

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).