulation similaire.⁵⁹ Il y a toutefois une différence dans le cas de l'Accord OTC : il contient une annexe (Annexe 3) spécialement consacrée aux organismes de normalisation. Cette annexe (« Code de pratique ») est également ouverte à l'acceptation par les organismes non gouvernementaux. C'est un point important. Comme indiqué ailleurs dans le présent rapport, l'Accord OTC – contrairement à l'Accord SPS – ne se réfère expressément à aucun organisme international de normalisation. C'est donc aux gouvernements qu'il appartient de décider au cas par cas quelles normes peuvent constituer un fondement adéquat de la réglementation dans les différentes situations, ce qui n'exclut pas les normes fixées par des entités non gouvernementales.

Une question essentielle est donc celle du niveau de responsabilité des gouvernements à l'égard de ce que les organismes non gouvernementaux (de normalisation) font sur leur territoire. On pourrait dire que la clause de l'effort maximal attribue un certain degré de responsabilité aux gouvernements. Cependant, l'étendue de cette responsabilité n'est pas claire : pour certains Membres de l'OMC, les normes privées échappent aux disciplines de l'OMC – et d'ailleurs, les Membres restent divisés sur la question de savoir si les normes privées relèvent juridiquement des Accords OTC et/ou SPS.

Les questions juridiques mises à part, et en admettant que les préoccupations suscitées par l'incidence des normes privées sont exprimées dans les comités compétents de l'OMC, quel devrait être le rôle de l'OMC – si tant est qu'elle devrait en avoir un ? Les questions abordées dans les discussions sur les normes privées ne sont pas nouvelles : elles tournent autour de sujets tels que la conception inadéquate, le fondement de la mesure, la transparence, la nécessité de repères communs (harmonisation) et la reconnaissance du fait que des pratiques différentes ne signifient pas nécessairement qu'il y a non-conformité (équivalence). Fondamentalement, ces questions ne sont guère différentes de celles qui sont soulevées dans le contexte des mesures SPS/OTC (règlements techniques ou procédures d'évaluation de la conformité).

Dans le domaine SPS, les délégations s'efforcent d'intensifier l'échange de renseignements pour mieux comprendre comment les normes privées peuvent se comparer ou se rapporter aux normes fixées par les organismes internationaux de normalisation reconnus (tels que le Codex) et aux réglementations gouvernementales. Dans le domaine des OTC, la situation est un peu différente. L'Accord OTC ne mentionne expressément aucun organisme international de normalisation reconnu. En fait, les gouvernements fondent souvent leur réglementation sur les normes élaborées par des organismes non gouvernementaux, dont certains ont une portée internationale.⁶⁰ Les Membres de l'OMC ont mis au point un ensemble perfectionné de règles et de procédures qui aident les organismes de réglementation et les responsables du commerce à rendre les mesures SPS/OTC plus transparentes et à faire en sorte qu'elles n'affectent pas le commerce de façon non nécessaire. Ces règles, combinées à l'expérience acquise, pourraient donner des orientations utiles pour l'élaboration de normes privées.

(iii) Disciplines relatives à la réglementation intérieure dans le domaine des services

La question essentielle de savoir comment renforcer les disciplines commerciales relatives aux services sans porter indûment atteinte à la souveraineté réglementaire des pays n'a pas été résolue par la communauté multilatérale. Le cadre de l'AGCS a été centré sur la négociation d'engagements en matière d'ouverture des marchés, laissant de côté les autres aspects de la réglementation et de la pratique nationales. Or, depuis l'établissement de l'OMC en 1995, les Membres se demandent quelles disciplines supplémentaires sont nécessaires pour faire en sorte que les procédures de licence et de qualification et les normes techniques ne soient pas plus rigoureuses qu'il n'est nécessaire pour atteindre des objectifs légitimes. Du fait de la multiplicité des réglementations dans le secteur des services, il est essentiel de faire en sorte que les engagements concernant l'accès aux marchés et le traitement national ne soient pas compromis par des pratiques indûment rigoureuses ou protectionnistes.

Pourquoi la communauté commerciale multilatérale a-t-elle autant de mal à élaborer cet ensemble de disciplines, alors que c'est un complément évident de l'accès aux marchés ? Cela tient notamment au débat sur la question de savoir si ces disciplines devraient être «sectorielles», c'est-à-dire viser un seul secteur déterminé, ou «horizontales», c'est-à-dire s'appliquer à tous les secteurs de services. Les progrès accomplis en 1998 avec l'adoption des disciplines relatives aux services comptables a amené certains Membres de l'OMC à conclure que des négociations «sectorielles» pourraient être une démarche plus pratique, car les disciplines pourraient être façonnées en fonction des spécificités du secteur. D'autres ont fait valoir qu'une approche «horizontale» serait plus efficace, car la raison d'être de la réglementation et les besoins de transparence, d'objectivité et d'impartialité dans le processus réglementaire sont les mêmes dans tous les secteurs de services.

Un examen approfondi de cette question montre que les discussions sur la forme et la portée des disciplines masquent une tension plus fondamentale, liée à la crainte que des règles communes au niveau multilatéral ne réduisent la liberté de réglementer pour poursuivre des objectifs non commerciaux dans le domaine des services. Cela amène à se demander pourquoi, si les gouvernements ont réussi à s'entendre sur des disciplines dans les domaines SPS et OTC pour éviter que les règlements techniques, les normes et les procédures concernant les marchandises ne créent des obstacles non nécessaires au commerce international, cela se révèle tellement plus difficile pour les services.

Cela peut s'expliquer, entre autres, par la difficulté de concevoir un «critère de nécessité» qui tienne compte de la profondeur et de la diversité des précautions réglementaires que les Membres de l'OMC semblent vouloir conserver pour les services. Les disciplines relatives aux services comptables, qui ne sont pas encore entrées en vigueur, contiennent un «critère de nécessité» analogue à celui qui figure dans les Accords OTC et SPS, en vertu duquel les Membres doivent faire en sorte que «ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime», et une liste exemplative d'objectifs est donnée. Ce critère permet de laisser aux Membres le choix des objectifs, la discipline étant axée sur la nécessité de la mesure utilisée pour atteindre l'objectif déclaré. Il faut cependant garder à l'esprit que, contrairement aux mesures SPS et OTC, dans le cas des services il n'y a pas de «produit» susceptible d'être échantillonné, analysé et inspecté au moyen de méthodes scientifiques. Il peut donc être plus difficile par nature de trouver un accord sur ce que seraient les critères appropriés pour déterminer et évaluer la nécessité.

Un tel «critère de nécessité», ou une variante, comme celle des «restrictions déguisées au commerce», pourrait-il être utilisé dans des disciplines «horizontales» relatives à la réglementation intérieure ? Jusqu'à présent, les négociations n'ont pas permis de dégager une vision commune sur cette question. Or, un principe récurrent dans les accords commerciaux est que la mesure utilisée pour atteindre un objectif légitime doit être «la moins restrictive pour le commerce qui soit raisonnablement disponible». Si un tel critère était trouvé, les gouvernements devraient déterminer, lorsqu'ils adoptent une réglementation, s'ils pourraient utiliser une autre mesure qui permette aussi bien d'atteindre l'objectif visé, tout en étant moins restrictive pour le commerce.

Certains organismes de réglementation se demandent encore si un critère de nécessité restreindrait de manière excessive leur autonomie réglementaire. En revanche, les partisans du principe de nécessité soutiennent qu'il serait possible de trouver un critère qui porte non pas sur la nécessité des objectifs choisis, mais seulement sur la nécessité de la mesure utilisée. De nombreuses questions ont été soulevées au cours des discussions. Elles concernent, par exemple, les facteurs à prendre en considération pour déterminer ce qui est «nécessaire» et ce qui ne l'est pas, et le point de savoir si l'application d'un critère de nécessité obligerait aussi à examiner si l'objectif de la mesure est légitime ou non.

La difficulté de réglementer tout effet indésirable sur le commerce ne peut évidemment se réduire à la seule question du critère de «nécessité». Malgré plus de dix ans de négociations, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la coopération et la prise de conscience parmi les organismes de réglementation, les décideurs et les négociateurs commerciaux, des liens entre les questions réglementaires et les principes commerciaux. Il y a aussi un problème de capacité qui rend difficile pour les négociateurs d'aborder des questions qui ne font pas partie du champ traditionnel de la politique commerciale. Le renforcement des capacités réglementaires, c'est-à-dire de la capacité des autorités de formuler et de faire appliquer des règles appropriées pour l'ouverture du commerce des services, n'est sans doute pas un problème nouveau, mais c'est assurément un problème qui n'a pas encore été traité de manière systématique et significative par la communauté commerciale multilatérale.

Au-delà de la négociation de nouvelles disciplines, il reste à faire avancer l'harmonisation et la reconnaissance. Il y a un lien évident entre les règles multilatérales relatives à la réglementation intérieure et les efforts d'harmonisation et de reconnaissance des normes, qualifications, prescriptions et procédures. La nécessité de disciplines pour éviter les réglementations intérieures inutilement contraignantes serait manifestement moindre si les juridictions avançaient vers des pratiques réglementaires communes ou multipliaient les accords de reconnaissance. Ces considérations posent la question de savoir si les normes internationales pourraient être utilisées plus largement dans le domaine des services. Les normes internationales communes devraient être fixées à un niveau et d'une manière qui ne favorisent pas ceux qui ont le plus de moyens d'influencer le processus et les résultats. Ces travaux devraient être entrepris, pour l'essentiel, en dehors de l'OMC, qui n'a pas vocation à établir des normes.

(iv) Principes d'une réglementation proconcurrentielle des services

L'une des caractéristiques de l'AGCS est qu'il encourage la concurrence intérieure et internationale. En un sens, en limitant les pratiques réglementaires inutilement contraignantes en matière de licences et de qualifications, les disciplines visées à l'article VI:4 facilitent l'accès aux marchés et peuvent ainsi renforcer la concurrence. En effet, puisque la réglementation intérieure s'applique à la fois aux fournisseurs étrangers et aux fournisseurs nationaux, toute discipline de l'AGCS qui résulterait de ces négociations améliorerait réellement la contestabilité des marchés.

Au-delà de la négociation de disciplines relatives à la réglementation intérieure au titre de l'article VI:4, qui ne concerne qu'un ensemble très particulier de questions réglementaires, il se pose la question de savoir jusqu'où un accord commercial peut et doit aller dans l'exigence d'une adhésion à certains principes proconcurrentiels. Cette question a reçu une réponse principalement dans le secteur des télécommunications, pour lequel un «document de référence» énonçant des principes proconcurrentiels a été négocié et a fait l'objet

d'engagements inscrits dans les listes d'engagements de nombreux Membres de l'OMC.

Le document de référence, qui énonce les principes réglementaires favorables à la concurrence pour le secteur des télécommunications, a été un résultat important de l'Accord de 1997 sur les télécommunications de base. Il a aidé à façonner l'environnement réglementaire dans ce secteur au cours des dix dernières années en inscrivant dans un texte négocié un ensemble de principes portant notamment sur les sauvegardes contre les pratiques anticoncurrentielles, les garanties en matière d'interconnexion, la transparence des procédures de licences et l'indépendance des autorités de réglementation. Chacun des pays qui ont accédé à l'OMC depuis la fin des négociations sur les télécommunications de base a également accepté ces disciplines. En outre, le fait que les obligations inscrites dans le document de référence sont contraignantes favorise les réformes intérieures nécessaires pour ouvrir pleinement ce secteur à la concurrence.

L'exemple du document de référence fournit quelques enseignements intéressants sur ce qui pourrait être des éléments essentiels pour faciliter l'adhésion à certains principes proconcurrentiels. Premièrement, il y avait une vision commune de la politique pour le secteur et du rôle d'une réglementation axée sur le marché pour améliorer l'efficacité et atteindre des objectifs d'équité sociale. Par exemple, les organismes de réglementation ont reconnu la nécessité de contrôler l'opérateur historique dominant pour l'empêcher d'adopter un comportement anticoncurrentiel.

Deuxièmement, l'instrument a établi un ensemble de principes communs suffisamment larges pour permettre l'adoption de règles et de pratiques diverses, mais aussi suffisamment précis pour rendre les gouvernements responsables de la transparence, de l'objectivité et de l'impartialité de la réglementation proconcurrentielle. Troisièmement, les autorités de réglementation du secteur ont été directement associées à la négociation de cet instrument, ce qui était important parce qu'il fallait bien comprendre comment le marché fonctionnait, quelles défaillances du marché il fallait corriger et comment ces problèmes pouvaient être réglés. Quatrièmement, l'instrument permettait une autosélection, car il n'entrait en vigueur que s'il était incorporé dans la liste d'engagements spécifiques d'un Membre de l'OMC. À ce jour, 82 Membres (en comptant séparément les États membres de l'UE) ont annexé le document de référence à leurs listes d'engagements.

Le succès du Document de référence amène à se demander si un tel instrument pourrait être utilisé dans d'autres secteurs. Les secteurs les plus évidents seraient ceux où la structure du marché est analogue à celle du secteur des télécommunications, avec un fournisseur principal – généralement un ancien monopole – qui contrôle l'infrastructure ou le réseau nécessaire pour fournir les services. En l'occurrence, le fournisseur principal peut empêcher l'entrée de nouveaux venus sur le marché en restreignant l'accès à l'infrastructure ou au réseau ou en limitant la participation au marché par le

contrôle des installations essentielles ou l'utilisation de sa position dominante. Pour assurer l'égalité des chances, il faudrait donc une action collective pour convenir d'un ensemble de principes réglementaires proconcurrentiels. Le marché peut aussi être caractérisé par le fait que la fourniture de services nécessite l'utilisation de ressources peu abondantes et que la manière dont elles sont allouées déterminerait la possibilité de participer ou non. Des secteurs tels que l'énergie, certains services de transport, la gestion des déchets et de l'eau et les services postaux et de courrier présentent, à des degrés divers, certaines de ces caractéristiques.

Pour ces secteurs, un instrument fondé sur des principes réglementaires analogues à ceux du document de référence pourrait aider à spécifier les sauvegardes nécessaires pour empêcher un fournisseur principal d'adopter des pratiques anticoncurrentielles. Il faudrait que ces principes soient mis en œuvre par un organisme de réglementation distinct et indépendant des fournisseurs de services. Bien que de tels instruments puissent en théorie être négociés hors du contexte d'un accord commercial, il est souvent nécessaire dans la pratique, pour des raisons d'économie politique, d'agir collectivement dans le cadre d'un accord (voir la section E.1 (c)).

Un aspect intéressant du document de référence est qu'il a été négocié par un groupe de Membres non pas en tant qu'annexe de l'AGCS mais comme un ensemble de principes qui ne serait juridiquement contraignant que pour les Membres qui y souscrivent. Cette caractéristique assez singulière a permis à une masse critique de Membres d'élaborer un ensemble de disciplines sans avoir besoin d'un consensus. Le document lui-même n'avait pas de statut juridique particulier car il ne devait entrer en vigueur que pour les Membres qui l'annexaient à leurs listes d'engagements. Cela a été possible parce que les Membres pouvaient inscrire des engagements additionnels au titre de l'article XVIII de l'AGCS dans leurs listes d'engagements spécifiques. Il serait intéressant d'examiner si cette approche pourrait être adoptée pour les disciplines relatives à la réglementation intérieure au titre de l'article VI:4.

Au titre de l'article XVIII, les Membres de l'OMC peuvent négocier des engagements pour ce qui est des mesures affectant le commerce des services qui ne sont pas des limitations concernant l'accès aux marchés et le traitement national, y compris celles qui ont trait aux qualifications, aux normes ou aux licences. Par conséquent, des disciplines relatives à la réglementation intérieure peuvent être adoptées en tant qu'engagement additionnel.

(f) Investir dans les institutions

(i) *Soutien du renforcement des capacités réglementaires pour le commerce des marchandises*

Même avant l'établissement de l'OMC, il avait été reconnu que les pays en développement, et notamment les pays les moins avancés (PMA), avaient des problèmes de

capacités au niveau des organismes de normalisation, de l'infrastructure technique et de l'élaboration de règlements en général. L'assistance technique figure à l'ordre du jour des réunions des Comités SPS et OTC, qui mettent l'accent sur les moyens de faciliter la mise en œuvre des dispositions des Accords relatives à l'assistance technique.

L'Accord OTC oblige les Membres de l'OMC à donner des conseils aux autres Membres (sur les questions relatives aux OTC), notamment aux pays en développement Membres, et à leur fournir une assistance technique (sur ces questions). Le texte de l'Accord indique comment l'établissement d'institutions ou d'organismes nationaux de normalisation ou d'évaluation de la conformité et la mise en place d'un cadre juridique permettrait aux pays en développement Membres de s'acquitter de leur obligation d'être membres de systèmes internationaux ou régionaux d'évaluation de la conformité ou d'y participer. L'Accord indique aussi les mesures que les producteurs des pays en développement devraient prendre pour avoir accès aux systèmes d'évaluation de la conformité administrés par des organismes gouvernementaux ou non gouvernementaux. Il énonce par ailleurs l'obligation plus générale de donner la priorité aux besoins des PMA.

L'Accord SPS contient des dispositions analogues concernant l'assistance technique. Selon l'Accord, les Membres de l'OMC conviennent de faciliter l'octroi d'une assistance technique aux pays en développement Membres au plan bilatéral ou par l'intermédiaire des organisations internationales appropriées. L'assistance peut consister en la fourniture de conseils, de crédits, de dons ou d'aides et devrait permettre aux pays visés de s'adapter et de se conformer aux mesures SPS sur leurs marchés d'exportation. En outre, lorsque des investissements substantiels sont nécessaires pour que les pays en développement se conforment aux prescriptions SPS sur les marchés d'exportation, les Membres conviennent d'envisager l'octroi d'une assistance technique qui permette à ces pays de maintenir et d'accroître leurs possibilités d'accès aux marchés.

Assistance technique dans le domaine OTC

Le Comité OTC supervise la mise en œuvre des dispositions de l'Accord relatives à l'assistance technique (figurant à l'article 11), et son rôle consiste essentiellement à échanger des renseignements. Ses travaux montrent qu'il est nécessaire de mettre en place des infrastructures réglementaires et matérielles durables qui permettent de créer des conditions propices à l'élaboration et à la conception efficaces et effectives de règlements techniques, de normes et de procédures d'évaluation de la conformité. En particulier, l'absence d'infrastructure technique (ou l'inadéquation de celle qui existe) empêche de nombreux pays en développement Membres d'accéder aux marchés. Il ne suffit pas toujours de se conformer à une norme: il faut aussi pouvoir démontrer que la norme est respectée pour donner confiance dans la qualité et la sécurité des produits exportés.

Une infrastructure qualité, comprenant des laboratoires et des organismes de certification accrédités, est

essentielle pour la compétitivité des pays en développement. Le Comité OTC a encouragé les Membres de l'OMC à fournir une coopération technique dans le domaine de l'évaluation de la conformité dans le but exprès d'améliorer l'infrastructure technique (par exemple, métrologie, essais, certification et accréditation).

Assistance technique dans le domaine SPS

En supervisant l'application des dispositions de l'Accord SPS relatives à l'assistance technique (figurant à l'article 9), le Comité SPS facilite l'échange de renseignements qui permet aux Membres de l'OMC d'identifier leurs besoins spécifiques d'assistance technique et/ou de rendre compte des activités de renforcement des capacités SPS auxquelles ils participent. Parmi les besoins les plus urgents mis en évidence par les travaux du Comité figurent, outre les besoins d'informations, la nécessité d'élaborer des lois et des cadres réglementaires et de renforcer les institutions.

La nécessité de renforcer l'infrastructure matérielle, y compris les laboratoires, est importante mais ne représente généralement pas l'obstacle le plus sérieux à la mise en œuvre appropriée de l'Accord SPS. À cet égard, le Comité SPS continue d'encourager ses membres à fournir une assistance technique ciblée répondant aux besoins identifiés des Membres. Les discussions au sein du Comité ont également mis l'accent sur les compétences scientifiques et techniques et le financement disponibles dans d'autres organisations internationales, tout en soulignant la nécessité d'améliorer la coordination interorganisations (voir, par exemple, G/SPS/GEN/875).

Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce

Pour que le commerce soit un moteur de la croissance et contribue à la réduction de la pauvreté, il faut que les pays en développement disposent de systèmes efficaces pour maîtriser les risques SPS et respecter les normes internationales. La maîtrise des risques SPS favorise l'accès aux marchés et procure des avantages directs aux producteurs et aux consommateurs nationaux en réduisant la prévalence des parasites et des maladies, en augmentant la production et en améliorant la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Un meilleur respect des normes SPS internationales peut aussi contribuer à la protection de la biodiversité et de l'environnement. Mais, en raison du manque de capacités, les pays en développement n'ont pas nécessairement des systèmes SPS adéquats. Pour surmonter ces obstacles, notamment dans le secteur public, il faut un engagement de financement soutenu à long terme dans les budgets nationaux et de la part des donateurs, afin de disposer des capacités minimales, ce qui aura à terme des effets positifs sur l'accès aux marchés, la santé des personnes et l'environnement.

En 2002, reconnaissant que les investissements dans les capacités SPS pouvaient procurer des avantages importants, cinq organisations internationales – Banque mondiale, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation

mondiale de la santé (OMS), Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et OMC – ont créé le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (STDF).⁶¹ Le STDF est un partenariat mondial qui aide les pays en développement à renforcer leur capacité d'appliquer les normes, directives et recommandations SPS internationales en vue d'améliorer leur situation sanitaire, zoosanitaire et phytosanitaire et leur capacité d'obtenir et de conserver un accès aux marchés. Il a pour mandat (i) de sensibiliser davantage à l'importance du renforcement des capacités SPS, de mobiliser des ressources, d'intensifier la collaboration, de déterminer et de diffuser les bonnes pratiques et (ii) de fournir un soutien et un financement pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets qui encouragent le respect des prescriptions internationales dans le domaine SPS.

Le STDF joue un rôle important en facilitant l'examen des programmes et des initiatives passés, en cours et prévus en matière de coopération technique dans le domaine SPS. Il identifie les sujets transversaux intéressant les partenaires, les donateurs et les bénéficiaires, et il organise des consultations conjointes aux niveaux mondial et régional pour étudier ces questions de plus près. Parmi les exemples de travaux réalisés avec succès par le STDF figurent les bonnes pratiques en matière de coopération technique dans le domaine SPS, l'utilisation de l'analyse économique pour éclairer la prise de décisions dans le domaine SPS, les risques SPS et le changement climatique, les indicateurs permettant de mesurer les résultats des systèmes SPS nationaux, les mécanismes régionaux et nationaux de coordination SPS et les partenariats public-privé à l'appui des capacités SPS. La sensibilisation des pays en développement, notamment au niveau politique et au niveau de la prise de décisions, à l'importance du respect des prescriptions SPS et à la nécessité d'investir davantage dans ce domaine constitue un autre thème central des travaux du STDF.

Compte tenu des succès du STDF dans le domaine du renforcement des capacités SPS, il a été suggéré que ce modèle pourrait aussi être appliqué à la mise en œuvre des normes dans le domaine des OTC. Pour que cette approche fonctionne, il faudrait clarifier, entre autres, la question de savoir quelles normes internationales seraient pertinentes. En outre, ce type d'initiative exigerait beaucoup de ressources pour être lancée et poursuivie. Mais les enseignements tirés de l'expérience du STDF montrent que les efforts de renforcement des capacités de cette nature peuvent procurer aux pays, de manière efficiente, des avantages économiques et sanitaires concrets.

Renforcement des capacités et normes internationales

Faute de capacités réglementaires dans les domaines OTC et SPS, les pays en développement et les PMA peuvent rencontrer des difficultés particulières pour participer à l'élaboration des normes internationales. Le renforcement de leur participation à ce processus est crucial pour améliorer leur capacité d'utiliser et d'adapter les normes internationales. À l'heure actuelle, la participation effective

de ces pays aux activités normatives reste problématique. Seuls quelques pays en développement sont chargés de diriger des groupes de travail et des comités techniques, où ont lieu les travaux détaillés. Les organismes de normalisation et les organisations internationales à activité normative devraient redoubler d'efforts pour mieux faire comprendre le processus d'élaboration des normes et renforcer les capacités institutionnelles des pays en développement, en particulier des PMA.

(ii) Soutien du renforcement des capacités réglementaires pour le commerce des services

Étant donné l'importance de la réglementation pour le bon fonctionnement des marchés de services, une faible capacité réglementaire peut avoir un effet défavorable sur l'ouverture des échanges. Sans l'assurance que l'appareil réglementaire est capable de détecter les défaillances du marché et d'y remédier, il peut y avoir une forte réticence à entreprendre des réformes intérieures et à ouvrir les marchés au commerce international. S'il n'y a pas de capacité réglementaire pour empêcher les comportements anticoncurrentiels ou instaurer une réglementation prudentielle efficace, l'ouverture des marchés peut comporter un risque, celui de voir les profits transférés uniquement des agents nationaux aux agents étrangers, sans gains d'efficacité discernables. Le renforcement des capacités réglementaires peut aussi aider à renforcer le soutien à l'ouverture des marchés en donnant l'assurance que la poursuite des objectifs d'équité sociale fera partie du cadre réglementaire. En outre, il facilitera la coopération dans le domaine réglementaire, que ce soit par la négociation de disciplines relatives à la réglementation intérieure, par l'élaboration de normes internationales ou par des initiatives en matière d'harmonisation et de reconnaissance.

Il est donc important, dans l'avenir, de trouver des moyens de soutenir le renforcement des capacités et la coopération dans le domaine réglementaire, de façon à compléter la réforme et l'amélioration des politiques relatives aux services. L'OCDE et l'APEC ont mis en place divers processus pour réunir responsables du commerce et autorités de réglementation. La Banque mondiale a lancé une plate-forme de connaissances sur les services afin de créer une instance de partage de connaissances sur les expériences et les incidences de la réglementation. Il s'agit notamment de partager des renseignements sur les facteurs de réussite des efforts faits pour accroître le commerce des services et sur les politiques complémentaires qui peuvent être appliquées pour remédier aux défaillances du marché et aux problèmes de répartition. Une instance de ce genre, bien qu'elle soit axée sur la coopération internationale dans le domaine de la réglementation des services, peut favoriser grandement le commerce et le développement.

En résumé, pour traiter les problèmes de réglementation dans le commerce des services, il faut faire plus que limiter les pratiques réglementaires non transparentes ou indûment restrictives. Le problème que la réglementation des services pose pour l'ouverture des échanges ne devrait pas être considéré simplement en termes de réduction de

la réglementation, mais plutôt en termes d'amélioration de la réglementation – pour que la réglementation permette d'atteindre plus efficacement des objectifs de politique publique en faussant le moins possible les échanges. Les travaux sur la manière dont les pays pourraient obtenir de tels résultats sont encore balbutiants.

La communauté du développement pourrait encourager deux réformes prioritaires dans le cadre de l'initiative Aide pour le commerce. La première serait de soutenir le renforcement des capacités réglementaires pour que les organismes de réglementation soient mieux à même de définir, concevoir et mettre en œuvre des politiques qui remédient aux défaillances du marché et de procéder à l'évaluation de l'impact de la réglementation. La seconde serait d'encourager la coopération internationale en vue de remédier aux effets de la réglementation sur les tiers et de partager les connaissances sur les bonnes pratiques. Ces travaux ne doivent pas nécessairement être liés aux négociations commerciales, mais ils pourraient améliorer grandement le climat en faveur de l'ouverture du commerce des services. L'OMC ne possède pas d'avantage comparatif particulier dans le domaine réglementaire, mais elle pourrait servir de point focal pour le renforcement des capacités commerciales, comme elle le fait pour beaucoup d'autres initiatives axées sur l'offre.

5. Conclusions

Cette section comprend trois parties qui portent, respectivement, sur la théorie, la pratique et les difficultés de la coopération dans le domaine des mesures non tarifaires. La section E.1 propose un cadre théorique pour comprendre la raison d'être de cette coopération dans les accords commerciaux. Elle montre que cette raison d'être est liée au problème de la substitution des mesures ainsi qu'à la gouvernance de la production internationale, à l'amélioration de la transparence, à la limitation des effets des MNT sur la concurrence et à la nécessité d'utiliser efficacement les normes privées. Le traitement du premier problème passe essentiellement par une intégration superficielle, mais pour les autres, il faut souvent des formes d'intégration profondes.

La section E.2 et la section E.3 examinent comment le système commercial multilatéral aborde la question des mesures non tarifaires. Les enseignements tirés de la pratique dans le domaine des mesures SPS, des OTC et des services montrent comment la coopération à l'OMC vise à résoudre les problèmes identifiés dans la section E.1. En particulier, la recherche d'une politique efficace est encouragée par le dialogue multilatéral sur la réglementation (par exemple, grâce aux travaux des comités qui s'occupent des marchandises et des négociations relatives aux services) et, au niveau régional, par l'élaboration et l'adoption de bonnes pratiques réglementaires, ainsi que par l'élaboration et l'utilisation des normes internationales. La section E.3 explique comment les affaires relatives à l'utilisation de MNT ont été traitées par le système juridique de l'OMC et son mécanisme de règlement des différends. Elle décrit plus précisément les principaux moyens par lesquels les disciplines de l'OMC abordent le problème de la distinction entre les MNT légitimes et les mesures

conçues à des fins protectionnistes et comment ces dispositions ont été interprétées dans des différends réels.

La section E.4 donne un aperçu hypothétique (et pas nécessairement exhaustif) des tâches qui attendent l'OMC dans le domaine des mesures non tarifaires. Bien que le système commercial multilatéral ait trouvé plusieurs moyens de promouvoir l'intégration profonde, il reste des difficultés à surmonter et des possibilités à exploiter: (i) difficultés pour trouver le bon dosage entre les engagements internationaux et la flexibilité intérieure dans l'établissement des MNT et pour améliorer la transparence,

notamment face aux changements économiques, sociaux et environnementaux; (ii) possibilités d'améliorer le mécanisme de règlement des différends de l'OMC en intégrant mieux l'analyse économique et juridique dans la détermination des MNT légitimes; (iii) amélioration du processus d'élaboration des règles, afin d'adapter le système commercial à un monde en évolution rapide dans des domaines tels que les normes privées et la réglementation intérieure concernant les services; et (iv) amélioration de la coopération mondiale en matière de MNT, qui ne sera guère possible sans des mesures importantes pour renforcer les capacités réglementaires des pays en développement grâce à des actions concrètes.

Notes

- 1 Il faut cependant souligner ici une caractéristique essentielle de l'approche des accords commerciaux fondée sur l'engagement: contrairement à la théorie des termes de l'échange, qui étaye solidement l'idée qu'un accord commercial devrait entraîner une libéralisation des échanges, la théorie de l'engagement ne comporte aucune présomption ni dans un sens, ni dans l'autre, s'agissant de savoir si un accord commercial devrait augmenter ou réduire les échanges.
- 2 Les accords internationaux comportent souvent des dispositions applicables à des situations futures, sans faire référence à des cas précis. Ces dispositions ayant un caractère général, leur application à une situation nouvelle exigerait une interprétation. Dans la littérature économique, cette indétermination *ex ante* donne lieu à ce que l'on appelle un « contrat incomplet ».
- 3 Le Centre du commerce international a établi une « carte des normes » qui donne des renseignements sur 74 systèmes de normes privées fonctionnant dans plus de 160 pays et couvrant plus de 40 secteurs économiques et groupes de produits, les produits agricoles (biologiques), les textiles et les produits de la floriculture, qui présentent un intérêt particulier pour les pays en développement. Elle fournit, par exemple, des renseignements sur la répartition géographique actuelle et potentielle des normes privées, comme la norme Fairtrade, la norme Forest Stewardship Council et l'étiquetage de l'empreinte carbone du Carbon Trust. Ce portail Web permet à l'utilisateur de choisir des normes sur la base de critères tels que le champ d'application, les exigences économiques et/ou qualitatives et le type de processus de certification. La base de données n'est pas exhaustive, mais elle fournit des renseignements utiles. On peut la consulter à l'adresse www.standardsmap.org.
- 4 Plusieurs autres systèmes de normes volontaires ont fait leur apparition depuis 1992, dans les pays développés et dans les pays en développement. Certains sont des initiatives privées, tandis que d'autres sont gérés par les pouvoirs publics. Parmi ces derniers, on peut citer la norme d'aménagement forestier durable au Canada, CERFLOR au Brésil, LEI en Indonésie, MTCS en Malaisie et SFI et ATFS aux États-Unis.
- 5 Pour de plus amples renseignements, voir : www.fsc.org.
- 6 Auld *et al.* (2008); information en ligne du FSC et du PEFC.
- 7 L'ISO travaille sur un projet de norme internationale (ISO 14067) pour la quantification et la communication des émissions de gaz à effet de serre produites par les biens et les services. En outre, le World Resource Institute et le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable sont en train d'élaborer deux nouvelles normes de comptabilisation et de déclaration des émissions de gaz à effet de serre pour les produits et les chaînes d'approvisionnement.
- 8 Loi n° 2010-788, Engagement national pour l'environnement.
- 9 L'analyse portant sur les normes de qualité et d'étiquetage s'appuie sur le Rapport sur le commerce mondial 2005 (Organisation mondiale du commerce (OMC), 2005b), qui présente un examen détaillé et approfondi de la coopération mondiale en matière de normes et de réglementation.
- 10 Outre les articles mentionnés ici, l'article XVII de l'AGCS oblige les Membres à accorder le traitement national aux services et fournisseurs de services étrangers, sur la base de négociations, suivant les modes de fourniture indiqués dans leurs listes d'engagements. On considère alors le traitement national comme un élément de la négociation de l'accès aux marchés et non comme une règle de conduite générale, comme c'est le cas dans l'article III du GATT ou dans les autres articles susmentionnés.
- 11 L'emploi du terme « discrimination » varie parfois d'une discipline à une autre. Pour les économistes, toute politique qui applique un traitement différent à des produits est discriminatoire, quelle que soit sa légitimité. Pour les juristes, en revanche, le terme « discrimination » a souvent une connotation normative et est limité aux cas dans lesquels une politique traite différemment des produits d'une manière qui est incompatible avec les règles de l'OMC. Dans la présente analyse, le mot « discrimination » est employé dans son acception économique.
- 12 Une question distincte d'un point de vue juridique est de savoir si ce genre de problème peut être réglé au moyen d'exceptions, comme celles qui sont énoncées à l'article XX du GATT.
- 13 L'APEC a en particulier étudié la mise en œuvre de l'Accord OTC et des bonnes pratiques réglementaires. Le Sous-Comité sur les normes et la conformité du Comité du commerce et de l'investissement de l'APEC a élaboré un document exposant les principes et usages en matière de bonnes pratiques réglementaires qui se rapportent à l'amélioration de la mise en œuvre des obligations de fond énoncées dans l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce. Cette étude, intitulée « Supporting the TBT Agreement with Good Regulatory Practice: Implementation Options for APEC Members » (« Soutenir l'Accord OTC avec des bonnes pratiques réglementaires: options de mise en œuvre pour les membres de l'APEC »), s'appuie sur la reconnaissance par le Comité OTC de l'OMC du fait que l'utilisation de bonnes pratiques réglementaires peut contribuer de manière importante à la mise en œuvre effective de l'Accord OTC et à la réduction des obstacles techniques non nécessaires au commerce (G/TBT/W/350, 16 mars 2012). Le Secrétariat de l'OMC a publié une « Compilation des sources concernant les bonnes pratiques réglementaires » sous la cote G/TBT/W/341 le 13 septembre 2011.

- 14 G/TBT/26.
- 15 Atelier sur la coopération en matière de réglementation dans le domaine des OTC, 8 et 9 novembre 2011. Voir : http://www.wto.org/french/tratop_f/tbt_f/tbt_events_f.htm.
- 16 Le RAPEX (Système d'alerte rapide pour les produits non alimentaires) est le système d'alerte de l'UE pour tous les produits de consommation, les produits pharmaceutiques et les dispositifs médicaux dangereux. Il permet aux États membres d'échanger rapidement des informations sur les mesures prises pour empêcher la commercialisation ou l'utilisation de produits qui présentent un risque grave pour la santé et la sécurité des consommateurs.
- 17 G/TBT/W/340.
- 18 G/TBT/W/340.
- 19 Rapport du Président au Comité OTC concernant l'atelier sur la coopération en matière de réglementation dans le domaine des OTC : http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/docs_wkshop_nov11_e/chair_report_e.pdf.
- 20 Voir l'Arrangement de reconnaissance mutuelle de l'APEC concernant les équipements électriques et électroniques (EEMRA), <http://www.apec.org>.
- 21 Commission du Codex Alimentarius (Codex) FAO/OMS, Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) de la FAO et Organisation mondiale de la santé animale (OIE).
- 22 Blind (2004); Institut allemand de normalisation (DIN) (2000); Département du commerce et de l'industrie (DTI) du Royaume-Uni (2005).
- 23 Article 2.5 de l'Accord OTC et article 3:2 de l'Accord SPS.
- 24 L'Accord SPS mentionne trois organisations internationales de normalisation : la Commission du Codex Alimentarius (Codex) FAO/OMS, la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) de la FAO et l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE). L'Accord OTC définit à la fois une « norme » (Annexe 1, paragraphe 2) et un « organisme ou système international » (Annexe 1, paragraphe 4) sans nommer aucun organisme international à activité normative.
- 25 Dans le domaine de l'évaluation de la conformité, l'importance d'une infrastructure de qualité est souvent citée en rapport avec la compétitivité. Cette infrastructure comprend, par exemple, des laboratoires appropriés et des organismes de certification accrédités. Le Comité OTC a encouragé les Membres à fournir une coopération technique dans le domaine de l'évaluation de la conformité dans le but exprès d'améliorer l'infrastructure technique (par exemple, métrologie, essais, certification et accréditation). (Ce point est également abordé dans la section E.4 f).)
- 26 L'accréditation est définie comme « l'évaluation indépendante des organismes d'évaluation de la conformité au regard des normes admises pour garantir leur impartialité et leur aptitude à mener à bien des activités spécifiques, telles que des essais, calibrages, inspections et certifications » (G/TBT/GEN/117, pour plus de renseignements, voir : www.ilac.org et www.iaf.nu).
- 27 Document G/TBT/W/349, en date du 13 mars 2012.
- 28 Voir les communications présentées par les Membres pour le document G/TBT/26.
- 29 Les zoonoses sont toutes les maladies ou infections naturellement transmissibles des vertébrés à l'homme (Organisation mondiale de la santé (OMS), 2012).
- 30 Décisions et recommandations adoptées par le Comité des obstacles techniques au commerce de l'OMC depuis le 1^{er} janvier 1995, G/TBT/1/Rev.10 (9 juin 2011); Procédures recommandées pour l'exécution des obligations résultant de l'Accord SPS en matière de transparence, G/SPS/7/Rev.3 (20 juin 2008).
- 31 Système de gestion des renseignements SPS, <http://spsims.wto.org/>; Système de gestion des renseignements OTC, <http://tbtims.wto.org/>.
- 32 Les mesures incompatibles avec l'obligation NPF entrent également dans cette catégorie, et elles sont aussi plus sévèrement sanctionnées par l'AGCS. En réalité, si l'on exclut les exemptions, l'obligation NPF s'applique sans condition à tous les services visés par l'accord.
- 33 Voir Delimatsis (2008) et Krajewski (2008) pour une analyse sur l'établissement d'un critère de nécessité du type de celui qui figure dans les Accords OTC et SPS.
- 34 L'article VII de l'AGCS permet des mesures de reconnaissance tant que des possibilités suffisantes sont ménagées aux autres Membres pour négocier l'accès et/ou obtenir la reconnaissance de leurs prescriptions et certificats et que les mesures ne constituent pas un moyen de discrimination ou une restriction déguisée au commerce.
- 35 Le rapport du Groupe spécial *CE – Approbation et commercialisation des produits biotechnologiques* est également cité comme exemple d'une situation dans laquelle le traitement différencié des produits importés et des produits nationaux a été jugé insuffisant pour établir une violation de l'obligation de non-discrimination énoncée à l'article III. En l'espèce, le Groupe spécial a dit qu'il n'était pas évident que le traitement moins favorable s'explique par l'origine étrangère des produits plutôt que par des différences perçues en termes de sécurité sanitaire (voir le rapport du Groupe spécial *CE – Approbation et commercialisation des produits biotechnologiques*, paragraphes 7.2509 et 7.2516; Marceau et Trachtman (2009)).
- 36 Dans l'affaire *CE – Amiante*, l'Organe d'appel a constaté que les préoccupations et les considérations en matière de réglementation pouvaient jouer un rôle dans l'application de certains critères de « similarité » (à savoir, les caractéristiques physiques et les préférences des consommateurs) et, par conséquent, dans la détermination de la similarité au titre de l'article III:4 du GATT de 1994.
- 37 L'article 1.3 de l'Accord OTC dispose ce qui suit : « Tous les produits, c'est-à-dire les produits industriels et les produits agricoles, seront assujettis aux dispositions du présent accord. » Par ailleurs, l'Accord SPS a une portée beaucoup plus étroite, ce qui peut signifier que la désignation des organismes est plus appropriée dans ce contexte.
- 38 Ces principes sont les suivants : 1) la transparence ; 2) l'ouverture ; 3) l'impartialité et le consensus ; 4) l'efficacité et la pertinence ; 5) la cohérence ; et 6) le développement. Ils figurent tous dans le document G/TBT/1/Rev.10 (annexe B), 9 juin 2011, page 49.
- 39 Le Comité SPS a établi le groupe de travail spécial en octobre 2008. Les membres du Groupe de travail spécial des normes SPS privées étaient les suivants : Afrique du Sud, Argentine, Australie, Belize, Brésil, Canada, Chili, Chine, Colombie, Costa Rica, Égypte, Équateur, États-Unis, Guatemala, Japon, Mexique, Mozambique, Nicaragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Taipei chinois, Thaïlande, Union européenne, Uruguay et la République bolivarienne du Venezuela.
- 40 Les autres activités qui ont lieu dans ces comités entre la distribution des notifications et la présentation d'un PCS peuvent contribuer à la transparence.
- 41 L'exemple des prescriptions en matière de notification énoncées à l'article 25 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, qui invitent les Membres à notifier les mesures des autres Membres ayant les effets d'une subvention et qui n'ont pas été notifiées, en est une illustration. Malgré l'obligation pour les Membres qui considèrent qu'il n'existe pas de mesures à notifier sur leur territoire d'en informer par écrit le Secrétariat, seuls 78 pays avaient présenté une telle notification en 2009.

- 42 Voir, par exemple, l'article 25.10 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Il faut noter que les Membres ont aussi la possibilité de poser des questions sur les notifications des autres Membres, par exemple s'ils considèrent qu'elles sont incomplètes.
- 43 Six années ou plus pour tous les pays sauf pour les 20 plus grands pays commerçants.
- 44 Voir le document de l'OMC WT/L/848.
- 45 La réponse à cette question dépend évidemment en partie des ressources allouées à l'exercice de suivi.
- 46 Le Conseil du commerce des services offre également aux Membres la possibilité de communiquer des renseignements sur les expériences et les régimes nationaux.
- 47 Le nouveau portail permettra, par exemple, de consulter tous les renseignements notifiés au sujet du commerce, des droits de douane et des MNT qui se rapportent à une ligne tarifaire donnée au moyen d'une seule interrogation. Auparavant, ces renseignements, pour autant qu'ils soient accessibles en ligne, étaient stockés dans des silos distincts auxquels il fallait accéder séparément.
- 48 La décision du Comité de l'accès aux marchés sur un « Cadre visant à améliorer le respect des prescriptions en matière de notification à la BDI » (G/MA/239, 4 septembre 2009) a permis au Secrétariat d'aider plus facilement les Membres à présenter leurs notifications sur le commerce et les droits de douane, en autorisant l'utilisation d'autres sources officielles pertinentes.
- 49 Les détracteurs de l'« intégration profonde » s'interrogent sur la capacité des organisations internationales d'effectuer ces déterminations. Rodrik (2011), par exemple, soutient que la détermination des mesures commerciales légitimes ou illégitimes devrait résulter de délibérations éclairées au niveau national incluant à la fois les importateurs et les exportateurs, afin d'équilibrer les intérêts concurrents de manière transparente.
- 50 Il faut garder à l'esprit que la mesure la plus efficace peut très bien être une mesure discriminatoire si la source de l'externalité se trouve à l'étranger. Cela dépend aussi du fait que le gouvernement prend en compte uniquement le bien-être national ou également les intérêts étrangers. Ces derniers seront particulièrement importants dans le cas où, par exemple, des externalités transfrontières sont concernées. Comme indiqué dans la sous-section E.1, si plusieurs pays ont des intérêts communs, la coopération peut maximiser le bien-être mondial.
- 51 Par exemple, Swinnen et Vandemoortele (2009) et Marette et Beghin (2010) estiment que de nombreuses normes publiques, comme celles qui concernent la réglementation des OGM, sont introduites en réponse à la demande des consommateurs, même si leurs effets restrictifs sur le commerce profitent aussi à certains producteurs locaux. Toutefois, même cette évaluation peut être difficile. Falvey et Berti (2009) proposent un cadre théorique concis qui illustre la difficulté de démêler les intérêts des producteurs de ceux des consommateurs lorsqu'on détermine le niveau approprié d'une réglementation minimale sur la qualité qui remédierait à l'asymétrie de l'information dont souffrent les consommateurs. Carpenter (2004) développe un modèle dans lequel de nouvelles prescriptions relatives aux produits semblent conférer un avantage commercial aux entreprises établies, même si l'organisme de réglementation n'a été motivé que par un souci de réputation et le souhait d'être à l'écoute des consommateurs.
- 52 Voir aussi, en particulier, l'encadré B.4.
- 53 Bien qu'on pense souvent que la protection devrait augmenter avec le taux de pénétration des importations, ce dernier résultat reflète plus ou moins l'idée qu'il existe des secteurs « sensibles ». Plusieurs études, comme celles de Goldberg et Maggi (1999) et de Gawande et Bandyopadhyay (2000), donnent des moyens de mesurer ces variables et confirment empiriquement les constatations. La seconde souligne aussi que ces trois facteurs (pénétration des importations, élasticité des importations et secteurs organisés politiquement ou non) expliquent pour beaucoup la structure de protection et réduisent le besoin d'analyser un ensemble plus large de facteurs, tels que la composition de la main-d'œuvre en fonction des qualifications, les revenus moyens, les parts de main-d'œuvre et la concentration géographique, qui ont été employés dans la littérature empirique sans être tirés de théories rigoureuses.
- 54 Fischer et Serra (2000) soulignent qu'il est important d'analyser les caractéristiques des entreprises et des marchés étrangers, afin de comprendre les incitations des entreprises nationales à demander des mesures protectionnistes et d'avoir une indication des secteurs où la pression en faveur d'une protection est plus forte. Une considération importante est, par exemple, l'existence d'autres marchés pour les concurrents étrangers et la taille de ces marchés ainsi que les coûts fixes associés à la production lorsque les réglementations en matière de produits sont multiples. Dans une extension de cette approche, Marette et Beghin (2010) soulignent aussi qu'il est important de tenir compte de l'hétérogénéité des entreprises et des conditions du marché international. Ils montrent qu'une prescription relative aux produits plus stricte que la norme internationale n'est pas toujours protectionniste, mais peut même être « antiprotectionniste » si les producteurs étrangers parviennent mieux que les producteurs nationaux à remédier à l'externalité considérée.
- 55 En 2000, le Comité OTC est convenu de six principes et procédures qui devraient être observés dans l'élaboration des normes, guides et recommandations internationaux pour l'élaboration de règlements techniques, de procédures d'évaluation de la conformité et de normes. Cette décision du Comité a fait récemment l'objet de discussions au Comité et dans le contexte de l'AMNA (G/TBT/1/Rev.10 (annexe B), 9 juin 2011, page 49).
- 56 Par exemple : FSC, MSC, étiquetage de l'empreinte carbone, ou associations professionnelles sectorielles (Florverde pour les fleurs ; BCI pour le coton ; Global Food Safety Initiative (GFSI) dans le secteur alimentaire). Voir les exemples présentés dans l'encadré E.2.
- 57 Dans l'Accord OTC, l'expression « organisme non gouvernemental » est définie comme suit : « Organisme autre qu'une institution du gouvernement central ou qu'une institution publique locale, y compris un organisme non gouvernemental légalement habilité à faire respecter un règlement technique » (Annexe 1, paragraphe 8). L'Accord SPS utilise l'expression « entité non gouvernementale » sans la définir.
- 58 Article 13 de l'Accord SPS (sur la mise en œuvre).
- 59 Accord OTC, notamment l'article 4.1 ; les articles 3.1, 8.1 et 9.2 sont également pertinents.
- 60 Par exemple, les Membres se réfèrent souvent à l'ISO et à la CEI dans le contexte des OTC ; ces deux organismes sont non gouvernementaux par nature.
- 61 Pour de plus amples renseignements sur le STDF, voir : <http://www.standardsfacility.org/fr/index.htm>.

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^e 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 ?

Bibliographie

- Abel-Koch, J. (2010), «Endogenous Trade Policy with Heterogeneous Firms», Discussion Paper 93, Center for Doctoral Studies in Economics, Université de Mannheim.
- Abrego, L., Perroni, C., Whalley, J. et Wigle, R. M. (2001), «Trade and environment: Bargaining outcomes from linked negotiations», *Review of International Economics* 9(3): 414-428.
- Acemoglu, D. et Robinson, J. A. (2001), «Inefficient Redistribution», *American Political Science Review* 95(3): 649-661.
- Adlung, R. et Roy, M. (2009), «Turning Hills into Mountains? Current Commitments Under the General Agreement on Trade in Services and Prospects for Change», *Journal of World Trade* 39(6): 1161-1194.
- Ahn, J. B., Khandelwal, A. K. et Wei, S.-J. (2011), «The role of intermediaries in facilitating trade», *Journal of International Economics* 84(1): 73-85.
- Anders, S. M. et Caswell, J. A. (2009), «Standards as Barriers Versus Standards as Catalysts: Assessing the Impact of HACCP Implementation on U.S. Seafood Imports», *American Journal of Agricultural Economics* 91(2): 310-321.
- Anderson, S. P. et Schmitt, N. (2003), «Nontariff Barriers and Trade Liberalization», *Economic Inquiry* 41(1): 80-97.
- Ando, M. et Obashi, A. (2010), «The pervasiveness of non-tariff measures in ASEAN – evidences from the inventory approach», dans Mikic, M. (éd.), *Rising Non-Tariff Protectionism and Crisis Recovery*, Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), Bangkok.
- Andriamanananjara, S., Dean, J. M., Feinberg, R. M., Ferrantino, M. J., Ludema, R. D. et Tsigas, M. (2004), «The Effects of Non-Tariff Measures on Prices, Trade, and Welfare: CGE Implementation of Policy-Based Price Comparisons», Office of Economics Working Paper EC2004-04-A, U.S. International Trade Commission, Washington (D.C.).
- Antràs, P. (2011), «Grossman-Hart (1986) Goes Global: Incomplete Contracts, Property Rights, and the International Organization of Production», NBER Working Paper 17470, National Bureau of Economic Research, Washington (D.C.).
- Antràs, P. et Staiger, R. W. (2012a), «Offshoring and the Role of Trade Agreements», *American Economic Review* (à paraître).
- Antràs, P. et Staiger, R. W. (2012b), «Trade Agreements and the Nature of International Price Determination», *American Economic Review: Papers & Proceedings* (à paraître).
- Athey, S. et Schmutzler, A. (1995), «Product and Process Flexibility in an Innovative Environment», *Rand Journal of Economics* 26(4): 557-574.
- Auld, G., Gulbrandsen, L. H. et McDermott, C. L. (2008), «Certification Schemes and the Impacts on Forests and Forestry», *Annual Review of Environment and Resources* 33: 187-211.
- Babiker, M. H. (2005), «Climate Change Policy, Market Structure, and Carbon Leakage», *Journal of International Economics* 65(2): 421-445.
- Bacchetta, M., Richtering, J. et Santana, R. (2012), «How much light do WTO notifications shed on NTMs?», dans Cadot, O. et Malouche, M. (éds), *Non-Tariff Measures: A fresh look at trade policy's new frontier*, Banque mondiale et Centre for Economic Policy Research, Washington (D.C.) et Londres.
- Bagwell, K. et Staiger, R. W. (1989), «The Role of Export Subsidies When Product Quality is Unknown», *Journal of International Economics* 27(1-2): 69-89.
- Bagwell, K. et Staiger, R. W. (1990), «A Theory of Managed Trade», *American Economic Review* 80(4): 779-795.
- Bagwell, K. et Staiger, R. W. (1999), «An Economic Theory of GATT», *American Economic Review* 89(1): 215-248.
- Bagwell, K. et Staiger, R. W. (2001), «Domestic Policies, National Sovereignty and International Economic Institutions», *Quarterly Journal of Economics* 116(2): 519-562.
- Bagwell, K. et Staiger, R. W. (2002), *The Economics of the World Trading System*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- Bagwell, K., Mavroidis, P. C. et Staiger, R. W. (2002), «It's a Question of Market Access», *American Journal of International Law* 96(1): 56-76.
- Baier, S. L. et Bergstrand, J. H. (2009), «Bonus vetus OLS: A simple method for approximating international trade-cost effects using the gravity equation», *Journal of International Economics* 77(1): 77-85.
- Bajona, C. et Ederington, J. (2009), «Domestic Policies, Hidden Protection and the GATT/ WTO», document de travail non publié.
- Baldwin, Richard E. (2000), «Regulatory Protectionism, Developing Nations, and a Two-Tier World Trade System», CEPR Discussion Paper 2574, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Baldwin, Richard E. (2005), «Heterogeneous firms and trade: testable and untestable properties of the Melitz model», NBER Working Paper 11471, National Bureau of Economic Research, Washington (D.C.).
- Baldwin, Richard E. (2008), «Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism», *Singapore Economic Review* 53(3): 449-478.
- Baldwin, Richard E. et Evenett, S. (éds) (2010), *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G-20*, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Baldwin, Richard E. et Robert-Nicoud, F. (2007), «Offshoring: General Equilibrium Effects on Wages, Production and Trade», NBER Working Paper 12991, National Bureau of Economic Research, Washington (D.C.).
- Baldwin, Robert E. (1970), *Nontariff Distortions in International Trade*, The Brookings Institution, Washington (D.C.).
- Baldwin, Robert E., Cave, M. et Lodge, M. (2012), *Understanding regulation*, Oxford University Press, Oxford.
- Baller, S. (2007), «Trade effects of regional standards. A heterogeneous firms approach», Policy Research Working Paper 4124, World Bank, Washington (D.C.).
- Bannister, G. J. (1994), «Rent sharing in the multi-fibre arrangement: The case of Mexico», *Review of World Economics* 130(4): 800-827.
- Banque mondiale (2008a), *A survey of non-tariff measures in East Asia and Pacific Region: Policy Research Report*, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Banque mondiale (2008b), *Non-tariff measures on goods trade in the East African Community*, Banque mondiale, Washington (D.C.).

- Barrett, S. (1994), « Self-Enforcing International Environmental Agreements », *Oxford Economic Papers* 46(2): 878-894.
- Barrett, S. (1997), « The Strategy of Trade Sanctions in International Environmental Agreements », *Resource and Energy Economics* 19(4): 345-361.
- Barth, J. R., Caprio, G. et Levine, R. (2008), « Bank Regulations are Changing: For Better or Worse? », *Comparative Economic Studies* 50(4): 537-563.
- Barth, J. R., Marchetti, J. A., Nolle, D. E. et Sawangngoenyung, W. (2006), « Foreign Banking: Do Countries' WTO Commitments Match Actual Practices? », document de travail ERSD 2006-2011, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Battaglini, M. et Coate, S. (2007), « Inefficiency in Legislative Policy-Making: A Dynamic Analysis », *American Economic Review* 97(1): 118-149.
- Battigalli, P. et Maggi, G. (2003), « International Agreements on Product Standards: An Incomplete-Contracting Theory », NBER Working Paper 9533, National Bureau of Economic Research, Washington (D.C.).
- Beaulieu, E. et Gaisford, J. (2002), « Labour and Environmental Standards: the 'Lemons Problem' in International Trade Policy », *World Economy* 25(1): 59-78.
- Beghin, J. C. (2006), « Nontariff Barriers », Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI) Working Paper 06-wp438, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University.
- Bernard, A. B., Grazi, M. et Tomasi, C. (2011), « Intermediaries in International Trade: Direct versus indirect modes of export », NBER Working Paper 17711, National Bureau of Economic Research, Washington (D.C.).
- Bernard, A. B., Jensen, J. B., Redding, S. J. et Schott, P. K. (2010), « Wholesalers and Retailers in US Trade », *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100(2): 408-413.
- Bhagwati, J. (1968), « More on the Equivalence of Tariffs and Quotas », *American Economic Review* 58(1): 142-146.
- Bhagwati, J. (1988), *Protectionism*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- Bhagwati, J. et Ramaswami V. K. (1963), « Domestic distortions, tariffs and the theory of optimum subsidy », *Journal of Political Economy* 71(1): 44-50.
- Birdsall, N. et Lawrence, R. Z. (1999), « Deep Integration and Trade Agreements: Good For Developing Countries », dans Kaul, I., Grunberg, I., et Stern, M. A. (éds), *Global Public Goods*, Programme des Nations Unies pour le développement.
- Blanchard, E. J. (2007), « Foreign direct investment, endogenous tariffs, and preferential trade agreements », *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 7(1).
- Blind, K. (2001), « The impacts of innovations and standards on trade of measurement and testing products: empirical results of Switzerland's bilateral trade flows with Germany, France and the UK », *Information Economics and Policy* 13(4): 439-460.
- Blind, K. (2004), *The Economics of Standards – Theory, Evidence, Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (Royaume-Uni).
- Boccard, N. et Wauthy, X. (2005), « Enforcing Domestic Quality Dominance through Quotas », *Review of International Economics* 13(2): 250-261.
- Böcker, A. et Hanf, C.-H. (2000), « Confidence lost and -partially- regained: consumer response to food scares », *Journal of Economic Behavior & Organization* 43(4): 471-485.
- Bodansky, D. (2010), « The Copenhagen Climate Change Conference: A Postmortem », *American Journal of International Law* 104(2): 230-240.
- Bolwig, S. et Gibbon, P. (2009), « Counting Carbon in the Marketplace: Part I – Overview Paper », document de travail non publié.
- Bombardini, M. (2008), « Firm Heterogeneity and Lobby Participation », *Journal of International Economics* 75(2): 329-348.
- Bond, E. W. (1984), « International Trade with Uncertain Product Quality », *Southern Economic Journal* 51(1): 196-207.
- Bora, B., Kuwahara, A. et Laird, S. (2002), « Quantification of non-tariff measures », Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series, n° 18, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève.
- Bordoff, J. E. (2009), « International Trade Law and the Economics of Climate Policy: Comment Evaluating the Legality and Effectiveness of Proposals to Address Competitiveness and Leakage Concerns », dans Brainard, L. et Sorkin, I. (éds), *Climate Change, Trade, and Competitiveness: Is a Collision Inevitable?*, Brookings Institution Press, Washington (D.C.).
- Botteon, M. et Carraro, C. (1998), « Strategies for Environmental Negotiations: Issue Linkage with Heterogeneous Countries », dans Hanley, N. et Folmer, H. (éds), *Game Theory et Climate Change*, Edward Elgar, Cheltenham (MA).
- Bovenberg, A. L. et Goulder, L. H. (2002), « Environmental Taxation and Regulation », dans Auerbach, A. J. et Feldstein, M. (éds), *Handbook of Public Economics, Volume 3*, North-Holland, Amsterdam.
- Bown, C. P. et Tovar, P. (2011), « Trade Liberalization, Antidumping and Safeguards: Evidence from India's Tariff Reform », *Journal of Development Economics* 96(1): 115-125.
- Bown, C. P. et Trachtman, J. P. (2009), « Brazil – Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres: A Balancing Act », *World Trade Review* 8(01): 85-135.
- Bradford, S. (2003), « Paying the price: Final goods protection in OECD Countries », *Review of Economics et Statistics* 85(1): 24-37.
- Brander, J. A. (1995), « Strategic Trade Policy », dans Grossman, G. M. et Rogoff, K. (éds), *Handbook of International Economics*, North-Holland, Amsterdam.
- Brander, J. A. et Spencer, B. J. (1985), « Export Subsidies and International Market Share Rivalry », *Journal of International Economics* 18(1-2): 83-100.
- Breinlich, H. et Criscuolo, C. (2011), « International trade in services: A portrait of importers and exporters », *Journal of International Economics* 84(2): 188-206.
- Brenton, P., Edwards-Jones, G. et Jensen, M. F. (2009), « Carbon Labelling and Low-income Country Exports: A Review of the Development Issues », *Development Policy Review* 27(3): 243-267.
- Broda, C., Limao, N. et Weinstein, D. E. (2008), « Optimal Tariffs and Market Power: The Evidence », *American Economic Review* 98(5): 2032-2065.
- Brou, D. et Ruta, M. (2009), « A Commitment Theory of Subsidy Agreements », document de travail non publié.
- Bulow, J. I., Geanakoplos, J. D. et Klemperer, P. D. (1986), « Multimarket Oligopoly: Strategic Substitutes and Complements », *Journal of Political Economy* 93(3): 488-511.

- Büthe, T. (2010), «Engineering Uncontestedness? The Origins and Institutional Development of the International Electrotechnical Commission (IEC)», *Business and Politics* 12(3): 1-62.
- Büthe, T. et Mattli, W. (2011), *The New Global Rulers The Privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey).
- Cadot, O., Disdier, A.-C. et Fontagné, L. (2010), «North-South Standards Harmonization and International Trade», CEPR Discussion Paper 8767, Center for Economic Policy Research, Londres.
- Cadot, O., Malouche, M. et Saez, S. (2012), *Streamlining Non-Tariff Measures: A Toolkit for Policymakers*, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Cafaggi, F. et Janczuk, A. (2010), «Private Regulation and Legal Integration: The European Example», *Business and Politics* 12(3): 1-40.
- Carpenter, D. P. (2004), «Protection without Capture: Product Approval by a Politically Responsive, Learning Regulator», *American Political Science Review* 98(04): 613-631.
- Casella, A. (2001), «Product Standards and International Trade: Harmonization through Private Coalitions?», *Kyklos* 54(2-3): 243-264.
- Cashore, B. (2002), «Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority», *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 15(4): 503-529.
- Caswell, J. A. et Mojduska, E. (1996), «Using Informational Labeling to Influence the Market for Quality in Food Products», *American Journal of Agricultural Economics* 78(5): 1248-1253.
- Chaney, T. (2008), «Distorted Gravity: the Intensive and Extensive Margins of International Trade», *American Economic Review* 98(4): 1707-1721.
- Chen, C., Yang, J. et Findlay, C. (2008), «Measuring the Effect of Food Safety Standards on China's Agricultural Exports», *Review of World Economics* 144(1): 83-106.
- Chen, M. (2003), «Factors Affecting the Adoption and Diffusion of XML and Web Services Standards for E-business Systems», *International Journal of Human-Computer Studies* 58(3): 259-279.
- Chen, M. X. et Mattoo, A. (2008), «Regionalism in standards: good or bad for trade?», *Revue canadienne d'économie* 41(3): 838-863.
- Chen, M. X., Otsuki, T. et Wilson, J. S. (2006), «Do Standards Matter for Export Success?», Policy Research Working Paper 3809, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Chen, N. et Novy, D. (2011), «Gravity, trade integration, and heterogeneity across industries», *Journal of International Economics* 85(2): 206-221.
- Chen, N. et Novy, D. (2012), «On the Measurement of Trade Costs – Direct vs. Indirect Approaches to Quantify Standards and Technical Regulations», document de travail non publié.
- Clougherty, J. A. et Grajek, M. (2008), «The impact of ISO 9000 diffusion on trade and FDI: A new institutional analysis», *Journal of International Business Studies* 39(4): 613-633.
- Coate, S. et Morris, S. (1995), «On the Form of Transfers to Special Interests», *Journal of Political Economy* 103(6): 1210-1235.
- Collins-Williams, T. et Wolfe, R. (2010), «Transparency as a Trade Policy Tool: the WTO's Cloudy Windows», *World Trade Review* 9(04): 551-581.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2006), *Measuring Restrictions on FDI in Services in Developing Countries and Transition Economies*, CNUCED, Genève.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2010), *Non-tariff Measures: Evidence from Selected Developing Countries and Future Research Agenda*, CNUCED, Genève.
- Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2012), *Non-Tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries*, CNUCED, Genève.
- Congressional Quarterly (2009), «Vehicle Trade-In Bill has Dual Goals: Fuel Efficiency, Aid to Auto Industry», Weekly Report 15 June 2009, Washington (D.C.).
- Conway, P. et Nicoletti, G. (2006), «Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: measurement and highlights», OECD Economics Department Working Paper 530, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Conway, P., Janod, V. et Nicoletti, G. (2005), «Product Market Regulation in OECD Countries», OECD Economics Department Working Paper 419, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Copeland, B. R. (1990), «Strategic Interaction among Nations: Negotiable and Non-Negotiable Trade Barriers», *Revue canadienne d'économie* 23(1): 84-108.
- Copeland, B. R. et Mattoo, A. (2008), «The Basic Economics of Services Trade», dans Mattoo, A., Stern, R. M. et Zanini, G. (éds), *Handbook of International Trade in Services*, Oxford University Press, Oxford.
- Copeland, B. R. et Taylor, S. M. (1994), «North-South Trade and the Environment», *Quarterly Journal of Economics* 109(3): 755-787.
- Copeland, B. R. et Taylor, S. M. (2005), «Free Trade and Global Warming: A Trade Theory View of the Kyoto Protocol», *Journal of Environmental Economics and Management* 49(2): 205-234.
- Corden, W. M. (1974), *Trade Policy and Economic Welfare*, Clarendon Press, Oxford.
- Corfee-Morlot, J. et Hohne, N. (2003), «Climate Change: Long-Term Targets and Short-Term Commitments», *Global Environmental Change* 13(4): 277-293.
- Costinot, A. (2008), «A comparative institutional analysis of agreements on product standards», *Journal of International Economics* 75(1): 197-213.
- Crivelli, P. et Gröschl, J. (2012), «SPS Measures and Trade: Implementation Matters», document de travail ERS-2012-05, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Croome, J. (1996), *Reshaping the World Trading System: a History of the Uruguay Round*, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Daly, M. et Kuwahara, H. (1998), «The Impact of the Uruguay Round on Tariff and Non-Tariff Barriers», *The World Economy* 21(2): 207-234.
- Dam, K. (1970), *The GATT: Law and international economic organization*, University of Chicago Press, Chicago.

- De Bruijn, R., Kox, H. et Lejour, A. (2008), «Economic benefits of an Integrated European Market for Services», *Journal of Policy Modeling* 30(2): 301-319.
- De Frahan, B. H. et Vancouteren, M. (2006), «Harmonisation of food regulations and trade in the Single Market: evidence from disaggregated data», *European Review of Agricultural Economics* 33(3): 337-360.
- Deardorff, A. V. (1985), «Comparative Advantage and International Trade and Investment in Services», dans Stern, R. M. (éd.), *Trade and Investment in Services: Canada/U.S. perspectives*, Ontario Economic Council, Toronto.
- Deardorff, A. V. (2001), «International Provision of Trade Services, Trade, and Fragmentation», *Review of International Economics* 9(2): 233-248.
- Deardorff, A. V. et Stern, R. M. (1998), *Measurement of Nontariff Barriers*, University of Michigan Press, Ann Arbor (Michigan).
- Deardorff, A. V. et Stern, R. M. (2008), «Empirical Analysis of Barriers to International Services Transactions and the Consequences of Liberalization», dans Mattoo, A., Stern, R. M. et Zanini, G. (éds), *Handbook of International Trade in Services*, Oxford University Press, Oxford.
- Dee, P.S. (2010), «International Student Movements and the Effects of Barriers to Trade in Higher Education Services», dans Findlay, C. et Tierney, W. G. (éds), *Globalisation and Tertiary Education in the Asia-Pacific: The Changing Nature of a Dynamic Market*, World Scientific, Singapour.
- Dee, P.S. et Ferrantino, M. J. (éds) (2005), *Quantitative Methods for Assessing the Effects of Nontariff Measures and Trade Facilitation*, Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et World Scientific, Singapour.
- Delimatsis, P. (2008a), *International Trade in Services and Domestic Regulations. Necessity, Transparency and Regulatory Diversity*, Oxford University Press, Oxford.
- Delimatsis, P. (2008b), «Determining the Necessity of Domestic Regulations in Services – The Best is Yet to Come», *European Journal of International Law* 2 19(2): 365-408.
- Delimatsis, P. et Sauvé, P. (2010), «Financial Services Trade After the Crisis: Policy and Legal Conjectures», *Journal of International Economic Law* 13(3): 837-857.
- Demailly, D. et Quirion, P. (2006), «CO₂ Abatement, Competitiveness and Leakage in the European Cement Industry under the EU ETS: Grandfathering Versus Output-Based Allocation», *Climate Policy* 6(1): 93-113.
- Destler, I. M. (1986), *American Trade Politics: System Under Stress*, Peterson Institute of International Economics, Washington (D.C.).
- Di Maria, C. et Werf, E. (2008), «Carbon Leakage Revisited: Unilateral Climate Policy with Directed Technical Change», *Environmental and Resource Economics* 39(1): 55-74.
- Dickinson, D. L. et Bailey, D. (2002), «Meat Traceability: Are U.S. Consumers Willing to Pay for It?», *Journal of Agricultural and Resource Economics* 27(2): 348-364.
- Disdier, A.-C. et Marette, S. (2010), «The Combination of Gravity and Welfare Approaches for Evaluating Nontariff Measures», *American Journal of Agricultural Economics* 92(3): 713-726.
- Disdier, A.-C., Fekadu, B., Murillo, C. et Wong, S. A. (2008), «Trade Effects of SPS and TBT Measures on Tropical and Diversification Products», ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue Paper 12, Centre international pour le commerce et le développement durable, Genève.
- Disdier, A.-C., Fontagné, L. et Cadot, O. (2012), «North-South Standards Harmonization and International Trade», CEPR Discussion Paper 8767, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Disdier, A.-C., Fontagné, L. et Mimouni, M. (2008), «The Impact of Regulations on Agricultural Trade: Evidence from the SPS and TBT Agreements», *American Journal of Agricultural Economics* 90(2): 336-350.
- Dissanayaka, S. M., Kumaraswamy, M. M., Karim, K. et Marosszeky, M. (2001), «Evaluating outcomes from ISO 9000-certified quality systems of Hong Kong constructors», *Total Quality Management* 12(1): 29-40.
- Dixit, A., Grossman, G. M. et Helpman, E. (1997), «Common Agency and Coordination: General Theory and Application to Government Policy Making», *Journal of Political Economy* 105(4): 752-769.
- Dolan, C. et Humphrey, J. (2010), «Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry», *Journal of Development Studies* 37(2): 147-176.
- Donnelly, W. A. et Manifold, D. (2005), «A Compilation of Reported Non-Tariff Measures: Description of the Information», Office of Economics Working Paper 2005-05-A, U.S. International Trade Commission, Washington (D.C.).
- Dulleck, U., Kerschbamer, R. et Sutter, M. (2011), «The Economics of Credence Goods: An Experiment on the Role of Liability, Verifiability, Reputation, and Competition», *American Economic Review* 101(2): 526-555.
- Eaton, J. et Grossman, G. M. (1986), «Optimal Trade and Industrial Policy under Oligopoly», *Quarterly Journal of Economics* 101(2): 383-406.
- Ederington, J. (2001), «International Coordination of Trade and Domestic Policies», *American Economic Review* 91(5): 1580-1593.
- Ederington, J. (2002), «Trade and Domestic Policy Linkage in International Agreements», *International Economic Review* 43(4): 1347-1368.
- Ederington, J., Levinson, A. et Minier, J. (2005), «Footloose and Pollution-Free», *Review of Economics and Statistics* 87(1): 92-99.
- Engler, A., Nahuelhual, L., Cofré, G. et Barrera, J. (2012), «How far from harmonization are sanitary, phytosanitary and quality-related standards? An exporter's perception approach», *Food Policy* 37(2): 162-170.
- Essaji, A. (2010), «Trade Liberalization, Standards and Protection», *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 10(1).
- Evans, J. W. (1971), *The Kennedy Round in American Trade Policy. Twilight of the GATT?*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).
- Evenett, S. J. (éd.) (2011), *Resolve Falters As Global Prospects Worsen: The 9th GTA Report*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres.
- Facchini, G., Van Biesebroeck, J. et Willmann, G. (2005), «Protection for Sale with Imperfect Rent Capturing», *Revue canadienne d'économie* 39(3): 845-873.
- Falvey, R. E. et Berti, K. (2009), «Does Trade Weaken Product Quality Standards?», The Globalisation and Development Centre, Working Paper 29, Bond University.
- Farrell, J. et Saloner, G. (1985), «Standardization, Compatibility, and Innovation», *Rand Journal of Economics* 16(1): 70-83.

- Farrell, J. et Saloner, G. (1988), «Coordination through Committees and Markets», *Rand Journal of Economics* 19(2): 235-252.
- Fassarella, L. M., Pinto de Souza, M. J. et Burnquist, H. L. (2011), «Impact of Sanitary and Technical Measures on Brazilian Exports of Poultry Meat», document de travail non publié.
- Feenstra, R. C. (1986), «Trade Policy with Several Goods and Market Linkages», *Journal of International Economics* 20(3-4): 249-267.
- Feenstra, R. C. et Lewis, T. R. (1991), «Distributing the Gains from Trade with Incomplete Information», *Economics & Politics* 3(1): 21-39.
- Feinberg, R. M. et Reynolds, K. (2007), «Tariff Liberalization and Increased Administrative Protection: Is There a Quid Pro Quo?», *World Economy* 30(6): 948-961.
- Ferrantino, M. J. (2006), «Quantifying the trade and economic effects of non-tariff measures», OECD Trade Policy Working Paper 28, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Ferrantino, M. J. (2012), «Using Supply Chain Analysis to Analyze the Costs of NTMs and the Benefits of Trade Facilitation», document de travail ERSD 2012-02, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Findlay, Christopher et Warren, T. (éds) (2000), *Impediments to Trade in Services: Measurement and Policy Implications*, Routledge, Londres.
- Fink, C. et Jansen, M. (2009), «Services provisions in regional trade agreements: stumbling blocks or building blocks for multilateral liberalization?», dans Richard E. Baldwin et Low, P. (éds), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Fischer, R. et Serra, P. (2000), «Standards and Protection», *Journal of International Economics* 52(2): 377-400.
- Fiszbein, A. et Schady, N. (2009), *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Fliess, B. (2003), «Vue d'ensemble des obstacles non tarifaires: Résultats des enquêtes auprès des entreprises», document de travail n° 38, Direction du Commerce/Comité du commerce, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Foletti, L. (2011), «Sanitary and phytosanitary measures: health protection or protectionism?», document de travail non publié.
- Fontagné, L., Guillin, A. et Mitaritonna, C. (2010), «Estimations of Tariff Équivalents for the Services Sectors», CEPII Working Paper 2011-24, Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Paris.
- Fontagné, L., Mimouni, M. et Pasteels, J.-M. (2005), «Estimating the Impact of Environmental SPS and TBT on International Trade», *Integration and Trade Journal* 22(9): 7-37.
- Fontagné, L., Orefice, G., Piermartini, R. et Rocha, N. (2012), «Standards and margins of trade: firm level evidence», document de travail (à paraître), Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Francois, J. et Hoekman, B. (2010), «Services Trade and Policy», *Journal of Economic Literature* 48(3): 642-692.
- Francois, J. et Woerz, J. (2008), «Producer Services, Manufacturing Linkages, and Trade», *Journal of Industry, Competition and Trade* 8(3-4): 199-229.
- Francois, J. et Wooton, I. (2001), «Market structure, trade liberalization and the GATS», *European Journal of Political Economy* 17(2): 389-402.
- Francois, J. et Wooton, I. (2010), «Market Structure and Market Access», *World Economy* 33(7): 873-893.
- Francois, J., Van Meijl, H. et Van Tongeren, F. (2003), «Trade Liberalization and Developing Countries Under the Doha Round», CEPR Discussion Paper 4032, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Fulponi, L. (2006), «Private voluntary standards in the food system: The perspective of major food retailers in OECD countries», *Food Policy* 31(1): 1-13.
- García Martínez, M. et Poole, N. (2004), «The development of private fresh produce safety standards: implications for developing Mediterranean exporting countries», *Food Policy* 29(3): 229-255.
- Gardner, R. N. (1956), *Sterling Dollar Diplomacy: The Origins and Prospects of Our International Economic Order*, McGraw Hill, New York.
- Gawande, K. et Bandyopadhyay, U. (2000), «Is Protection for Sale? Evidence on the Grossman-Helpman Theory of Endogenous Protection», *Review of Economics and Statistics* 82(1): 139-152.
- Gawande, K., Krishna, P. et Olarreaga, M. (2005), «Lobbying Competition over Trade Policy», NBER Working Papers 11371, National Bureau of Economic Research, Washington (D.C.).
- Gebrehewet, Y., Ngqangweni, S. et Kirsten, J. F. (2007), «Quantifying the Trade Effect of Sanitary and Phytosanitary Regulations of OECD Countries on South African Food Exports», *Agrekon* 46(1): 23-40.
- Geraats, P. M. (2002), «Central Bank Transparency», *Economic Journal* 112(483): 532-565.
- Gereffi, G., Humphrey, J. et Sturgeon, T. (2005), «The governance of global value chains», *Review of International Political Economy* 12(1): 78-104.
- German Institute for Standardization (DIN) (2000), *Economic Benefits of Standardization – Summary of results*, DIN, Berlin.
- Gervais, J.-P., Larue, B., Otsuki, T., Rau, M.-L., Shutes, K., Wieck, C. et Winchester, N. (2011), «New Data and Analysis on Non-tariff Measures in Agri-food Trade», Paper prepared for presentation at the Agricultural & Applied Economics Association's 2011 AAEA & NAREA Joint Annual Meeting, 24-26 juillet 2011, Pittsburgh (Pennsylvanie).
- Goldberg, P. K. et Maggi, G. (1999), «Protection for Sale: An Empirical Investigation», *American Economic Review* 89(5): 1135-1155.
- Goldberg, P. K. et Pavcnik, N. (2005), «Trade, wages, and the political economy of trade protection: evidence from the Colombian trade reforms», *Journal of International Economics* 66(2005): 75-105.
- Gootiiz, B. et Mattoo, A. (2009a), «Restrictions on Services Trade and FDI in Developing Countries», document de travail non publié.
- Gootiiz, B. et Mattoo, A. (2009b), «Services in Doha: What's on the Table?», *Journal of World Trade* 43(5): 1013-1030.
- Grajek, M. (2004), «Diffusion of ISO 9000 standards and international trade», WZB, Markets and Political Economy Working Paper SP II 2004-16, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Berlin.

- Gregory, R., Henn, C., McDonald, B. et Saito, M. (2010), « Trade and the Crisis: Protect or Recover », IMF Staff Position Note 2010/07, Fonds monétaire international, Washington (D.C.).
- Grossman, G. M. et Helpman, E. (1994), « Protection for Sale », *American Economic Review* 84(4): 833-850.
- Grunert, K. G. (2005), « Food quality and safety: consumer perception and demand », *European Review of Agricultural Economics* 32(3): 369-391.
- Grünfeld, L. A. et Moxnes, A. (2003), « The Intangible Globalization: Explaining the Patterns of International Trade and FDI in Services », NUPI Working Paper 657, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo.
- Guibourg, G. (2001), « Interoperability and Network Externalities in Electronic Payments », Sveriges Riksbank Working Paper Series 126, Sveriges Riksbank, Stockholm.
- Guillin, A. (2011), « Assessment of Tariff Équivalents for Services considering the Zero-Flows », document de travail non publié.
- Gulati, S. et Roy, D. (2007), « How Standards Drive Taxes: The Political Economy of Tailpipe Pollution », *B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 7(1).
- Gulotty, R. (2011), « Political Fragmentation: Issue Specialization in International Economic Agreements », Conference Proceedings from the Sixth Annual Meeting of the International Political Economy Society, University of Wisconsin.
- Hammoudi, A., Hoffmann, R. et Surry, Y. (2009), « Food safety standards and agri-food supply chains: an introductory overview », *European Review of Agricultural Economics* 36(4): 469-478.
- Handley, K. (2011), « Exporting Under Trade Policy Uncertainty: Theory and Evidence », document de travail non publié.
- Handley, K. et Limao, N. (2010), « Trade and Investment under Policy Uncertainty: Theory and Firm Evidence », document de travail non publié.
- Hanson, G. H., Mataloni, R. J. J. et Slaughter, M. J. (2005), « Vertical Production Networks in Multinational Firms », *Review of Economics and Statistics* 87(4): 664-678.
- Harrington, W., Morgenstern, R. D. et Nelson, P. (2000), « On the accuracy of regulatory cost estimates », *Journal of Policy Analysis and Management* 19(2): 297-322.
- Helble, M., Shepherd, B. et Wilson, J. S. (2009), « Transparency and Regional Integration in Asia Pacific », *World Economy* 32(3): 479-508.
- Helpman, E. (2011), « Trade, FDI, and the Organization of Firms », *Journal of Economic Literature* 44(3): 589-630.
- Helpman, E. et Krugman, P. R. (1989), *Trade Policy and Market Structure*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- Helpman, E., Melitz, M. J. et Yeaple, S. R. (2004), « Export Versus FDI with Heterogeneous Firms », *American Economic Review* 94(1): 300-316.
- Henn, C. et McDonald, B. (2011), « Protectionist Responses to the Crisis: Damage Observed in Product-Level Trade », IMF Working Paper 11/139, Fonds monétaire international, Washington (D.C.).
- Henson, S. (2008), « The Role of Public and Private Standards in Regulating International Food Markets », *Journal of International Agricultural Trade and Development* 4(1): 63-81.
- Henson, S. et Caswell, J. A. (1999), « Food safety regulation: an overview of contemporary issues », *Food Policy* 24(6): 589-603.
- Henson, S. et Humphrey, J. (2009), « Les impacts des normes privées de sécurité sanitaire des aliments sur la chaîne alimentaire et sur les processus publics de normalisation », Commission du Codex Alimentarius, ALINORM 09/32/9D-Partie II, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et Organisation mondiale de la santé, Rome.
- Henson, S. et Humphrey, J. (2010), « Understanding the complexities of private standards in global agri-food chains as they impact developing countries », *Journal of Development Studies* 46(9): 1628-1646.
- Henson, S. et Loader, R. (1999), « An Assessment of the Costs for International Trade », OECD Trade Committee Working Paper 99/8, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Henson, S. et Mitullah, W. (2004), « Kenyan Exports of Nile Perch: Impact of Food Safety Standards on an Export-Oriented Supply Chain », World Bank Policy Research Working Paper 3349, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Henson, S. et Reardon, T. (2005), « Private agri-food standards: Implications for food policy and the agri-food system », *Food Policy* 30(3): 241-253.
- Herguera, I. et Lutz, S. (1998), « Oligopoly and Quality Leapfrogging », *World Economy* 21(1): 75-94.
- Hindley, B. (1988), « Service Sector Protection: Considerations for Developing Countries », *World Bank Economic Review* 2(2): 205-224.
- Hiratsuka, D. (2005), « Vertical Intra-Regional Production Networks in East Asia: A Case Study of Hard Disk Drive Industry », Institute of Developing Economies Working Paper, Japan External Trade Organization, Chiba City.
- Hoekman, B. (1996), « Assessing the General Agreement on Trade in Services », dans Martin, W. et Winters, A. (éds), *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hoekman, B. et Kostecki, M. M. (2001), *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford University Press, Oxford.
- Hoekman, B. et Nicita, A. (2011), « Trade Policy, Trade Costs, and Developing Country Trade », *World Development* 39(12): 2069-2079.
- Hoekman, B. et Primo Braga, C. A. (1997), « Protection and Trade in Services: A Survey », Policy Research Working Paper 1747, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Hoekman, B. et Trachtman, J. P. (2010), « Continued suspense: EC-Hormones and WTO disciplines on discrimination and domestic regulation », *World Trade Review* 9(01): 151-180.
- Hoekman, B. et Zarrouk, J. (2009), « Changes in Cross-Border Trade Costs in the Pan-Arab Free Trade Area: 2001-2008 », World Bank Policy Research Working Paper 5031, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Hoekman, B., Mattoo, A. et Sapir, A. (2007), « The political economy of services trade liberalization: a case for international regulatory cooperation? », *Oxford Review of Economic Policy* 23(3): 367-391.
- Hoel, M. (1996), « Should a Carbon Tax be Differentiated Across Sectors? », *Journal of Public Economics* 59(1): 17-32.
- Hooker, N. H. (1999), « Food safety regulation and trade in food products », *Food Policy* 24(6): 653-668.
- Horn, H. (2006), « National Treatment in the GATT », *American Economic Review* 96(1): 394-404.

- Horn, H., Maggi, G. et Staiger, R. W. (2010), « Trade Agreements as Endogenously Incomplete Contracts », *American Economic Review* 100(1): 394-419.
- Houser, T. (2010), « Copenhagen, the Accord, and the Way Forward », Policy Brief 10-5, Peterson Institute for International Economics, Washington (D.C.).
- Howse, R. (2000), « Democracy, Science, and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organization », *Michigan Law Review* 98(7): 2329-2357.
- Hudec, R. E. (1975), *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, Praeger Publishers, New York.
- Hudec, R. E. (1993), *Enforcing international trade law: the evolution of the modern GATT legal system*, Butterworth Legal Publishers, Salem (New Hampshire).
- Hudec, R. E. (1999), « GATT/WTO constraints on national regulation: requiem for an 'aim and effects' test », *International Lawyer* 32: 619-649.
- Hudec, R. E. (2003), « Science and 'Post-Discriminatory' WTO Law », *Boston College International and Comparative Law Review* 26(2): 185-195.
- Hummels, D. L., Ishii, J. et Yi, K.-M. (2001), « The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade », *Journal of International Economics* 54: 75-96.
- Hummels, D. L., Lugovskyy, V. et Skiba, A. (2009), « The trade reducing effects of market power in international shipping », *Journal of Development Economics* 89(1): 84-97.
- Hussey, K. et Kenyon, D. (2011), « Regulatory divergences: a barrier to trade and a potential source of trade disputes », *Australian Journal of International Affairs* 65(4): 381-393.
- International Trade Center (ITC) (2011), *Sri Lanka: Company Perspectives*, ITC, Genève.
- Ismer, R. et Neuhoof, K. (2007), « Border Tax Adjustment: A Feasible Way to Support Stringent Emission Trading », *European Journal of Law and Economics* 24(2): 137-164.
- Jackson, J. H. (1989), *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts).
- Jackson, L. A. (2008), « Agricultural Trade and Climate Change », *Georgetown Journal of International Affairs* 9(1): 25-32.
- Jackson, L. A. et Jansen, M. (2010), « Risk assessment in the international food safety policy arena. Can the multilateral institutions encourage unbiased outcomes? », *Food Policy* 35(6): 538-547.
- Jaffe, A. B., Peterson, S. R., Portney, P. R. et Stavins, S. N. (1995), « Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us? », *Journal of Economic Literature* 33(1): 132-162.
- Jaffee, S. et Henson, S. (2004), « Standards and Agro-food Exports from Developing Countries: Rebalancing the Debate », Policy Research Working Paper 3348, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Jaffee, S., Henson, S. et Rios, L. D. (2011), *Making the Grade: Smallholder Farmers, Emerging Standards, and Development Assistance Programs in Africa (A Research Program Synthesis)*, Report 62324-AFR, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Johnson, H. G. (1954), « Optimum Tariffs and Retaliation », *Review of Economic Studies* 21(2): 142-153.
- Johnson, R. C. et Noguera, G. (2012), « Accounting for intermediates: Production sharing and trade in value added », *Journal of International Economics* 86(2): 224-236.
- Jones, R. W. et Kierzkowski, H. (1990), « The Role of Services in Production and International Trade: A Theoretical Framework », dans Jones, R. W. et Krueger, A. O. (éds), *The Political Economy of International Trade: Essays in honor of R.E. Baldwin*, Basil Blackwell, Oxford.
- Jones, R. W. et Kierzkowski, H. (2000), « A Framework for Fragmentation », Discussion Paper 2000-056/2, Tinbergen Institute, Rotterdam.
- Jorgensen, J. et Schroder, P. (2008), « Fixed export cost heterogeneity, trade and welfare », *European Economic Review* 52(7): 1256-1274.
- Josling, T. E., Roberts, D. et Orden, D. (2005), « Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open Global System », *Journal of International Economic Law* 8(3): 793-802.
- Kalaitzandonakes, N., Marks, L. A. et Vickner, S. A. (2004), « Media Coverage of Biotech Foods and Influence on Consumer Choice », *American Journal of Agricultural Economics* 86(5): 1238-1246.
- Kalemli-Ozcan, S., Papaioannou, S. et Peydró, J.-L. (2010), « What lies beneath the euro's effect on financial integration? Currency risk, legal harmonization, or trade? », *Journal of International Economics* 81(1): 75-88.
- Kalenga, P. (2012), « COMESA-EAC-SADC Tripartite Mechanism on Non-Tariff Barriers to Trade », Note d'information pour le Rapport sur le commerce mondial 2012.
- Kalinova, B., Palerm, A. et Thomsen, S. (2010), « OECD's FDI restrictiveness index: 2010 update », OECD Working Paper on International Investment 2010/3, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Katz, M. L. et Shapiro, C. (1985), « Network Externalities, Competition, and Compatibility », *American Economic Review* 75(3): 424-440.
- Katz, M. L. et Shapiro, C. (1986), « Product Compatibility Choice in a Market with Technological Progress », *Oxford Economic Papers* 38(Supp): 146-165.
- Katz, M. L. et Shapiro, C. (1994), « Systems Competition and Network Effects », *Journal of Economic Perspectives* 8(2): 93-115.
- Kee, H. L., Nicita, A. et Olarreaga, M. (2009), « Estimating trade restrictiveness indices », *Economic Journal* 119(534): 172-199.
- Kemp, M. C. (1960), « The Mill-Bastable Infant-Industry Dogma », *Journal of Political Economy* 68(1): 35-67.
- Kimura, F. et Ando, M. (2005), « Two-Dimensional Fragmentation in East Asia: Conceptual Framework and Empirics », *International Review of Economics and Finance* 14(3): 317-348.
- Kimura, F. et Lee, H.-H. (2006), « The Gravity Equation in International Trade in Services », *Review of World Economics* 142(1): 92-121.
- Kommerskollegium (2010), *Arrangements to Avoid Technical Barriers to Trade*, Department for Trade Agreements and Technical Rules, National Board of Trade (Kommerskollegium), Stockholm.
- Kono, D. (2006), « Optimal Obfuscation: Democracy and Trade Policy Transparency », *American Political Science Review* 100(3): 369-384.
- Koopman, R., Powers, W., Wang, Z. et Wei, S.-J. (2010), « Give Credit where Credit is Due: Tracing Value Added in Global Production Chains », NBER Working Paper 16426, National Bureau of Economic Research, Washington (D.C.).

- Kovacs, K. F., Haight, R. G., McCullough, D. G., Mercader, R. J., Siegert, N. W. et Liebhold, A. M. (2010), « Cost of potential emerald ash borer damage in U.S. communities, 2009-2019 », *Ecological Economics* 69(3): 569-578.
- Kox, H. et Lejour, A. (2005), « Regulatory heterogeneity as obstacle for international services trade », CPB Discussion Paper 49, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Amsterdam.
- Kox, H. et Nordås, H. K. (2007), « Services Trade and Domestic Regulation », OECD Trade Policy Working Paper 49, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Krajewski, M. (2008), « Article VI GATS (Domestic Regulation) », dans Wolfrum, R., Stoll, P.-T. et Feinäugle, C. (éds), *WTO-Trade in Services, Max Planck Commentaries on WTO Trade Law*, Martinus Nijhoff Publishers.
- Krishna, K. et Tan, L. H. (1992), « Rent-sharing in the multi-fibre arrangement: evidence from U.S.-Hong Kong trade in apparel », Policy Research Working Paper 1003, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Krueger, A. O. (1974), « The Political Economy of the Rent-Seeking Society », *American Economic Review* 64(3): 291-303.
- Kuijper, P. J. (1995), « The Conclusion and Implementation of the Uruguay Round Results by the European Community », *European Journal of International Law* 6(2): 222-244.
- Kutas, G., Lindberg, C. et Steenblik, R. (2007), *Biofuels – At What Cost? Government support for ethanol and biodiesel in the European Union*, Global Subsidies Initiative Report, Institut international de développement durable, Genève.
- Laffont, J.-J. (1999), « Competition, Information, and Development », dans Pleskovic, B. et Stiglitz, J. E. (éds), *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Laffont, J.-J. et Tirole, J. (1991), « The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture », *Quarterly Journal of Economics* 106(4): 1089-1127.
- Laird, S. et Yeats, A. J. (1990), *Quantitative methods for trade-barrier analysis*, New York University Press, New York.
- Lanz, R. et Miroudot, S. (2011), « Intra-Firm trade patterns determinants and policy implications », *Policy*, OECD Trade Policy Working Paper 114, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Latouche, K., Rainelli, P. et Vermersch, D. (1998), « Food safety issues and the BSE scare: some lessons from the French case », *Food Policy* 23(5): 347-356.
- Lawrence, R. Z. (1996), *Regionalism, multilateralism, and deeper integration*, The Brookings Institution, Washington (D.C.).
- Lehmann-Grube, U. (1997), « Strategic Choice of Quality When Quality is Costly: The Persistence of the High-Quality Advantage », *Rand Journal of Economics* 28(2): 372-384.
- Lennon, C. (2009), « Trade in Services and Trade in Goods: Differences and Complementarities », WIIW Working Paper 53, The Vienna Institute for International Economic Studies, Vienne.
- Lennon, C., Mirza, D. et Nicoletti, G. (2009), « Complementarity of Inputs across Countries in Services Trade », *Annals of Economics and Statistics* 93/94: 183-205.
- Lerner, A. (1936), « The Symmetry between Import and Export Taxes », *Economica* 3(11): 306-313.
- Levy, P. I. (2003), « Non-tariff barriers as a test of political economy theories », dans Mitra, D. et Panagariya, A. (éds), *The Political Economy of Trade, Aid, and Foreign Investment Policies*, Elsevier B.V., Amsterdam.
- Li, Y. et Beghin, J. C. (2012), « A Meta-Analysis of Estimates of the Impact of Technical Barriers to Trade », *Journal of Policy Modeling* (à paraître).
- Liebowitz, S. J. et Margolis, S. E. (1994), « Network Externality: An Uncommon Tragedy », *Journal of Economic Perspectives* 8(2): 133-150.
- Lima, N. (2005), « Trade policy, cross-border externalities and lobbies: do linked agreements enforce more cooperative outcomes? », *Journal of International Economics* 67(1): 175-199.
- Lima, N. et Tovar, P. (2011), « Policy choice: Theory and evidence from commitment via international trade agreements », *Journal of International Economics* 85(2): 186-205.
- Lockwood, B. et Whalley, J. (2010), « Carbon Motivated Border Tax Adjustments: Old Wine in Green Bottles? », *World Economy* 33(6): 810-819.
- Lodefalk, M. (2010), « Servicification of Swedish manufacturing », Kommerskollegium, Stockholm.
- Low, P. (1993), *Trading Free*, The Twentieth Century Fund Press, New York.
- Low, P. et Yeats, A. J. (1994), « Non-Tariff Barriers and Developing Countries: Has the Uruguay Round Levelled the Playing Field? », Policy Research Working Paper 1353, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Low, P., Marceau, G. et Renaud, J. (2011), « The Interface Between the Trade and Climate Change Regimes: Scoping the Issues », ERSD Working Paper 2011-01, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Maertens, M. et Swinnen, J. F. M. (2009), « Trade, Standards and Poverty: Evidence from Senegal », *World Development* 37(1): 161-178.
- Mafra, I., Ferreira, I. M. P. L. V. O. et Oliveira, M. B. P. P. (2008), « Food authentication by PCR-based methods », *European Food Research and Technology* 227(3): 649-665.
- Maggi, G. et Rodríguez-Clare, A. (1998), « The Value of Trade Agreements in the Presence of Political Pressures », *Journal of Political Economy* 106(3): 574-601.
- Maggi, G. et Rodríguez-Clare, A. (2000), « Import Penetration and the Politics of Trade Protection », *Journal of International Economics* 51(2): 287-304.
- Maggi, G. et Rodríguez-Clare, A. (2007), « A Political-Economy Theory of Trade Agreements », *American Economic Review* 97(4): 1374-1406.
- Maggi, G. et Staiger, R. W. (2011), « The Role of Dispute Settlement Procedures in International Trade Agreements », *Quarterly Journal of Economics* 126(1): 475-515.
- Majone, G. (1994), « The rise of the regulatory state in Europe », *West European Politics* 17(3): 77-101.
- Mangelsdorf, A., Portugal Perez, A. et Wilson, J. S. (2012), « Food Standards and Exports: Evidence from China », World Bank Policy Research Working Paper 5976, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Manifold, D. (2002), « USITC Nontariff Measures Database: overview and preliminary findings », International Economic Review, U.S. International Trade Commission, Washington (D.C.).

- Marceau, G. et Trachtman, J. P. (2009), « Responding to National Concerns », dans Bethlehem, D., McRae, D., Neufeld, R. et Van Damme, I. (éds), *The Oxford Handbook of International Trade Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Marchetti, J. A. et Mavroidis, P. C. (2011), « The Genesis of the GATS (General Agreement on Trade in Services) », *European Journal of International Law* 22(3): 689-721.
- Marette, S. et Beghin, J. C. (2010), « Are Standards Always Protectionist? », *Review of International Economics* 18(1): 179-192.
- Markusen, J. R. (1976), « Production and Trade from International Common Property Resources », *Revue canadienne d'économie* 9(2): 309-319.
- Martimort, D. (2001), « Optimal Taxation and Strategic Budget Deficit Regime Under Switching Political », *Review of Economic Studies* 68(3): 573-592.
- Martinez, A., Mora, J. et Signoret, J. E. (2009), « The CoRe NTMs Database: A Compilation of Reported Non-Tariff Measures », Office of Economics Working Paper 2009-12A, U.S. International Trade Commission, Washington (D.C.).
- Maruchek, A., Greis, N., Mena, C. et Cai, L. (2011), « Product Safety and Security in the Global Supply Chain: Issues, Challenges and Research Opportunities », *Journal of Operations Management* 29: 707-720.
- Mathews, K. H., Bernstein, J. et Buzby, J. C. (2003), « International Trade of Meat/Poultry Products and Food Safety Issues », dans Buzby, J. C. (éd.), *International Trade and Food Safety*, United States Department of Agriculture, Washington (D.C.).
- Matsuyama, K. (1990), « Perfect Equilibria in a Trade Liberalization Game », *American Economic Review* 80(3): 480-492.
- Mattoo, A. (2003), « Shaping Future Rules for Trade in Services: Lessons from the GATS », dans Ito, T. et Krueger, A. O. (éds), *Trade in Services in the Asia Pacific Region*, University of Chicago Press, Chicago.
- Mattoo, A. et Sauvé, P. (2003), « Domestic Regulation and Trade in Services: Looking Ahead », dans Mattoo, A. et Sauvé, P. (éds), *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*, Banque mondiale et Oxford University Press, Washington (D.C.).
- Mattoo, A. et Sauvé, P. (2010), « The Preferential Liberalization of Services Trade », document de travail PRN n° 2010/13, Fonds national suisse de la recherche scientifique, World Trade Institute, Berne.
- Mattoo, A., Subramanian, A., Van der Mensbrugghe, D. et He, J. (2009), « Reconciling Climate Change and Trade Policy », CGD Working Paper 189, Center for Global Development, Washington (D.C.).
- Mayer, W. (1981), « Theoretical Considerations on Negotiated Tariff Adjustments », *Oxford Economic Papers* 33(1): 135-153.
- Mazzocchi, M., Lobb, A., Bruce Traill, W. et Cavicchi, A. (2008), « Food Scars and Trust: A European Study », *Journal of Agricultural Economics* 59(1): 2-24.
- McGuire, G. (2008), « Measuring and modelling restrictions on trade in service: a case of Asia-Pacific economic cooperation economies », dans Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (éd.), *Emerging Trade Issues for Policymakers in Developing Countries in Asia and the Pacific*, CESAP, Bangkok.
- Meade, J. E. (1952), « External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation », *Economic Journal* 62(245): 54-67.
- Melitz, M. J. (2003), « The Impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Aggregate Industry Productivity », *Econometrica* 71(6): 1695-1725.
- Melitz, M. J. (2005), « When and How Should Infant Industries be Protected? », *Journal of International Economics* 66(1): 177-196.
- Meuwissen, M. P. M., Velthuis, A. G. J., Hogeveen, H. et Huirne, R. B. M. (2003), « Traceability and Certification in Meat Supply Chains », *Journal of Agribusiness* 21(2): 167-181.
- Miroudot, S., Lanz, R. et Ragoussis, A. (2009), « Trade in Intermediate Goods and Services », OECD Trade Policy Working Paper 93, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Mitchell, D. (2008), « A Note on Rising Food Prices », Policy Research Working Paper 4682, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Mitchell, M. F. et Moro, A. (2006), « Persistent Distortionary Policies with Asymmetric Information », *American Economic Review* 96(1): 387-393.
- Moenius, J. (2004), « Information versus Product Adaptation: The Role of Standards in Trade », International Business and Markets Research Center Working Paper, Kellogg School of Management, Northwestern University.
- Moenius, J. (2006), « Do National Standards Hinder or Promote Trade in Electrical Products », IEC Centenary Challenge Papers, Commission électrotechnique internationale, Genève.
- Moore, M. O. (2011), « Implementing Carbon Tariffs: A Fool's Errand? », *World Economy* 34(10): 1679-1802.
- Moore, M. O. et Zanardi, M. (2011), « Trade Liberalization and Antidumping: Is There a Substitution Effect? », *Review of Development Economics* 15(4): 601-619.
- Motta, M., Thisse, J.-F. et Cabrales, A. (1997), « On the Persistence of Leadership or Leapfrogging in International Trade », *International Economic Review* 38(4): 809-824.
- Nelson, Phillip (1970), « Information and Consumer Behavior », *Journal of Political Economy* 78(2): 311-329.
- Nguyen-Hong, D. (2000), « Restrictions on Trade in Professional Services », Productivity Commission Staff Research Paper, AusInfo, Canberra.
- Nicoletti, G. et Mirza, D. (2004), « What is so special about services trade? », Research Paper 2004/02, University of Nottingham.
- Nicoletti, G. et Scarpetta, S. (2003), « Regulation, productivity and growth: OECD evidence », *Economic Policy* 18(36): 9-72.
- Nicoletti, G., Golub, S., Hajkova, D., Mirza, D. et Yoo, K.-Y. (2003), « Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment », OECD Economics Department Working Paper 359, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Nocke, V. et Yeaple, S. R. (2008), « Globalization and the Size Distribution of Multiproduct Firms », CEPR Discussion Paper DP6948, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Nordås, H. K. (2008), « Gatekeepers to consumer markets: the role of retailers in international trade », *International Review of Distribution, Retail and Consumer Research* 18(5): 449-472.
- Nordås, H. K. (2010), « Trade in goods and services: Two sides of the same coin? », *Economic Modelling* 27(2): 496-506.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2003), *Quantifying the Benefits of Liberalising Trade in Services*, OCDE, Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2005), *Au-delà des tarifs: Le rôle des obstacles tarifaires dans le commerce mondial*, OCDE, Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2006), *Final Report on Private Standards and the Shaping of the Agro-Food System*, OCDE, Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2009a), *Agricultural Policies in Emerging Economies: Monitoring and Evaluation*, OCDE, Paris.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2009b), «Methodology for Deriving the Services Trade Restrictiveness Index», document de travail non publié.
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Fonds international de développement agricole (FIDA), Fonds monétaire international (FMI), Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Programme alimentaire mondial (PAM), Banque mondiale, *et al.* (2011), *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, FAO et OCDE, Rome et Paris.
- Organisation mondiale de la santé (OMS) (2012), «Zoonoses and veterinary public health (VPH)», page consultée le 16 avril 2012, à l'adresse suivante: <http://www.who.int/zoonoses/en/>.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2004), *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System: A WTO Secretariat Publication*, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2005a), *A Handbook on the GATS Agreement*, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2005b), Rapport sur le commerce mondial 2005: Analyse des liens entre le commerce, les normes internationales et l'OMC, OMC, Genève.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2006), Rapport sur le commerce mondial 2006: Analyse des liens entre les subventions, le commerce et l'OMC, OMC, Genève.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2008), Rapport sur le commerce mondial 2008: Le commerce à l'heure de la mondialisation, OMC, Genève.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2010), Rapport sur le commerce mondial 2010: Le commerce des ressources naturelles, OMC, Genève.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2011a), Examen des politiques commerciales: Cambodge, OMC, Genève.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) (2011b), Rapport sur le commerce mondial 2011: L'OMC et les accords commerciaux préférentiels: de la coexistence à la cohérence, OMC, Genève.
- Organisation mondiale du commerce (OMC) et Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (2009), *Commerce et Changement Climatique*, OMC et PNUE, Genève.
- Otsuki, T. et Wilson, J. S. (2004), «To spray or not to spray: pesticides, banana exports, and food safety», *Food Policy* 29(2): 131-146.
- Otsuki, T., Wilson, J. S. et Sewadeh, M. (2001), «Saving two in a billion: quantifying the trade effect of European food safety standards on African exports», *Food Policy* 26(5): 495-514.
- Pant, S. et Ravichandran, T. (2001), «A Framework for Information Systems Planning for e-business», *Logistics Information Management* 14(1/2): 85-98.
- Park, I. et Park, S.-C. (2011), «Regional Liberalisation of Trade in Services», *World Economy* 34(5): 725-740.
- Park, S.-C. (2002), «Measuring Tariff Équivalents in Cross-Border Trade in Services», KIEP Working Paper 02-15, Korea Institute for International Economic Policy, Séoul.
- Pauwelyn, J. (2007), «U.S. Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: the Limits and Options of International Trade Law», NI Working Paper 07-02, Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Duke University.
- Pelkmans, J. (2006), *European Integration: Methods and Economic Analysis*, Pearson Education Limited, Harlow.
- Pienaar, N. (2005), «Economic Applications of Product Quality Regulation in WTO Trade Agreements», Ph.D. Thesis, Department of Economics, Stockholm University.
- Ponte, S. et Gibbon, P. (2005), «Quality standards, conventions and the governance of global value chains», *Economy and Society* 34(1): 1-31.
- Porges, A. et Trachtman, J. P. (2003), «Robert Hudec and Domestic Regulation: The Resurrection of Aim and Effects», *Journal of World Trade* 37(4): 783-799.
- Porter, M. E. et Van der Linde, C. (1995), «Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship», *Journal of Economic Perspectives* 9(4): 97-118.
- Potipiti, T. (2006), «Import Tariffs and Export Subsidies in the WTO: A Small-Country Approach», document de travail non publié.
- Preeg, E. H. (1995), *Traders in a Brave New World: The Uruguay Round and the Future of the International Trading System*, University of Chicago Press, Chicago.
- Reardon, T. et Barrett, C. B. (2000), «Agroindustrialization, globalization, and international development. An overview of issues, patterns, and determinants», *Agricultural Economics* 23: 195-205.
- Reardon, T., Codron, J. M., Busch, M., Bingen, J. et Harris, C. (1999), «Global Change in Agrifood Grades and Standards: Agribusiness Strategic Responses in Developing Countries», *International Food and Agribusiness Management Review* 2(3-4): 421-435.
- Rebeyrol, V. et Vauday, J. (2009), «Live or Let Die: Intra-Sectoral Lobbying on Entry», CES Working Paper 2008-36, Documents de Travail du Centre d'économie de la Sorbonne, Université Paris 1, Paris.
- Redding, S. J. (2010), «Theories of Heterogeneous Firms and Trade», NBER Working Paper 16562, National Bureau of Economic Research, Washington (D.C.).
- Regan, D. H. (2003), «Further Thoughts on the Role of Regulatory Purpose Under Article III of the General Agreement on Tariffs and Trade: A Tribute to Bob Hudec», *Journal of World Trade* 37(4): 737-760.
- Regan, D. H. (2007), «The meaning of 'necessary' in GATT Article XX and GATS Article XIV: the myth of cost-benefit balancing», *World Trade Review* 6(03): 347-369.
- Reinaud, J. (2008), «Issues behind Competitiveness and Carbon Leakage: Focus on Heavy Industry», IEA Information Paper, Organisation de coopération et de développement économiques/ Agence internationale de l'énergie, Paris.

- Reinhardt, E. (1996), « Posturing parliaments: ratification, uncertainty, and international bargaining », Ph.D. Thesis, Political Sciences, Columbia University.
- Reyes, J.-D. (2011), « International Harmonization of Product Standards and Firm Heterogeneity in International Trade », Policy Research Working Paper 5677, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Robinson, J. A. et Torvik, R. (2005), « White elephants », *Journal of Public Economics* 89(2-3): 197-210.
- Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox*, W. W. Norton & Company, New York.
- Roessler, F. (2003), « Beyond the Ostensible: A Tribute to Professor Robert Hudec's Insights on the Determination of the Likeness of Products Under the National Treatment Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade », *Journal of World Trade* 37(4): 771-781.
- Roessler, F. et Gappah, P. (2005), « A Re-Appraisal of Non-Violation Complaints Under the WTO Dispute Settlement Procedures », dans Macrory, P. F. J., Appleton, A. E. et Plummer, M. G. (éds), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, Springer, New York.
- Rotemberg, J. J. et Saloner, G. (1988), « Tariffs vs Quotas with Implicit Collusion », *Revue canadienne d'économie* 22(2): 237-244.
- Roy, M., Marchetti, J. A. et Lim, H. (2007), « Services Liberalization in the New Generation of Preferential Trade Agreements (PTAs): How Much Further than the GATS? », document de travail ERSD-2006-07, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Rubin, O. D., Carriquiry, M. et Hayes, D. J. (2008), « Implied Objectives of U.S. Biofuel Subsidies », Center for Agricultural and Rural Development Working Papers 08-WO-459, Iowa State University.
- Rubin, P. H. (1975), « On the Form of Special Interest Legislation », *Public Choice* 21(1): 79-90.
- Santana, R. et Jackson, L. A. (2011), « Identifying non-tariff barriers: evolution of multilateral instruments and evidence from 62 years of disputes », document de travail non publié, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Santana, R. et Jackson, L. A. (2012), « Identifying Non-Tariff Barriers: Evolution of Multilateral Adjustments and Evidence from Disputes (1948-2011) », document de travail non publié, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Sathaye, J., Najam, A., Cocklin, C., Heller, T., Lecocq, F., Llanes-Regueiro, J., Pan, J., et al. (2007), « Sustainable Development and Mitigation », dans Metz, B., Davidson, O. R., Bosch, P. R., Dave, R., et Meyer, L. A. (éds), *Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Schlueter, S. W., Wieck, C. et Heckelee, T. (2009), « Regulatory Policies in Meat Trade: Is There Evidence for Least Trade-distorting Sanitary Regulations? », *American Journal of Agricultural Economics* 91(5): 1484-1490.
- Schmitt, N. et Yu, Z. (2001), « Economies of scale and the volume of intra-industry trade », *Economics Letters* 74(1): 127-132.
- Schwellnus, C. (2007), « The Effect of Domestic Regulation on Services Trade Revisited », CEPII Working Paper 08/2007, Centre d'études prospectives et d'informations internationales, Paris.
- Shepherd, B. (2007), « Product Standards, Harmonization, and Trade: Evidence from the Extensive Margin », Policy Research Working Paper 4390, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Sidaoui, J., Ramos-Francia, M. et Cuadra, G. (2011), « Global Liquidity, Capital Flows and Challenges for Policymakers: The Mexican Experience », dans Banque des règlements internationaux (éd.), *Capital flows, commodity price movements and foreign exchange intervention*, 239-260, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- Sijm, J. P. M., Kuik, O. J., Patel, M., Oikonomou, V., Worrell, E., Lako, P., Annevelink, E. et al. (2004), *Spillover of Climate Policy: An Assessment of the incidence of Carbon Leakage and Induced Technological Change Due to CO2 Abatement Measures*, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, Report 500036002, La Haye.
- Smith, G. (2009), « Interaction of Public and Private Standards in the Food Chain », OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Paper 15, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Souza-Monteiro, D. et Caswell, J. A. (2004), « The Economics of Implementing Traceability in Beef Supply Chains: Trends in Major Producing and Trading Countries », Department of Resource Economics Working Paper 2004-6, University of Massachusetts.
- Spagnolo, G. (2001), « Issue Linkage, Credible Delegation, and Policy Cooperation », CEPR Discussion Paper 2778, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- Spence, M. (1973), « Job Market Signaling », *Quarterly Journal of Economics* 87(3): 355-374.
- Staiger, R. W. (2012), « Non-tariff measures and the WTO », document de travail ERSD 2012-01, Organisation mondiale du commerce, Genève.
- Staiger, R. W. et Sykes, A. O. (2009), « International Trade, National Treatment, and Domestic Regulation », *Journal of Legal Studies* 40(1): 149-203.
- Staiger, R. W. et Tabellini, G. (1987), « Discretionary Trade Policy and Excessive Protection », *American Economic Review* 77(5): 823-837.
- Stephenson, S. M. (1997), « Standards, Conformity Assessment and Developing Countries », Policy Research Working Paper 1826, Banque mondiale, Washington (D.C.).
- Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stigler, G. J. (1971), « The theory of economic regulation », *Bell Journal of Economics* 2(1): 3-21.
- Sturm, D. M. (2006), « Product Standards, Trade Disputes, and Protectionism », *Revue canadienne d'économie* 39(2): 564-581.
- Swann, G. P., Temple, P. et Shrummer, M. (1996), « Standards and Trade Performance: the UK Experience », *Economic Journal* 106(438): 1297 - 1313.
- Swinnen, J. F. M. et Maertens, M. (2009), « Standards, Trade and Developing Countries », document de travail non publié.
- Swinnen, J. F. M. et Vandemoortele, T. (2009a), « Are food safety standards different from other food standards? A political economy perspective », *European Review of Agricultural Economics* 36(4): 507-523.
- Swinnen, J. F. M. et Vandemoortele, T. (2009b), « Trade, Development, and the Political Economy of Public Standards », LICOS Discussion Paper 23609, Centre for Institutions and Economic Performance, K. U. Leuven.

- Swinnen, J. F. M. et Vandemoortele, T. (2011), « Trade and the Political Economy of Food Standards », *Journal of Agricultural Economics* 62(2): 259-280.
- Sykes, A. O. (1999), « The (Limited) Role of Regulatory Harmonization in the International Goods and Services Markets », *Journal of International Economic Law* 2(1): 49-70.
- Sykes, A. O. (2002), « Domestic regulation, Sovereignty, and Scientific Evidence Requirements: A Pessimistic View », *Chicago Journal of International Law* 3(353): 366-368.
- Sykes, A. O. (2003), « The Least Restrictive Means », *The University of Chicago Law Review* 70(403): 403-419.
- Sykes, A. O. (2006), « Domestic regulation, Sovereignty, and Scientific Evidence Requirements: A Pessimistic View », dans Bermann, G. et Mavroidis, P. C. (éds), *Trade and Human Health and Safety*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Temple, P. et Urga, G. (1997), « The competitiveness of UK Manufacturing: Evidence from Imports », *Oxford Economic Papers* 49(2): 207-227.
- Trachtman, J. P. (1998), « Trade and ... problems cost-benefit analysis and subsidiarity », *European Journal of International Law* 9(1): 32-85.
- Trachtman, J. P. (2008), *The Economic Structure of International Law*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts).
- Trebilcock, M. J. et Howse, R. (1999), *The Regulation of International Trade*, (2^{ème} éd.), Routledge, New York.
- Tullock, G. (1983), *Economics of Income Redistribution*, Kluwer Academic Publishers, Boston (Massachusetts).
- UK Department of Trade and Industry (DTI) (2005), « The Empirical Economics of Standards », Economics Paper 12, DTI, Londres.
- Van Beers, C. et Van den Bergh, J. C. J. M. (1997), « An Empirical Multi-Country Analysis of the Impact of Environmental Regulations on Foreign Trade Flows », *Kyklos* 50(1): 29-46.
- Van der Marel, E. et Shepherd, B. (2011), « Services trade, regulation, and regional integration: Evidence from sectoral data », document de travail non publié.
- Van Tongeren, F., Beghin, J. C. et Marette, S. (2009), « A Cost-Benefit Framework for the Assessment of Non-Tariff Measures in Agro-Food Trade », OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Paper 21, OCDE, Paris.
- Van Tongeren, F., Disdier, A. C., Komorowska, J., Marette, S. et Lampe, M. V. (2010), « Case Studies of Costs and Benefits of Non-Tariff Measures: Cheese, Shrimp and Flowers », OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Paper 28, OCDE, Paris.
- Vancauteren, M. et Weiserbs, D. (2005), « Intra-European Trade of Manufacturing Goods: An Extension of the Gravity Model », document de travail n° 16, Département des sciences économiques, U. C. Louvain.
- Walsh, K. (2006), « Trade in Services: Does Gravity Hold? A Gravity Model Approach to Estimating Barriers to Services Trade », IIS Discussion Paper 183, The Institute for International Integration Studies, Dublin.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A. et Johnsen, C. (1981), « The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics », *Journal of Political Economy* 89(4): 642-664.
- Weitzman, M. L. (1974), « Prices vs. Quantities », *Review of Economic Studies* 41(4): 477-491.
- Whalley, J. et Chia, N. C. (1997), « A Numerical Example Showing Globally Welfare – Worsening Liberalization of International Trade in Banking Services », *Journal of Policy Modeling* 19(2): 119-127.
- Wilcox, C. (1949), *A Charter for World Trade*, MacMillan, New York.
- Winham, G. (1986), *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*, Princeton University Press, Princeton (New Jersey).
- Wolfe, R. (2003), « Regulatory Transparency, Developing countries and the WTO », *World Trade Review* 2(2): 157-182.
- Wolfe, R. (2005), « See you in Geneva? Legal (Mis) Representations of the Trading System », *European Journal of International Relations* 11(3): 339-365.
- Wolfe, R. (2012), « Protectionism and Multilateral Accountability During the Great Recession: Drawing Inferences from Dogs Not Barking », *Journal of World Trade* 46(4).
- Wölfl, A., Wanner, I., Kozluk, T. et Nicoletti, G. (2009), « Ten Years of Product Market Reform in OECD Countries », OECD Economics Department Working Paper 695, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.
- Yeung, K., Zhou, H., Yeung, A. C. L. et Cheng, T. C. E. (2012), « The impact of third-party logistics providers' capabilities on exporters' performance », *International Journal of Production Economics* 135(2): 741-753.
- Yi, K.-M. (2003), « Can Vertical Specialization Explain the Growth of World Trade? », *Journal of Political Economy* 111(1): 52-102.
- Yu, Z. (2000), « A model of substitution of non-tariff barriers for tariffs », *Revue canadienne d'économique* 33(4): 1069-1090.
- Zhang, Z. X. et Baranzini, A. (2004), « What Do We Know about Carbon Taxes? An Inquiry into Their Impacts on Competitiveness and Distribution of Income », *Energy Policy* 32(4): 507-518.
- Zhao, K., Xia, M. et Shaw, M. J. (2007), « An Integrated Model of Consortium-Based E-business Standardization: Collaborative Development and Adoption with Network Externalities », *Journal of Management Information Systems* 23(4): 247-271.

Notes techniques

Composition des régions et autres groupements économiques

Régions

Amérique du Nord

Bermudes	Canada*	États-Unis d'Amérique*	Mexique*	
Autres territoires de la région non dénommés ailleurs (n.d.a.)				

Amérique du Sud, Amérique centrale et Caraïbes

Antigua-et-Barbuda*	Brésil*	Équateur*	Nicaragua*	Saint-Vincent-et-les Grenadines*
Antilles néerlandaises	Chili*	Grenade*	Panama*	Sainte-Lucie*
Argentine*	Colombie*	Guatemala*	Paraguay*	Suriname*
Bahamas**	Costa Rica*	Guyana*	Pérou*	Trinité-et-Tobago*
Barbade*	Cuba*	Haïti*	Rép. bolivarienne du Venezuela*	Uruguay*
Belize*	Dominique*	Honduras*	République dominicaine*	
Bolivie, État Plurinational de*	El Salvador*	Jamaïque*	Saint-Kitts-et-Nevis*	
Autres territoires de la région n.d.a.				

Europe

Albanie*	Chypre*	Hongrie*	Malte*	Roumanie*
Allemagne*	Danemark*	Irlande*	Monténégro*	Royaume-Uni*
Andorre**	ERY Macédoine*	Islande*	Norvège*	Serbie**
Autriche*	Espagne*	Italie*	Pays-Bas*	Slovénie*
Belgique*	Estonie*	Lettonie*	Pologne*	Suède*
Bosnie-Herzégovine**	Finlande*	Liechtenstein*	Portugal*	Suisse*
Bulgarie*	France*	Lituanie*	République slovaque*	Turquie*
Croatie*	Grèce*	Luxembourg*	République tchèque*	
Autres territoires de la région n.d.a.				

Communauté d'États indépendants (CEI)^a

Arménie*	Fédération de Russie**	République de Moldova*	Tadjikistan**	
Azerbaïdjan**	Géorgie ^a	Ouzbékistan**	Turkménistan	
Bélarus**	Kazakhstan**	République kirghize*	Ukraine*	
Autres territoires de la région n.d.a.				

Afrique

Afrique du Sud*	Congo, Rép. dém. du*	Guinée équatoriale**	Mozambique*	Somalie
Algérie**	Côte d'Ivoire*	Kenya*	Namibie*	Soudan**
Angola*	Djibouti*	Lesotho*	Niger*	Swaziland*
Bénin*	Égypte*	République du Libéria**	Nigéria*	Tanzanie*
Botswana*	Érythrée	Libye**	Ouganda*	Tchad*
Burkina Faso*	Éthiopie**	Madagascar*	République centrafricaine*	Togo*
Burundi*	Gabon*	Malawi*	Rwanda*	Tunisie*
Cameroun*	Gambie*	Mali*	Sao Tomé-et-Principe**	Zambie*
Cap-Vert*	Ghana*	Maroc*	Sénégal*	Zimbabwe*
Comores**	Guinée*	Maurice*	Seychelles**	
Congo*	Guinée-Bissau*	Mauritanie*	Sierra Leone*	
Autres territoires de la région n.d.a.				

Moyen-Orient

Arabie saoudite, Royaume de*	Iran**	Jordanie*	Oman*	Yémen**
Bahreïn, Royaume de*	Iraq**	Koweït, État du*	Qatar*	
Émirats arabes unis*	Israël*	République libanaise**	République arabe syrienne**	
Autres territoires de la région n.d.a.				

Asie

Afghanistan**	Fidji*	Malaisie*	Papouasie-Nouvelle-Guinée*	Timor-Leste
Australie*	Hong Kong, Chine*	Maldives*	Philippines*	Tonga*
Bangladesh*	Îles Salomon*	Mongolie*	Rép. dém. populaire lao**	Tuvalu
Bhoutan**	Inde*	Myanmar*	Samoa*	Vanuatu**
Brunéi Darussalam*	Indonésie*	Népal*	Singapour*	Viet Nam*
Cambodge*	Japon*	Nouvelle-Zélande*	Sri Lanka*	
Chine*	Kiribati	Pakistan*	Taipei chinois*	
Corée, République de*	Macao, Chine*	Palau	Thaïlande*	
Autres territoires de la région n.d.a.				

*Membres de l'OMC

**Gouvernements observateurs

a. La Géorgie n'est pas membre de la Communauté d'États indépendants mais elle est classée dans ce groupe pour des raisons de géographie et de similarité des structures économiques.

Autres groupements				
ACP (pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique)				
Afrique du Sud	Djibouti	Îles Salomon	Nigéria	Sierra Leone
Angola	Dominique	Jamaïque	Niue	Somalie
Antigua-et-Barbuda	Érythrée	Kenya	Ouganda	Soudan
Bahamas	Éthiopie	Kiribati	Palau	Suriname
Barbade	Fidji	Lesotho	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Swaziland
Belize	Gabon	Libéria	République centrafricaine	Tchad
Bénin	Gambie	Madagascar	République dominicaine	Timor-Leste
Botswana	Ghana	Malawi	République-Unie de Tanzanie	Togo
Burkina Faso	Grenade	Mali	Rwanda	Tonga
Burundi	Guinée	Mauritanie	Sainte-Lucie	Trinité-et-Tobago
Cameroun	Guinée-Bissau	Maurice	Saint-Kitts-et-Nevis	Tuvalu
Comores	Guinée équatoriale	Micronésie	Saint-Vincent-et-les Grenadines	Vanuatu
Congo	Guyana	Mozambique	Samoa	Zambie
Congo, Rép. dém. du	Haïti	Namibie	Sao Tomé-et-Principe	Zimbabwe
Côte d'Ivoire	Îles Cook	Nauru	Sénégal	
Cuba	Îles Marshall	Niger	Seychelles	
Afrique				
<i>Afrique du Nord</i>				
Algérie	Égypte	Libye	Maroc	Tunisie
<i>Afrique subsaharienne</i>				
<i>Afrique occidentale</i>				
Bénin	Gambie	Guinée-Bissau	Mauritanie	Sénégal
Burkina Faso	Ghana	Libéria	Niger	Sierra Leone
Cap-Vert	Guinée	Mali	Nigéria	Togo
Côte d'Ivoire				
<i>Afrique centrale</i>				
Burundi	Congo	Gabon	République centrafricaine	Sao Tomé-et-Principe
Cameroun	Congo, Rép. dém. du	Guinée équatoriale	Rwanda	Tchad
<i>Afrique orientale</i>				
Comores	Éthiopie	Maurice	Seychelles	Soudan
Djibouti	Kenya	Ouganda	Somalie	Tanzanie
Érythrée	Madagascar			
<i>Afrique australe</i>				
Afrique du Sud	Botswana	Malawi	Namibie	Zambie
Angola	Lesotho	Mozambique	Swaziland	Zimbabwe
Territoires d'Afrique non dénommés ailleurs				
Asie				
<i>Asie de l'Est (Océanie comprise) :</i>				
Australie	Hong Kong, Chine	Malaisie	Rép. dém. populaire lao	Tuvalu
Brunéi Darussalam	Îles Salomon	Mongolie	Samoa	Vanuatu
Cambodge	Indonésie	Myanmar	Singapour	Viet Nam
Chine	Japon	Nouvelle-Zélande	Taipei chinois	
Corée, République de	Kiribati	Papouasie-Nouvelle-Guinée	Thaïlande	
Fidji	Macao, Chine	Philippines	Tonga	
<i>Asie de l'Ouest :</i>				
Afghanistan	Bhoutan	Maldives	Pakistan	Sri Lanka
Bangladesh	Inde	Népal		
Autres territoires d'Asie et du Pacifique non dénommés ailleurs				
PMA (pays les moins avancés)				
Afghanistan	Érythrée	Libéria	Ouganda	Sierra Leone
Angola	Éthiopie	Madagascar	République centrafricaine	Somalie
Bangladesh	Gambie	Malawi	Rép. dém. du Congo	Tchad
Bénin	Guinée	Maldives	Rép. dém. populaire lao	

Bhoutan	Guinée-Bissau	Mali	Tanzanie	Timor-Leste
Burkina Faso	Guinée équatoriale	Mauritanie	Rwanda	Togo
Burundi	Haïti	Mozambique	Samoa	Tuvalu
Cambodge	Îles Salomon	Myanmar	Sao Tomé-et-Principe	Vanuatu
Comores	Kiribati	Népal	Soudan	Yémen
Djibouti	Lesotho	Niger	Sénégal	Zambie
Six pays ou territoires commerçants de l'Asie de l'Est				
Corée, République de	Malaisie	Singapour	Thaïlande	Taipei chinois
Hong Kong, Chine				
Accords d'intégration régionale				
Communauté andine (CAN)				
Bolivie	Colombie	Équateur	Pérou	
ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est)/AFTA (Zone de libre-échange de l'ASEAN)				
Brunéi Darussalam	Indonésie	Myanmar	Rép. dém. populaire lao	Thaïlande
Cambodge	Malaisie	Philippines	Singapour	Viet Nam
MCCA (Marché commun centraméricain)				
Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
CARICOM (Communauté et Marché commun des Caraïbes)				
Antigua-et-Barbuda	Belize	Guyana	Montserrat	Saint-Vincent-et-les Grenadines
Bahamas	Dominique	Haïti	Sainte-Lucie	Suriname
Barbade	Grenade	Jamaïque	Saint-Kitts-et-Nevis	Trinité-et-Tobago
CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale)				
Cameroun	Gabon	Guinée équatoriale	République centrafricaine	Tchad
Congo				
COMESA (Marché commun d'Afrique orientale et australe)				
Burundi	Érythrée	Madagascar	Rwanda	Swaziland
Comores	Éthiopie	Malawi	Rép. dém. du Congo	Zambie
Djibouti	Libye	Maurice	Seychelles	Zimbabwe
Égypte	Kenya	Ouganda	Soudan	
CEEAC (Communauté économique des États d'Afrique centrale)				
Angola	Congo	Guinée équatoriale	Sao Tomé-et-Principe	
Burundi	Congo, Rép. dém. du	République centrafricaine	Tchad	
Cameroun	Gabon	Rwanda		
CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest)				
Bénin	Côte d'Ivoire	Guinée	Mali	Sénégal
Burkina Faso	Gambie	Guinée-Bissau	Niger	Sierra Leone
Cap-Vert	Ghana	Libéria	Nigéria	Togo
AELE (Association européenne de libre-échange)				
Islande	Liechtenstein	Norvège	Suisse	
Union européenne (27)				
Allemagne	Espagne	Irlande	Pays-Bas	Roumanie
Autriche	Estonie	Italie	Pologne	Royaume-Uni
Belgique	Finlande	Lettonie	Portugal	Suède
Bulgarie	France	Lituanie	République slovaque	
Chypre	Grèce	Luxembourg	République tchèque	
Danemark	Hongrie	Malte	Slovénie	
CCG (Conseil de coopération du Golfe)				
Arabie saoudite, Royaume de	Émirats arabes unis	Koweït, État du	Oman	Qatar
Bahreïn, Royaume de				
MERCOSUR (Marché commun du Sud)				
Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay	
ALENA (Accord de libre-échange nord-américain)				
Canada	États-Unis	Mexique		

ACPSA (Arrangement commercial préférentiel sud-asiatique)				
Bangladesh	Inde	Népal	Pakistan	Sri Lanka
Bhoutan	Maldives			
CDAA (Communauté de développement de l'Afrique australe)				
Afrique du Sud	Congo, Rép. dém. du	Malawi	Namibie	Zambie
Angola	Lesotho	Maurice	Tanzanie	Zimbabwe
Botswana	Madagascar	Mozambique	Swaziland	
UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine)				
Bénin	Côte d'Ivoire	Mali	Sénégal	
Burkina Faso	Guinée-Bissau	Niger	Togo	

Les Membres de l'OMC sont souvent désignés sous le nom de «pays», bien que certains ne soient pas des pays au sens habituel du terme mais, officiellement, des «territoires douaniers». La définition des groupements géographiques ou autres, dans le présent rapport, n'implique de la part du Secrétariat aucune prise de position quant au statut d'un pays ou territoire, au tracé de ses frontières ou aux droits et obligations des Membres de l'OMC dans le cadre des Accords de l'OMC. Les couleurs, tracés de frontières, dénominations et classifications figurant dans les cartes n'impliquent, de la part de l'OMC, aucun jugement quant au statut juridique ou autre d'un territoire, ni la reconnaissance ou l'acceptation d'un tracé de frontières.

Dans le présent rapport, l'Amérique du Sud, l'Amérique centrale et les Caraïbes sont désignées sous le nom d'«Amérique du Sud et Amérique centrale»; la République bolivarienne du Venezuela, la région administrative spéciale de Hong Kong, Chine, la République de Corée et le Territoire douanier distinct de Taiwan, Penghu, Kinmen et Matsu sont désignés sous les noms de «Rép. bolivarienne du Venezuela»; «Hong Kong, Chine»; «Corée, Rép. de»; et «Taipei chinois», respectivement.

La date de clôture pour les données utilisées dans le présent rapport est le 12 avril 2012.

Abréviations et symboles

ACP	Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ACP _r	Accord commercial préférentiel
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AGCS	Accord général sur le commerce des services
ALT	Accord à long terme
AMNA	Accès aux marchés pour les produits non agricoles
APEC	Coopération économique Asie-Pacifique
AQSIQ	Administration générale du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine (Chine)
ARM	Accord de reconnaissance mutuelle
ARM-EEE	Accord de reconnaissance mutuelle pour les équipements électriques et électroniques
ARM-TT	Accord transtasmanien de reconnaissance mutuelle
ASEAN	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
BFAI	Bureau fédéral pour l'information sur le commerce extérieur (Allemagne)
BPR	Bonnes pratiques réglementaires
c.a.f.	coût, assurance, fret
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CEE-ONU	Commission économique pour l'Europe de l'ONU
CEI	Communauté d'États indépendants
CEI	Commission électrotechnique internationale
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CEPR	Centre for Economic Policy Research
CERFLOR	Programme national de certification des forêts (Brésil)
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CTCI	Classification-type pour le commerce international
DG SANCO	Direction générale de la santé et des consommateurs de la Commission européenne
EAV	Équivalent ad valorem
EPC	Examen des politiques commerciales
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
ETCR	Énergie, transports et communications
f.a.b.	franco à bord
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FSC	Forest Stewardship Council
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GFSI	Initiative mondiale pour la sécurité des aliments
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GTA	Global Trade Alert
HACCP	Analyse des risques et points critiques pour leur maîtrise
IAE	Inspection avant expédition
IASC	Comité des normes comptables internationales
IED	Investissement étranger direct
IFAC	Fédération internationale des experts-comptables
IGRE	Indice global de restrictivité des échanges
IRES	Indice de restrictivité des échanges de services

ISO	Organisation internationale de normalisation
ITC	Centre du commerce international
I-TIP	Portail intégré d'information commerciale
LMR	Limite maximale de résidus
MGS	Mesure globale du soutien
MNT	Mesures non tarifaires
n.d.a.	non dénommé ailleurs
NPF	Nation la plus favorisée
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEPC	Organe d'examen des politiques commerciales
OIC	Organisation internationale du commerce
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OTC	Obstacle technique au commerce
PASF	Plan d'action pour les services financiers
PCA	Analyse du composant principal
PCS	Problèmes commerciaux spécifiques
PEFC	Système de reconnaissance des certifications forestières
PMA	Pays les moins avancés
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPO	Principe du pays d'origine
PTP	Partenariat transpacifique
PVA	Prix de vente américain
RAPEX	Système d'échange rapide d'information de l'UE
RMP	Réglementation des marchés de produits
SARSO	Organisation régionale de normalisation de l'Asie du Sud
SCNC	Sous-Comité des normes et de la conformité (APEC)
SH	Système harmonisé
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
STDF	Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce
TEF/PDV	Transfert électronique de fonds au point de vente
TRAINS	Système d'analyse et d'information sur le commerce
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
USITC	Commission du commerce international des États-Unis
USTR	Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales
WITS	World Integrated Trade System

Les symboles suivants sont utilisés dans la présente publication :

...	non disponible
0	chiffre nul ou arrondi à zéro
-	sans objet
\$	dollar EU
€	euro
£	livre sterling

Liste des figures, tableaux et encadrés

Partie I

Figures

Figure 1.1	Croissance du commerce mondial des marchandises et du PIB, en volume, 2000-2011	18
Figure 1.2	Volume des exportations mondiales de marchandises, 1990-2011	19
Figure 1.3	Croissance du PIB réel et échanges commerciaux des économies de la zone euro, 2008-2011	21
Figure 1.4	Exportations mondiales de produits manufacturés, par trimestre et par produit, 2008T1-2011T4	24
Figure 1.5	Taux de change nominaux du dollar, janvier 2005-février 2012	24

Tableaux

Tableau 1.1	PIB et commerce des marchandises par région, 2009-2011	20
Tableau 1.2	Prix mondiaux de certains produits primaires, 2000-2011	21
Tableau 1.3	Exportations mondiales de marchandises et de services commerciaux, 2005-2011	22

Figures de l'Appendice

Figure 1 de l'Appendice	Indices trimestriels du volume du commerce des marchandises corrigés des variations saisonnières, 2008T1-2011T4	26
Figure 2 de l'Appendice	Exportations et importations mensuelles de marchandises de certaines économies, janvier 2008-février 2012	27

Tableaux de l'Appendice

Tableau 1 de l'Appendice	Commerce mondial des marchandises par région et pour certaines économies, 2011	28
Tableau 2 de l'Appendice	Commerce mondial des services commerciaux par région et pour certains pays, 2011	29
Tableau 3 de l'Appendice	Commerce des marchandises : principaux exportateurs et importateurs, 2011	30
Tableau 4 de l'Appendice	Commerce des marchandises : principaux exportateurs et importateurs, 2011 (non compris les échanges intra-UE(27))	31
Tableau 5 de l'Appendice	Commerce mondial des services commerciaux : principaux exportateurs et importateurs, 2011	32
Tableau 6 de l'Appendice	Commerce mondial des services commerciaux : principaux exportateurs et importateurs, 2011 (non compris les échanges intra-UE(27))	33

Partie II

A Introduction

Tableaux

Tableau A.1	Mesures non tarifaires notifiées par les Membres du GATT/de l'OMC concernant les produits non agricoles	44
-------------	---	----

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

Figures

Figure B.1 (a)	Effet des mesures OTC/SPS sur le commerce et le bien être : les deux augmentent	63
Figure B.1 (b)	Effet des mesures OTC/SPS sur le commerce et le bien être : les deux diminuent	63

Tableaux

Tableau B.1	Taux de couverture et indice de fréquence des PCS et des droits de douane	73
Tableau B.2	Typologie des mesures affectant le commerce des services	77
Tableau B.3	Jeu de coordination	81
Tableau B.4	Jeu du dilemme du prisonnier	81

Encadrés

Encadré B.1	Définir la transparence des MNT	51
Encadré B.2	Choix des MNT et analyse coût-avantage	53
Encadré B.3	Effets/externalités de réseau et normes privées	57
Encadré B.4	Est-il possible d'identifier un protectionnisme déguisé dans les MNT ?	59
Encadré B.5	Effet des mesures OTC/SPS sur le commerce et le bien-être	63
Encadré B.6	Substitution de mesures – Données ressortant des problèmes commerciaux spécifiques	72
Encadré B.7	Exemples de mesures relatives aux services axées sur des objectifs de politique publique	76

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

Figures

Figure C.1	Notifications reçues au titre de l'article III:3 de l'AGCS, 2000-2011	98
Figure C.2	Parts des lignes de produits et de la valeur du commerce visées par des MNT, 1996-2008	105
Figure C.3	Notifications SPS et OTC, 1995-2010	106
Figure C.4	Problèmes commerciaux spécifiques nouveaux et problèmes commerciaux spécifiques résolus dans le domaine SPS, 1995-2010	107
Figure C.5	Nouveaux problèmes commerciaux spécifiques liés aux OTC, 1995-2010	107
Figure C.6	Pays qui appliquent des mesures et qui soulèvent des problèmes commerciaux spécifiques, 1995-2010	108
Figure C.7	Valeur moyenne des importations visées par des problèmes SPS et OTC, 1995-2010	109
Figure C.8	Taux de couverture et indice de fréquence des PCS, agrégés par année, 1995-2010	109
Figure C.9	MNT contraignantes par type de mesure, 2010	112
Figure C.10	Mesures OTC/SPS liées à l'importation par sous-catégorie, 2010	113
Figure C.11	MNT appliquées à l'exportation par le pays d'origine, par sous-catégorie, 2010	114
Figure C.12	MNT visant les exportateurs des États-Unis et de l'UE, 2009	114
Figure C.13	Nombre de pays appliquant des mesures et soulevant des PCS en pourcentage du nombre total de pays, par niveau de développement, 1995-2010	115
Figure C.14	MNT contraignantes appliquées par les pays partenaires, par niveau de développement, 2010	116
Figure C.15	Incidence des MNT par secteur, 2010	117
Figure C.16	Types de MNT par secteur, 2010	117
Figure C.17	Part des MNT avec et sans obstacle de procédure, 2010	119
Figure C.18	Parts des obstacles de procédure signalés par type, 2010	119
Figure C.19	Parts des MNT avec et sans obstacles de procédure par type de MNT, 2010	120
Figure C.20	Répartition des nouvelles mesures commerciales restrictives, 2008-2011	121
Figure C.21	Tendance temporelle des indicateurs RNM dans certains secteurs de services	122
Figure C.22	Restrictivité de l'IED dans les services, évolution dans le temps	125

Tableaux

Tableau C.1	Mesures examinées dans le cadre des examens des politiques commerciales	99
Tableau C.2	Classification internationale des mesures non tarifaires	101
Tableau C.3	Liste des obstacles de procédure de l'ITC	102
Tableau C.4	Accords cités dans les différends relatifs au commerce des marchandises, 1995-2011	111
Tableau C.5	Plaintes concernant les MNT dans la zone COMESA-CAE-CDAA, 2008-2011	116

Tableau C.6	Accords cités dans les différends relatifs au commerce des produits agricoles et des produits non agricoles	118
Tableau C.7	Mesures commerciales et liées au commerce, 2008-2011	121
Tableau C.8	Décomposition des variations de la restrictivité de l'IED dans l'ensemble des services, 1997-2010	126

Encadrés

Encadré C.1	Méthode de construction des indices à partir de la base de données TRAINS de la CNUCED et de la base de données sur les PCS	110
Encadré C.2	Indices de restrictivité des échanges de services	123
Encadré C.3	Décomposition des variations de la restrictivité de l'IED	126

Tableaux de l'Appendice

Tableau C.1 de l'Appendice	Taux de couverture et indice de fréquence : secteurs à forte intensité de biens intermédiaires	139
----------------------------	--	-----

D Effets sur le commerce des mesures non tarifaires et des mesures concernant les services

Figures

Figure D.1	EAV des MNT et développement économique	139
------------	---	-----

Encadrés

Encadré D.1	Méthodes utilisées pour estimer l'EAV des MNT	137
Encadré D.2	Cumul des coûts commerciaux dans une chaîne d'approvisionnement mondiale	141
Encadré D.3	Complémentarités entre le commerce des services et le commerce des marchandises	142
Encadré D.4	Mesures concernant l'environnement	145
Encadré D.5	Les procédures d'évaluation de la conformité signalées comme des obstacles au commerce : quelques exemples	148
Encadré D.6	Harmonisation ou reconnaissance mutuelle	150

Tableaux de l'Appendice

Tableau D.1 de l'Appendice	Effets des mesures SPS sur les résultats à l'exportation par entreprise	157
Tableau D.2 de l'Appendice	Effets des mesures OTC sur les résultats à l'exportation par entreprise	158
Tableau D.3 de l'Appendice	Incidence des mesures SPS sur le commerce des produits agricoles et alimentaires, 1996-2010	159

E La coopération internationale dans le domaine des mesures non tarifaires dans le contexte de la mondialisation

Encadrés

Encadré E.1	Théories économiques de l'AGCS	164
Encadré E.2	Exemples de normes privées	167
Encadré E.3	Exemples de coopération réglementaire dans le domaine des OTC	177
Encadré E.4	L'équivalence dans l'Accord SPS	180

Membres de l'OMC

(Au 10 mai 2012)

Afrique du Sud	Gabon	Norvège
Albanie	Gambie	Nouvelle-Zélande
Allemagne	Géorgie	Oman
Angola	Ghana	Ouganda
Antigua et Barbuda	Grèce	Pakistan
Arabie saoudite, Royaume d'	Grenade	Panama
Argentine	Guatemala	Papouasie-Nouvelle-Guinée
Arménie	Guinée	Paraguay
Australie	Guinée-Bissau	Pays-Bas
Autriche	Guyana	Pérou
Bahreïn, Royaume de	Haïti	Philippines
Bangladesh	Honduras	Pologne
Barbade	Hong Kong, Chine	Portugal
Belgique	Hongrie	Qatar
Belize	Îles Salomon	République centrafricaine
Bénin	Inde	République démocratique du Congo
Bolivie, État plurinational de	Indonésie	République dominicaine
Botswana	Irlande	République kirghize
Brésil	Islande	République slovaque
Brunéi Darussalam	Israël	République tchèque
Bulgarie	Italie	Roumanie
Burkina Faso	Jamaïque	Royaume-Uni
Burundi	Japon	Rwanda
Cambodge	Jordanie	Sainte-Lucie
Cameroun	Kenya	Saint-Kitts-et-Nevis
Canada	Koweït, État du	Saint-Vincent-et-les Grenadines
Cap Vert	Lesotho	Samoa
Chili	Lettonie	Sénégal
Chine	Liechtenstein	Sierra Leone
Chypre	Lituanie	Singapour
Colombie	Luxembourg	Slovénie
Congo	Macao, Chine	Sri Lanka
Corée, République de	Madagascar	Suède
Costa Rica	Malaisie	Suisse
Côte d'Ivoire	Malawi	Suriname
Croatie	Maldives	Swaziland
Cuba	Mali	Taipei chinois
Danemark	Malte	Tanzanie
Djibouti	Maroc	Tchad
Dominique	Maurice	Thaïlande
Égypte	Mauritanie	Togo
El Salvador	Mexique	Tonga
Émirats arabes unis	Moldova (République de)	Trinité-et-Tobago
Équateur	Mongolie	Tunisie
Espagne	Mozambique	Turquie
Estonie	Monténégro	Ukraine
États-Unis d'Amérique	Myanmar	Union européenne
Ex République yougoslave de Macédoine (ERYM)	Namibie	Uruguay
Fidji	Népal	Venezuela, République bolivarienne du
Finlande	Nicaragua	Viet Nam
France	Niger	Zambie
	Nigéria	Zimbabwe

Précédents rapports sur le commerce mondial

L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence

2011



L'augmentation constante du nombre d'accords commerciaux préférentiels (ACPr) est un trait dominant de la politique commerciale internationale. Le rapport décrit l'évolution historique des ACPr et le paysage actuel des accords. Il examine les raisons pour lesquelles les ACPr sont établis, leurs effets économiques et leur teneur, ainsi que l'interaction entre les ACPr et le système commercial multilatéral.

Le commerce des ressources naturelles

2010



Le rapport sur le commerce mondial 2010 traite du commerce des ressources naturelles, comme les combustibles, les produits de la sylviculture, les produits miniers et les ressources halieutiques. Il examine les caractéristiques du commerce des ressources naturelles, les choix qui s'offrent aux gouvernements et la manière dont la coopération internationale, notamment dans le cadre de l'OMC, peut contribuer à la bonne gestion du commerce dans ce secteur.

Les engagements en matière de politique commerciale et les mesures contingentes

2009



Le rapport 2009 examine les différentes mesures contingentes prévues dans les accords commerciaux et leur rôle. L'un des principaux objectifs du rapport est de déterminer si les dispositions de l'OMC établissent un équilibre entre la flexibilité dont doivent disposer les gouvernements pour faire face à des difficultés économiques et la définition adéquate des mesures pour éviter leur utilisation à des fins protectionnistes.

Le commerce à l'heure de la mondialisation

2008



Le rapport 2008 rappelle ce que nous savons des gains tirés du commerce international et des défis liés à une intégration plus poussée. Il examine ce qui constitue la mondialisation, ce qui en est le moteur, les avantages qu'elle apporte, les défis qu'elle pose et le rôle du commerce dans un monde de plus en plus interdépendant.

Soixante ans de coopération commerciale multilatérale: qu'avons nous appris ?

2007



Le 1^{er} janvier 2008, le système commercial multilatéral a eu 60 ans. Le rapport sur le commerce mondial 2007 marque cet anniversaire en présentant une analyse approfondie de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui lui a succédé – leurs origines, leurs réalisations, les défis passés et ce que l'avenir réserve.

Analyse des liens entre les subventions, le commerce et l'OMC

2006



Le rapport sur le commerce mondial 2006 examine comment les subventions sont définies, ce que la théorie économique peut nous dire d'elles, pourquoi les gouvernements y ont recours, quels secteurs en sont les principaux bénéficiaires et quel est le rôle de l'Accord de l'OMC dans la réglementation des subventions dans le contexte du commerce international. On trouvera aussi dans ce rapport de brefs commentaires analytiques sur certaines questions commerciales d'actualité.

Le commerce, les normes et l'OMC

2005



Le rapport sur le commerce mondial 2005 vise à mettre en lumière les fonctions et les effets des normes, en s'intéressant plus particulièrement à l'économie des normes dans le commerce international, au cadre institutionnel de l'élaboration des normes et de l'évaluation de la conformité et au rôle des Accords de l'OMC comme moyen de concilier les utilisations légitimes des normes par les gouvernements avec un système commercial ouvert et non discriminatoire.

La cohérence

2004



Le rapport sur le commerce mondial 2004 examine la notion de cohérence dans l'analyse des politiques interdépendantes: interaction de la politique commerciale et de la politique macro économique, rôle de l'infrastructure dans le commerce et le développement économique, structures du marché intérieur, gouvernance et institutions, et rôle de la coopération internationale dans la promotion de la cohérence des politiques.

Le commerce et le développement

2003



Le rapport sur le commerce mondial 2003 est centré sur le développement. Il explique l'origine du problème et propose un cadre pour analyser la question de la relation entre commerce et développement, apportant ainsi une contribution à un débat plus éclairé.

Crédits pour les images (couverture)

Couverture en haut à gauche – ©Shutterstock/withGod

Couverture à gauche au centre – ©Thinkstock/iStockphoto

Couverture en bas à gauche – ©Thinkstock/F1online

Couverture en bas au centre – ©Thinkstock/Image Source

Couverture en bas à droite – ©InMagine

Image de couverture en haut à droite – ©Getty/Bloomberg/Contributor

Organisation mondiale du commerce
154, rue de Lausanne
CH-1211 Genève 21
Suisse
Téléphone : +41 (0)22 739 51 11
Télécopie : +41 (0)22 739 42 06
www.wto.org/fr

Publications de l'OMC
Courriel : publications@wto.org

Librairie en ligne de l'OMC
<http://onlinebookshop.wto.org>

Couverture conçue par triptik
Maquette conçue par Services Concept
Imprimé par Atar Roto Presse SA

© Organisation mondiale du commerce 2012
ISBN 978-92-870-3816-6
Publié par l'Organisation mondiale du commerce.

Rapport sur le commerce mondial 2012

Le *Rapport sur le commerce mondial 2012* explore, au-delà des droits de douane, la question des autres mesures susceptibles d'affecter les échanges. Les mesures réglementaires concernant le commerce des marchandises et des services posent de nouveaux défis urgents pour la coopération internationale au XXI^e siècle. Plus que beaucoup d'autres mesures, elles répondent à des objectifs de politique publique (comme la protection de la santé, de la sécurité et du bien-être des consommateurs), mais elles peuvent aussi être conçues et appliquées d'une manière qui constitue une entrave non nécessaire au commerce. Ce rapport porte plus particulièrement sur les obstacles techniques au commerce (OTC), sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) (qui concernent la sécurité sanitaire des produits alimentaires, la santé des animaux et la préservation des végétaux) et sur la réglementation intérieure dans le domaine des services.

Le Rapport analyse les raisons pour lesquelles les gouvernements ont recours aux mesures non tarifaires (MNT) et aux mesures relatives aux services et examine dans quelle mesure elles peuvent fausser les échanges internationaux. Il passe en revue les renseignements disponibles sur les MNT et les tendances récentes concernant l'utilisation de ces mesures. Le rapport examine aussi l'incidence sur le commerce des MNT et des mesures relatives aux services et la manière dont l'harmonisation des réglementations et/ou la reconnaissance mutuelle des normes peuvent aider à réduire les entraves au commerce.

Enfin, le Rapport examine le degré de coopération internationale dans le domaine des MNT et des mesures relatives aux services. Il analyse la raison d'être économique de cette coopération et s'interroge sur la conception efficace de règles concernant les MNT dans un accord commercial. Il examine aussi comment la coopération sur les mesures OTC/SPS et sur la réglementation des services a eu lieu dans le cadre du système commercial multilatéral et dans d'autres instances et institutions internationales. Il propose une analyse juridique du traitement des MNT dans le système de règlement des différends de l'OMC et de l'interprétation des règles donnée dans de récents différends commerciaux internationaux. Le Rapport se termine par un examen des défis à relever et des principales implications pour les politiques publiques.

