

Avant-propos

L'OMC et les normes internationales

Par Pascal LAMY*

Si l'existence de normes harmonisées au niveau international permet d'éliminer les obstacles à l'entrée des marchandises – ce qui favorise la baisse des prix et l'accroissement des échanges –, une utilisation abusive peut conduire à une restriction des échanges commerciaux.

L'OMC s'emploie donc à la réduction (voire à l'élimination) des mesures non tarifaires, les « MNT », (y compris les normes, les règlements techniques et les procédures d'évaluation de la conformité) qui ne s'avèrent pas justifiées ; une action qui s'inscrit pleinement dans les objectifs du Programme de Doha pour le Développement (PDD).

Un équilibre délicat doit être trouvé entre le droit de réglementer des gouvernements pour protéger leurs citoyens et la nécessité d'éviter les obstacles non nécessaires au commerce, un équilibre que concrétisent deux Accords clés de l'OMC, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (aussi appelés Accords OTC et SPS).

Le système commercial mondial qui s'appuie sur l'OMC est un bien public qui garantit le déroulement harmonieux, transparent et plus ouvert des échanges internationaux. Le commerce international accroît l'efficacité des économies nationales parce qu'il permet une meilleure spécialisation et une division plus efficace du travail. Les pays peuvent profiter de leurs atouts en tirant parti de leurs avantages compétitifs. Pour les consommateurs, un commerce régulé est synonyme de prix plus bas et d'un plus large choix de produits. Mais cela ne veut pas dire que l'ouverture commerciale totale profiterait à tout le monde, partout et tout le temps. Les échanges commerciaux impliquent des remaniements qui peuvent conduire à des ajustements difficiles. C'est pourquoi il est essentiel de disposer des filets de protection sociale adéquats (formation, soutien des revenus et assurance médicale) pour rallier le soutien du public en faveur d'échanges plus ouverts. À l'inverse, un blocage du commerce peut avoir des conséquences catastrophiques. Cela a été flagrant dans les années 1930, quand la plupart des pays ont imposé des droits d'importation élevés qui ont aggravé et amplifié la dépression économique.

Le monde d'aujourd'hui est toujours plus interconnecté : les chaînes d'approvisionnement de taille mondiale sont devenues la norme et très peu de produits sont désormais fabriqués exclusivement dans un seul pays. La demande internationale des produits les plus récents implique que les entreprises, ainsi que les pays, soient en mesure d'acheminer sans difficulté les intrants, à travers les frontières, pour faciliter la production desdits produits.

C'est là que les normes internationales entrent en jeu : les réseaux de production mondialisés dépendent à bien des égards des normes internationales. Sans elles, le modèle de production « Fabriqué dans le monde » serait certainement beaucoup moins répandu qu'il ne l'est aujourd'hui. Des normes harmonisées au niveau international permettent d'éliminer les obstacles à l'entrée des marchandises, ce qui favorise la baisse des prix et l'accroissement des échanges. Elles contribuent à une répartition efficace des ressources au niveau mondial. Elles assurent la prévisibilité de l'offre et réduisent les fluctuations imprévues des coûts de production, de sorte que les gains d'efficacité du système commercial international peuvent être répercutés sur les consommateurs à travers la baisse des prix. Non seulement les normes internationales permettent une meilleure répartition des ressources, mais elles peuvent de surcroît aider à remédier aux externalités négatives au niveau mondial (comme la pollution de l'environnement).

Toutefois, la normalisation internationale peut avoir, dans certains cas, un effet négatif sur le commerce. La réduction de la variété des produits due à l'harmonisation induite par les normes internationales peut parfois réduire les flux commerciaux et peut aussi entraîner une diminution des échanges intra-industriels. En outre, cette harmonisation peut imposer des coûts asymétriques à certains pays et à certaines entreprises. Par exemple, les PME des pays en développement peuvent avoir plus de mal à supporter les coûts fixes associés à l'adaptation aux prescriptions des normes internationales. En raison de capacités réglemen-



© WTO/Studio Casagrande-Jay Louvion-Kryvoshelev Nikita

« Les PME des pays en développement peuvent avoir plus de mal à supporter les coûts fixes associés à leur adaptation aux prescriptions des normes internationales », *Pascal LAMY, directeur général de l'OMC, et le représentant du SAMOA lors de la 8^e conférence de l'OMC au cours de laquelle a été approuvée l'admission de cet Etat.*

taires encore insuffisantes, les pays en développement et les pays les moins avancés peuvent rencontrer, de ce fait, des difficultés particulières. En outre, les pays sont différents pour ce qui est de l'aversion pour le risque, des préférences et des goûts, et une norme considérée optimale dans un pays peut ne pas l'être dans un autre. Par conséquent, l'élaboration et l'utilisation de normes internationales ne sont pas toujours la panacée. La pertinence des normes internationales, leur utilisation et leur intérêt économique dépendent en partie de leur capacité de tenir compte des préférences des pays membres de l'OMC. Mais avant de parler de ce qu'il me semble important de faire pour que les normes soient véritablement « mondiales », je tiens à souligner ici brièvement le rôle de l'OMC dans ce contexte.

Contrairement à une idée répandue, l'OMC n'a pas de rôle direct dans l'élaboration des normes techniques. En effet, son action est centrée sur le maintien d'un régime commercial multilatéral ouvert, équitable et non discriminatoire. À l'OMC, nous générons des possibilités d'accès aux marchés, nous négocions et établissons des règles pour assurer la stabilité et la prévisibilité du système commercial international. C'est ce que l'OMC (et, avant elle, le GATT) a fait durant les cycles de négociations commerciales au cours de ces soixante dernières années. Ce qui est nouveau à l'OMC, c'est qu'il est expressément prévu d'inciter les gouvernements des pays membres à utiliser les normes internationales, c'est ce que l'OMC attend d'eux concrètement.

Fondamentalement, ce dont nous parlons ici, c'est d'un vaste sous-ensemble de ce que l'on appelle les « mesures non tarifaires », les « MNT ». Pourquoi ces mesures sont-elles si importantes ? Les possibilités nées de l'abaissement des droits de douane peuvent très vite disparaître, si le paysage réglementaire est trop inégal. Si, au niveau technique, les pays ne parlent pas le même langage, ces possibilités se dissiperont rapidement. Et si les organismes réglementaires n'ont pas confiance dans la qualité ou la sécurité de leurs produits respectifs, ils risquent de ne pas en autoriser le commerce. Par rapport aux droits de douane, les MNT posent un défi particulier à l'OMC, car elles sont moins transparentes et plus difficiles à quantifier – et parfois utilisées de façon abusive – ce qui peut se traduire par une restriction des échanges. De plus, la récession économique (et son corollaire, le souci de maintenir les emplois « chez soi »), ainsi que les préoccupations relatives à la compétitivité des industries nationales peuvent accroître encore le risque de voir les gouvernements adopter des mesures imposant l'utilisation de prescriptions techniques qui restreignent indûment les échanges ou ont des effets discriminatoires (1).

Les MNT sont aussi un des éléments importants des négociations de Doha. Le dernier cycle de négociations a été lancé à Doha en 2001. Dans le mandat de Doha, les ministres ont convenu de négociations portant sur un large éventail de sujets allant de l'agriculture aux produits industriels, en passant par les services. Ce mandat prévoit expressément la tenue de négociations sur la réduction (voire,

l'élimination) des obstacles non tarifaires concernant, en particulier, les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement. Par conséquent, la réduction (ou l'élimination) des obstacles non tarifaires (y compris les normes, les règlements techniques et les procédures d'évaluation de la conformité) sont une partie intégrante et importante des objectifs du Programme de Doha pour le Développement (PDD). Dans ces négociations (qui sont, pour l'instant, bloquées sauf sur certains sujets), des propositions ont été présentées par les pays membres de l'OMC en ce qui concerne l'aspect MNT du mandat. Plusieurs de ces propositions traitent directement de l'utilisation des normes internationales. Par exemple, certaines propositions reconnaissent la contribution importante des produits de l'industrie automobile à la croissance économique mondiale et au développement, et soulignent la nécessité de faire en sorte que les mesures non tarifaires adoptées dans ce domaine ne créent pas d'obstacle non nécessaire au commerce international de ces produits. Ces propositions s'efforcent de rapprocher les approches réglementaires des différents pays, en particulier pour ce qui est de la reconnaissance des résultats des évaluations de la conformité des biens échangés. Dans cette discussion, la question est notamment de savoir quelles sont les normes pertinentes à fin d'une mise en œuvre effective des règles de l'OMC.

Certaines mesures non tarifaires – voire la plupart d'entre elles – sont effectivement nécessaires. Par exemple, des pays peuvent restreindre leurs échanges pour protéger la santé humaine ou l'environnement, ou accroître la sécurité, ce qui évidemment crée un obstacle, mais cela ne signifie pas pour autant que cet obstacle soit injustifié. ! Cela peut paraître évident, mais j'insiste sur ce point parce que l'on reproche parfois à l'OMC de vouloir supprimer toutes les entraves au commerce. Nous cherchons en fait à réduire, voire à éliminer, les divergences réglementaires qui

constituent une restriction *non nécessaire* au commerce, tout en préservant le droit pour les gouvernements de protéger leurs citoyens. Cet équilibre délicat entre le droit de réglementer et la nécessité d'éviter les obstacles non nécessaires au commerce est établi par deux Accords clés de l'OMC, l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (aussi appelés Accords OTC et SPS).

Ces deux Accords imposent aux pays membres de l'OMC une série de disciplines : les pays membres ne doivent pas établir de discrimination, leurs interventions doivent être fondées sur des bases scientifiques solides et pertinentes et, enfin, ils doivent s'efforcer d'agir de manière transparente. Ces Accords les encouragent fortement à utiliser les normes internationales pour ne pas instaurer de restriction non nécessaire. Ils comportent même une présomption : si les pays membres fondent leurs mesures sur des normes internationales pertinentes, ils sont présumés être en conformité avec les règles de l'OMC, c'est-à-dire *ne pas* créer d'obstacles *non nécessaires* au commerce. Cette présomption confère *ipso facto* une responsabilité importante aux organismes de normalisation internationaux.

Compte tenu de l'importance croissante des MNT et de l'attention que les pays membres de l'OMC accordent aux Accords OTC et SPS, l'activité de l'OMC dans ce domaine ne cesse de s'accroître. Ainsi, l'an dernier (en 2011), le Comité OTC a examiné quarante-quatre nouvelles préoccupations commerciales concernant des mesures réglementant divers produits (cosmétiques, boissons alcooliques, denrées alimentaires, tabacs, produits chimiques, produits électriques et électroniques), ainsi que des normes applicables aux véhicules et à l'étiquetage énergétique. Entre 1995 et la fin de 2011, trois cent trente préoccupations commerciales spécifiques ont été soulevées au Comité OTC. Le nombre de préoccupations commerciales examinées a notablement augmenté ces dernières années et ne semble pas devoir

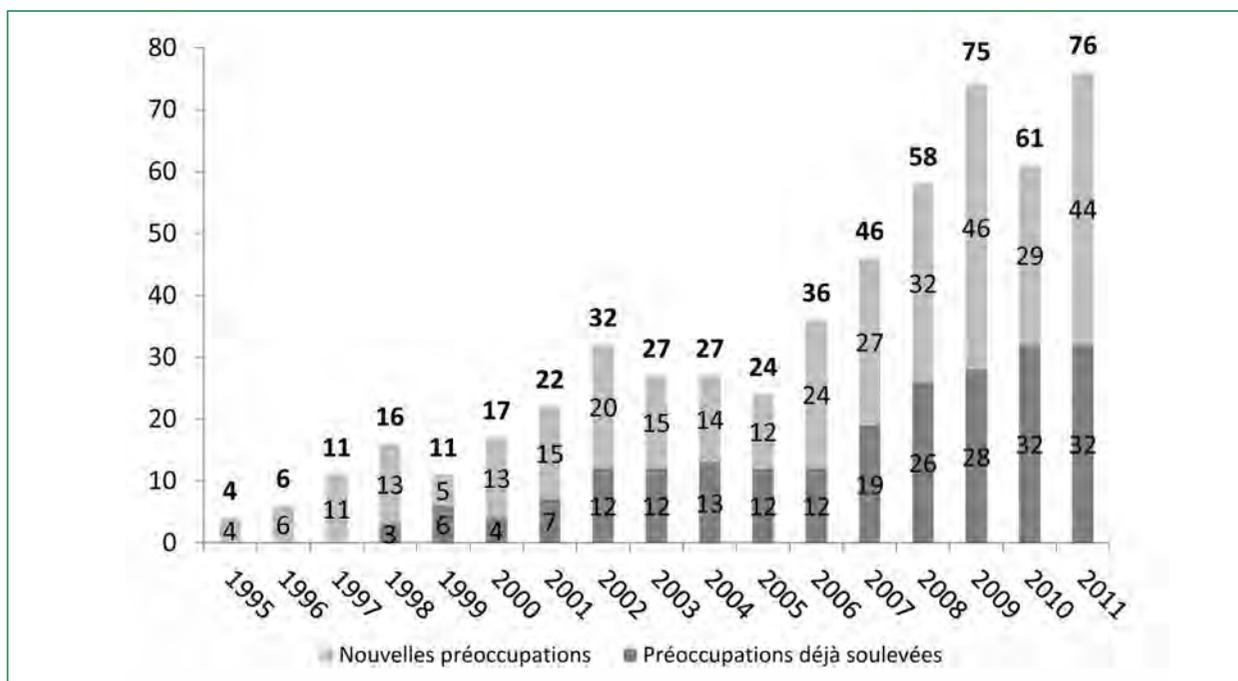


Figure 1 : Préoccupations commerciales spécifiques soulevées au Comité OTC (1995-2011).

diminuer (voir la figure 1 de la page précédente). Dans un tiers des préoccupations commerciales examinées, c'est l'utilisation (ou la non utilisation) des normes internationales – ou même la *pertinence* de ces normes – qui est en cause.

Ce sont donc les travaux ordinaires de l'OMC menés dans le cadre du Comité OTC qui permettent de procéder à un examen multilatéral contribuant à accroître la transparence et la prévisibilité des mesures réglementaires prises par les gouvernements. Ces travaux donnent la possibilité de mener des consultations bilatérales ou multilatérales dans un cadre à la fois formel et informel. Parfois, cela a effectivement facilité la recherche de solutions permettant de répondre aux préoccupations des pays membres sur la mise en œuvre de l'Accord OTC ou pour dissiper suffisamment tôt certaines inquiétudes. Cette fonction de prévention est importante. Le fait que sur les trois cent trente préoccupations commerciales spécifiques présentées à ce jour au Comité OTC pour examen, très peu d'entre elles aient donné lieu à une procédure formelle de règlement des différends donne à penser que le Comité contribue efficacement à l'examen multilatéral des mesures non tarifaires appliquées par les pays membres (2). Les travaux du Comité, en ce sens, constituent sur le plan multilatéral une forme de coopération entre les pays membres dans le traitement des questions relatives à la réglementation et aux normes, et qui plus est, une forme de coopération efficace.

S'agissant de la coopération entre les pays – qui est essentielle, dans le domaine des normes internationales –, je dirai que l'élaboration des normes internationales est par définition une forme de coopération multilatérale, car c'est un processus dans lequel les parties prenantes, y compris les gouvernements, coopèrent sur des questions susceptibles d'avoir une incidence directe sur les mesures SPS/OTC. Les normes internationales sont le résultat tangible de cette coopération et constituent 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 particuliers. Par conséquent, les normes internationales jouent un rôle important dans l'établissement de passerelles ; le savoir-faire qu'elles représentent dans un domaine scientifique ou technique est particulièrement précieux, dans le contexte du commerce international. Mais la *manière* dont les normes internationales sont établies est cruciale. D'ailleurs, les pays membres de l'OMC ont convenu du fait que, pour avoir une efficacité maximale, l'élaboration de normes internationales doit être un processus transparent, ouvert, impartial et fondé sur le principe du consensus (3). Le système commercial multilatéral repose d'ailleurs lui-même sur ces principes.

Comme je l'ai déjà dit, la manière dont les normes sont établies est cruciale. À mon avis, tant le processus que la substance sont importants pour pouvoir faire en sorte que les normes internationales soient pertinentes pour le commerce international. S'agissant du *processus* d'élaboration des normes, les délégations à l'OMC ont souligné à maintes reprises l'importance de la transparence et de la responsabilité – c'est-à-dire que le processus d'élabora-

tion des normes doit être ouvert, impartial et fondé sur le consensus. En effet, une large participation des parties prenantes renforce les aspects bénéfiques des normes, ce qui contribue à créer la confiance. S'agissant de la *substance*, je dirai simplement que les normes doivent répondre effectivement aux demandes du marché : elles doivent refléter les dernières évolutions scientifiques et technologiques – d'où l'importance, encore une fois, des apports techniques et scientifiques. Il est également important que les normes internationales soient adaptées à l'objectif visé et qu'elles évitent les doublons, ou même les chevauchements, avec d'autres travaux. Je souligne en particulier l'importance du contenu technique, qui assurera une « pertinence globale » et facilitera les échanges en créant la confiance entre les partenaires commerciaux. Si la qualité laisse à désirer dans une partie de la chaîne de production, alors le produit final lui-même en souffrira. Il en va de même de la réputation du fabricant – la confiance est ébranlée et l'incertitude grandit. Les normes doivent être un vecteur de confiance. Les marchés prospèrent grâce à la confiance – mais sont paralysés par l'incertitude. Des procédures appropriées pour l'établissement des normes (processus) et une base scientifique solide (substance) contribueront grandement à la pertinence globale des normes internationales. L'utilisation de ces normes devient alors une forme de transfert de technologie : le préambule de l'Accord OTC reconnaît lui-même l'importance de la contribution que la normalisation internationale peut apporter à cet égard.

Il nous reste à aborder les difficultés rencontrées par les pays en développement dans la mise en œuvre de ces normes internationales. Dans le domaine des OTC, le renforcement de leurs capacités est un domaine d'action prioritaire depuis la création du Comité OTC, en 1995 ; c'est là un point permanent de l'ordre du jour des travaux dudit Comité. Dès 1997, il a été convenu que les pays membres de l'OMC qui demandaient une assistance technique devaient indiquer au Comité toutes les difficultés auxquelles ils se heurtaient dans la mise en œuvre et le fonctionnement de l'Accord OTC, et lui préciser le type d'assistance technique dont ils avaient besoin. Un cadre d'assistance technique a été élaboré, puis confirmé par les ministres, à Doha (2001) (4). Un questionnaire a été élaboré pour aider les pays en développement membres de l'OMC à définir et à classer par ordre de priorité leurs besoins spécifiques dans le domaine des OTC ; ce ne sont pas moins de cinquante-trois pays qui ont répondu. Les réponses fournies, ainsi que les communications et les discussions des pays membres relatives à l'assistance technique dans le cadre du Comité OTC donnent une idée plus précise des besoins propres au domaine des OTC.

Une question qui revient fréquemment est celle de la nécessité de mettre en place des infrastructures réglementaires et matérielles qui permettent d'instaurer durablement des conditions propices à l'élaboration et à la conception de règlements techniques, de normes et de procédures d'évaluation de la conformité des produits. En particulier, l'absence d'infrastructure technique (ou l'inadéquation de celle qui

existe) est encore aujourd'hui une contrainte majeure pour de nombreux pays en développement membres de l'OMC dans le domaine des OTC. Il nous faut résoudre ce problème car, comme je l'ai souligné plus haut, les marchés ont désespérément besoin de confiance ! Les pays en développement doivent pouvoir apporter la preuve qu'ils respectent bien les normes, car, parfois, le simple fait pour eux de les respecter ne suffit pas. C'est en cela qu'une infrastructure « qualité » est importante : un produit peut se voir refuser l'accès à un territoire national non pas parce qu'il n'est pas conforme à une norme, mais tout simplement parce que l'on n'est pas en mesure de démontrer sa conformité (par exemple, au moyen de la production d'un certificat). Cela peut être dû au fait que le laboratoire chargé de l'analyse du produit n'est pas certifié ou que l'organisme de certification lui-même n'est pas reconnu (absence d'accréditation). Une infrastructure « qualité » est donc un impératif pour la compétitivité des pays en développement, ce qui a d'ailleurs été reconnu par les pays membres de l'OMC. En 2009, ceux-ci ont été encouragés à fournir une coopération technique dans le domaine de l'évaluation de la conformité dans le but d'améliorer les infrastructures techniques (par exemple, en matière de métrologie, d'essais, de certification et d'accréditation).

J'ai souligné au début de mon propos qu'en raison de l'insuffisance de leurs capacités réglementaires, les pays en développement et les pays les moins avancés pouvaient rencontrer des difficultés particulières pour participer à l'élaboration des normes internationales, puis pour utiliser ces normes et pour s'y adapter, quand celles-ci deviennent la base de prescriptions réglementaires. Il est donc impor-

tant d'accroître la participation des pays en développement au processus d'élaboration des normes. À l'heure actuelle, la participation effective de ces pays aux activités normatives reste problématique. En effet, seuls quelques-uns d'entre eux ont en charge la direction de groupes de travail ou de comités techniques de l'OMC, là où se fait le travail de fond. Je ne peux qu'encourager les organismes de normalisation à redoubler d'efforts pour renforcer les compétences et les institutions qui sous-tendent les organismes de normalisation des pays en développement, ainsi que leur infrastructure « qualité », en particulier en Afrique.

Notes

* Directeur général de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

(1) Sur les effets des MNT, voir le prochain Rapport sur le commerce mondial de l'OMC (à paraître en juillet 2012).

(2) Actuellement, quatre différends relevant de l'Accord OTC (portant sur la commercialisation de produits dérivés du phoque, l'étiquetage indiquant le pays d'origine des produits, le thon et les cigarettes aux clous de girofle) ont été soumis à l'OMC dans le cadre des procédures formelles prévues par le mémorandum d'accord sur le règlement des différends.

(3) Décision 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 de l'Accord OTC, figurant dans l'annexe B du document G/TBT/1/Rev.10.

(4) WT/MIN(01)/17, 20 novembre 2001, paragraphe 5.1.