

Les normes réglementaires, un protectionnisme déguisé ?

Anne-Célia DISDIER

Les normes réglementaires ont pris une importance croissante dans la régulation des échanges agricoles au cours des dernières années. Ces normes ont tendance à réduire significativement les exportations des pays les moins développés et des petites et moyennes entreprises. Leurs effets sur le commerce et sur le bien-être ne vont toutefois pas nécessairement dans le même sens, rendant leur analyse plus complexe que celle des barrières commerciales traditionnelles.

La réduction des barrières tarifaires aux échanges permise par les différents cycles de négociations multilatérales menés sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) d'une part, et la demande croissante de produits sains, respectueux de l'environnement et des droits sociaux exprimée par les consommateurs d'autre part, ont conduit à la multiplication des normes réglementaires¹ au cours des dernières années. Parmi les différents secteurs d'activité, l'agriculture est la plus concernée. Les normes y sont particulièrement présentes et souvent source de frictions entre pays. À titre d'illustration, le nombre de différends commerciaux rapportés à la valeur des exportations y est le plus élevé (UNCTAD, 2005).

Les standards sont souvent utiles pour corriger les échecs du marché mais peuvent aussi être utilisés à des fins protectionnistes, usage d'ailleurs régulièrement dénoncé par les pays en développement (Beghin, 2008). Aussi, évaluer leurs effets sur le commerce et sur le bien-être est souvent difficile. Une meilleure compréhension de ces effets, tant sur le plan

¹ Dans cet article, nous utilisons alternativement les termes « standard » et « norme » afin de qualifier toute réglementation non tarifaire.

théorique qu'empirique, constitue l'un des enjeux de la recherche en économie internationale pour les années à venir.

Les accords internationaux

Au niveau international, les normes publiques sont régies par deux accords de l'OMC : les accords SPS (accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires) et OTC (accord sur les obstacles techniques au commerce). Entré en vigueur en 1995, l'accord SPS permet aux pays d'adopter des mesures visant à garantir l'innocuité des produits alimentaires, la santé des animaux et la préservation des végétaux. Ces mesures doivent être fondées scientifiquement. Une période transitoire de deux ans est accordée aux pays en développement (cinq ans pour les pays les moins avancés) avant la mise en oeuvre complète de l'accord. Partie intégrante de l'accord instituant l'OMC, l'accord OTC couvre, pour sa part, les règlements techniques, normes et procédures d'essai et de certification non compris dans l'accord SPS. À la différence de l'accord SPS, les éléments scientifiques ne constituent qu'une des composantes à prendre en compte lors de l'évaluation des risques préalable à l'adoption de mesures.

Les normes publiques ne doivent pas créer d'obstacles inutiles aux échanges, ni être source de discrimination arbitraire. Pour ce faire, les pays sont encouragés à reprendre, lorsqu'elles existent, les normes internationales (celles, par exemple, établies par la commission du Codex Alimentarius). L'accord OTC incite également les pays à reconnaître comme équivalents les règlements techniques et les procédures d'évaluation de la conformité d'autres pays membres de l'OMC, même si ces règlements et procédures diffèrent des leurs ; lesdits règlements et procédures doivent néanmoins remplir de manière adéquate les objectifs de leur propre législation. Enfin, chaque pays doit publier les mesures en vigueur sur son territoire et un point d'information doit être établi afin de renseigner les pays partenaires.

Les deux accords contiennent des dispositions concernant l'assistance technique et le traitement spécial et différencié qui peuvent être accordés à certains pays, en particulier aux pays en développement. Malgré ces dispositions, il demeure souvent difficile pour les exportateurs de ces pays de satisfaire aux exigences posées par les pays importateurs.

La question des standards privés

La dernière décennie se caractérise par le développement rapide des standards privés. Trois raisons majeures expliquent cette évolution : 1) la mondialisation qui met en relation des systèmes de production différents selon les pays et les entreprises ; 2) la lenteur du processus de réglementation publique et 3) la préoccupation croissante des consommateurs pour la sécurité sanitaire, l'environnement et les droits sociaux. Dès lors, les standards privés constituent, pour les entreprises, un moyen relativement efficace de coordonner des systèmes de production disparates et de se protéger des risques commerciaux et/ou réputationnels. Ces standards sont souvent perçus comme :

- indispensables pour commercer, rendant de fait leur mise en œuvre obligatoire ;
- pilotant davantage les échanges que les normes publiques ;
- plus contraignants que les normes publiques.

Les études menées sur ce thème suggèrent toutefois une réalité plus complexe (Henson et Humphrey, 2008). La frontière entre normes publiques et normes privées s'avère, en particulier, très ténue. Des standards privés volontaires peuvent, par exemple, être repris dans les législations publiques et devenir dès lors obligatoires.

Les standards privés relèvent-ils des accords SPS et OTC ? Bien que largement débattue au sein de l'OMC, cette question n'est, à ce jour, pas tranchée et aucune jurisprudence n'existe en la matière. Cet aspect pourrait devenir particulièrement prégnant en cas de recours déposé auprès de l'OMC par un pays à l'encontre d'un autre membre au sujet des standards adoptés par les entreprises situées sur son territoire. Aussi, cette expansion des normes privées et cette perméabilité entre les réglementations publique et privée constituent-elles un défi pour l'OMC pour les années à venir.

Les effets commerciaux des standards publics

Ces effets sont ambigus : en cas d'information incomplète, les standards peuvent favoriser les échanges en signalant aux consommateurs les produits sains et respectueux de l'environnement et des droits sociaux. En revanche, l'impact sur le commerce est négatif si les réglementations engendrent une forte hausse des coûts de production, excluant de fait un certain nombre de producteurs du marché.

La multiplication des standards au niveau mondial peut également réduire le commerce si les producteurs, afin de limiter leurs coûts, décident de ne fournir que les marchés où les normes en vigueur sont les moins exigeantes (Korinek *et al.*, 2008). L'harmonisation des réglementations sur une base internationale peut permettre de pallier ce problème. Néanmoins, cette harmonisation conduit à une uniformisation des produits (moins de variétés disponibles sur le marché) et peut restreindre les échanges.

La plupart des études existantes proposent une évaluation *ex-post* des effets commerciaux des réglementations. Ces effets sont généralement établis via l'estimation d'une équation de gravité². Quelques travaux se sont également intéressés aux conséquences des normes sur les décisions d'exportation des entreprises. À l'inverse, certaines recherches se sont attachées à apprécier *ex-ante* les effets à attendre de la mise en place des standards, via des simulations. Parallèlement à ces analyses quantitatives, plusieurs études proposent une analyse plus qualitative des normes, fondée sur l'examen de données d'enquêtes collectées auprès des entreprises.

Les résultats obtenus varient fortement d'une étude à l'autre. Le fait le mieux établi est que les exportations des pays en développement, et parmi eux des pays les moins avancés, sont significativement négativement touchées par les standards (Disdier *et al.*, 2008). De même, plusieurs études montrent l'existence d'un effet taille : les petites et moyennes entreprises sont les plus affectées (Wilson et Otsuki, 2004). S'agissant des procédures d'harmonisation et/ou de reconnaissance mutuelle entre pays, différentes analyses suggèrent qu'elles ont un effet positif sur les flux d'échanges. Par ailleurs, l'emploi des standards internationaux de préférence aux mesures nationales réduirait moins les échanges (voire dans certains cas les favoriserait). Certaines études contredisent toutefois ces résultats.

Des effets sur le commerce et sur le bien-être potentiellement différents

Ces analyses des effets commerciaux des standards, qu'elles soient menées *ex-ante* ou *ex-post*, ne permettent cependant pas d'obtenir une évaluation de l'impact sur chaque catégorie d'agents économiques concernés (producteurs, consommateurs, gouvernements,

² Fondée sur une analogie avec la loi de Newton, l'équation de gravité appliquée au commerce fait dépendre, dans sa forme la plus simple, les échanges bilatéraux entre deux pays de leur taille économique respective et des coûts de transaction (habituellement approximés par la distance géographique séparant les deux pays). Différentes variables sont ajoutées à cette formulation de base, afin de capter certaines spécificités de la relation bilatérale (partage d'une frontière terrestre, d'une langue, etc.). C'est parmi ces variables additionnelles que sont introduites les normes réglementaires.

etc.). Dans un article récent (Disdier et Marette, 2009), nous proposons de lier l'évaluation de l'effet des standards sur le commerce et sur le bien-être. L'effet sur les échanges, estimé à partir d'une équation de gravité, est utilisé lors de l'analyse de l'impact de la réglementation sur le bien-être des différents agents économiques. L'analyse empirique porte sur les standards adoptés par plusieurs pays développés sur le chloramphénicol, antibiotique largement employé dans les élevages de crustacés des pays en développement et toxique pour la santé humaine. Les résultats montrent que les effets commerciaux et en termes de bien-être ne varient pas nécessairement dans la même direction. Les standards réduisent les échanges mais permettent, dans la plupart des cas, une hausse du bien-être international. La perte de profits subie par les producteurs des pays exportateurs est, en général, plus que compensée par le gain de bien-être observé pour les consommateurs des pays importateurs à la suite de la réduction du dommage causé à la santé humaine. Une augmentation des profits des producteurs localisés dans les pays importateurs est également constatée. Cet accroissement résulte de la hausse des prix des crustacés induite par la baisse des importations.

Le caractère protectionniste des normes mal évalué

Comme mentionné dans l'introduction, les pays peuvent adopter des normes à des fins protectionnistes et des groupes de pression peuvent influencer leurs définitions. Ces éléments restent cependant peu pris en compte dans les études mesurant les effets des standards (Korinek *et al.*, 2008). En outre, le cadre théorique et empirique à la disposition des économistes pour traiter de ces aspects doit être revisité. En effet, si l'économie politique du protectionnisme fournit des explications intéressantes, elle tend à reposer sur des définitions relativement simples de la protection. Or les formes prises par les standards sont souvent complexes et leur adoption, si elle permet de corriger un échec de marché, peut se traduire par un gain de bien-être.

Ces dernières années sont marquées par une influence croissante des réglementations publiques et privées sur les échanges internationaux. Ces standards prennent souvent des formes complexes et leurs coûts en termes de bien-être sont moins évidents que ceux engendrés par les barrières tarifaires et quantitatives. Néanmoins, ces normes ont souvent des effets négatifs sur le commerce, en particulier dans les échanges Nord-Sud. Ils tendent à marginaliser les pays en développement et, parmi eux, surtout les pays les moins avancés du marché international, et annihilent ainsi les préférences commerciales (tarifs douaniers réduits voire nuls) accordés au titre de la politique de développement.

Différents programmes d'assistance³ ont été mis en place afin de contrer ces effets négatifs. Cependant, l'assistance demeure fragmentée, insuffisante et mal intégrée aux activités nationales. Dans un projet commun mené au milieu des années 2000, le Centre du commerce international et le secrétariat du Commonwealth suggéraient cinq pistes d'amélioration⁴, à savoir : 1) un accroissement de l'aide ; 2) une meilleure coordination ; 3) un meilleur cadrage ; 4) une prise en considération des spécificités des pays en développement et des pays les moins avancés, et enfin 5) une prise en compte des besoins particulier de chaque pays récipiendaire. En cette période de crise économique mondiale, ces objectifs restent plus que jamais d'actualité.

Références bibliographiques

- Beghin, J., 2008, "Nontariff Barriers", in S. Darlauf et L. Blume (eds), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2nd edition, New York NY: Palgrave Macmillan LTD, p.126-129.
- Disdier, A-C., L. Fontagné et M. Mimouni, 2008, "The Impact of Regulations on Agricultural Trade: Evidence from the SPS and TBT Agreements", *American Journal of Agricultural Economics*, 90(2), p. 336-350.
- Disdier, A-C., et S. Marette, 2009, "The Combination of Gravity and Welfare Approaches for Evaluating Non-Tariff Measures", INRA, miméo.
- Henson, S., et J. Humphrey, 2008, "Understanding the Complexities of Private Standards in Global Agri-Food Chains", University of Sussex, miméo.
- Korinek, J., M. Melatos, et M.L. Rau, 2008, "A Review of Methods for Quantifying the Trade Effects of Standards in the Agri-Food Sector", OECD Trade Policy Working Paper n° 79, Paris.
- UNCTAD (United Nations, Conference on Trade and Development), 2005, *Methodologies Classifications, Quantification and Development Impacts of Non-Tariff Barriers*, Genève.
- Wilson, J.S., et T. Otsuki, 2004, *Standards and Technical Regulations and Firms in Developing Countries: New Evidence from a World Bank Technical Barrier to Trade Survey*, World Bank, Washington DC.

Publié dans lavedesidees.fr, le 2 décembre 2009

© lavedesidees.fr

³ Les deux principaux programmes multilatéraux existants sont le « Cadre intégré pour l'assistance Technique liée au commerce en faveur des pays les moins avancés » établi en 1997 (www.integratedframework.org) et le « Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce » lancé en 2002 (www.standardsfacility.org).

⁴ http://www.tradeforum.org/news/fullstory.php/aid/460/Technical_Assistance_for_SPS_Measures:_Protect_