

Standards internationaux et développement durable par le commerce : état des lieux et possible rôle de la Francophonie

Par Serge Patrick NTAMACK
Amsterdam Law School
Université d'Amsterdam (Pays-Bas)
psntamack@yahoo.com

Les standards, normes et règlement techniques internationaux ont récemment suscité beaucoup de controverses au sein de l'OMC. Il demeure que leur importance est prépondérante pour l'ensemble des pays participant au système commercial multilatéral. Les pays en développement en ont particulièrement besoin pour pouvoir exporter sur les marchés extérieurs tout en contrôlant leurs propres importations. Comptant en son sein des pays développés et des pays pauvres, la Francophonie pourrait contribuer à la maîtrise des standards par une réorientation de son assistance vers un contenu plus 'technique' et tourné vers ses destinataires finaux que sont les milieux d'affaires.

Introduction

Comment transformer les standards internationaux en outils du développement ? Peu de sujets sont aussi polémiques à l'OMC que l'application des standards en matière de commerce international. Depuis l'établissement de l'Organe de Règlement des Différends, les décisions les plus controversées portent sur ce sujet.

Les règlements techniques, les standards et les normes sont utilisés par les gouvernements pour atteindre des objectifs de politique interne, tels que la limitation des risques pour la santé et l'environnement ou la lutte contre la fraude, et pour faciliter les échanges en garantissant la connectivité des systèmes techniques et en améliorant la transparence des marchés. En outre, l'existence de prescriptions techniques rigoureuses peut parfois contribuer à renforcer la confiance des consommateurs et à stimuler les ventes de produits.

L'objectif de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est de faire en sorte que les règlements, les normes ainsi que les procédures d'essai et de certification facilitent les échanges et ne se traduisent pas par une protection injustifiée des producteurs nationaux. L'Accord OTC de 1994 prévoit que les règlements techniques et les normes, ainsi que les procédures d'essai et de certification, doivent être transparents, justifiés par des objectifs légitimes - par exemple pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux, préserver les végétaux, protéger l'environnement ou défendre d'autres intérêts des consommateurs -, et ils ne doivent pas créer des obstacles non nécessaires au commerce.

La présente étude offre un aperçu des questions et préoccupations concernant l'état des lieux en matière de standards internationaux et le rôle que la Francophonie peut jouer. La deuxième partie met l'accent sur les définitions et les différentes catégories de standards. La troisième examinera les approches actuelles des standards, du point de vue des pays développés et des pays en développement et sous l'angle du développement durable. Dans la quatrième partie- compte tenu que la Francophonie regroupe des pays développés principaux usagers des standards (France, Canada) et des pays sous développés- il nous semble intéressant d'examiner une approche plus « technique », par laquelle la Francophonie pourra rendre les standards plus conformes aux objectifs de développement. Notre conclusion soulignera l'idée d'une réorientation de l'assistance francophone, d'une approche « défensive et institutionnelle » à une approche plus « offensive et technique ».

1. Standards, normes et règlement techniques : pluralité et unicité.

Les règlements techniques et les normes énoncent les caractéristiques spécifiques d'un produit – telles que sa taille, sa forme, sa conception, ses fonctions et propriétés d'emploi ou la manière dont il est étiqueté ou emballé avant d'être mis en vente. Dans certains cas, la manière dont un produit est fabriqué peut influencer

sur ces caractéristiques et il peut alors s'avérer plus approprié de rédiger les règlements techniques et les normes en termes de procédés ou de méthodes de production plutôt que par rapport aux caractéristiques proprement dites du produit. Il est à noter que les normes en matière de travail (salaires, conditions, travail des enfants) ou normes sociales, qui ont récemment suscité beaucoup de débats au sein de l'OMC, ne seront pas examinées ici.

2. Les règlements techniques

Ils ont deux caractéristiques principales :

- **Origine gouvernementale ou infra-gouvernementale.** Dans tous les cas, l'Etat, un organisme public (institut de normalisation ou autre) ou une collectivité décentralisée.
- **Caractère juridique obligatoire.** La conformité aux règlements techniques est obligatoire.

Cela a des implications différentes pour le commerce international. Si un produit importé ne répond pas aux prescriptions fixées par un règlement technique, sa mise en vente ne sera pas autorisée¹.

3. Les normes

Elles sont d'origine non gouvernementale et d'une conformité facultative.

- **Origine nationale.** Les normes peuvent être créées par des organismes nationaux, associations professionnelles (chambres de commerce, etc.) voire des organismes du secteur privé.
- **Origine supranationale.** Les normes techniques peuvent émaner d'organismes internationaux non gouvernementaux (Organisation Internationale de normalisation-ISO, Commission électrotechnique internationale-CEI) ou intergouvernementaux (UNION Internationale des Télécommunications -UIT, Codex *Alimentarius* de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture et l'Organisation mondiale de la santé-FAO/OMS).
- **Portée juridique non obligatoire.** La conformité à une norme est facultative. Les produits importés non conformes aux normes pourront entrer sur le marché, mais leur pénétration sur celui-ci pourra s'en ressentir si les consommateurs préfèrent des produits qui répondent aux normes locales, par exemple des normes de qualité ou de couleur pour les textiles et les vêtements.
- **Procédures d'évaluation de la conformité.** Il s'agit de procédures techniques -telles que les essais, vérifications, inspections ou certifications- qui permettent de confirmer que les produits satisfont aux prescriptions énoncées dans les règlements et les normes. Généralement, ce sont les exportateurs qui en supportent le coût éventuel, si bien que des procédures d'évaluation de la conformité non transparentes ou discriminatoires peuvent devenir des mécanismes protectionnistes efficaces.

Malgré différents régimes juridiques et applications, les règlements techniques et les normes peuvent être utilement regroupés sous l'appellation commune de **standards**.

4. Standards et Développement Durable : Antagonisme ou harmonie ?

a) Standards et Développement durable par le commerce : favoriser les capacités exportatrices et protéger les consommateurs

La capacité technique : c'est la condition initiale pour vendre et exporter des marchandises sur les marchés étrangers. Elle suppose l'existence de secteurs compétitifs de l'économie, un savoir-faire avéré et un réel transfert de technologies au profit des industries locales.

¹ Voir site Internet OMC : www.wto.org.

Dans le cas des pays pauvres, l'utilisation maximale des préférences commerciales concédées par les pays riches (Accords ACP-UE, AGOA) est conditionnée par l'établissement d'une véritable industrie locale capable de produire et approvisionner les marchés extérieurs.

La conformité technique : elle requiert que les produits des pays exportateurs respectent les normes en vigueur pour pouvoir exporter sur un marché donné. D'où l'importance d'une connaissance parfaite des standards, leur mise à jour, ainsi que des procédures d'évaluation de la conformité du pays importateur par les exportateurs.

b) La protection du consommateur et de l'environnement

Comme souligné précédemment en introduction, les standards sont utilisés par les gouvernements et/ou les organismes privés pour : protéger la santé et la sécurité des consommateurs, la santé des animaux et l'environnement. Ils peuvent servir à harmoniser les produits dans certains secteurs comme les équipements de télécommunication ou les terminaux d'ordinateur. Ils servent en outre à informer le public sur l'origine, les procédés de production et la qualité des produits à sa disposition. Ils sont dès lors des facteurs de promotion du développement durable.

c) Commerce et standards contre Développement durable : le protectionnisme technique

Le protectionnisme technique est l'utilisation perverse des standards comme obstacles au commerce. A cause de l'abaissement progressif des droits de douane, les OTC ont pris une importance de plus en plus grande.

La prolifération des standards. Aux termes des Accords OTC de l'OMC, les pays membres peuvent imposer des standards plus stricts que ceux prévus dans l'accord moyennant le respect de certaines conditions². D'où la tendance à une inflation des normes édictées par les différents pays et qui renchérisse le coût des transactions commerciales pour les exportateurs.

De plus, l'Accord encourage les Membres à utiliser les normes internationales existantes ou leurs éléments pertinents pour l'élaboration de leurs règlements techniques « *sauf lorsque ces normes seraient inefficaces ou inappropriées* » pour réaliser un objectif donné. Cela peut être le cas par exemple « *en raison de facteurs climatiques ou géographiques fondamentaux ou de problèmes technologiques fondamentaux* » (article 2.4.). Les règlements techniques conformes aux normes internationales pertinentes sont présumés – cette présomption étant réfutable – ne pas créer un obstacle non nécessaire au commerce. Les normes internationales n'ont donc pas de caractère obligatoire.

L'usage des standards comme obstacles techniques au commerce. Les standards sont souvent détournés par les pays importateurs pour protéger les industries locales. Ce détournement revêt 3 dimensions : les normes peuvent être imposées même si les bases scientifiques ne sont pas concluantes. Le critère majeur est alors politique³.

Ou alors, les standards imposés obéissent à des exigences techniques, mais leur interprétation est si restrictive qu'elle équivaut à empêcher l'accès au marché pour un produit donné⁴.

Enfin, certains standards n'obéissent pas au principe de transparence qui implique l'information du public, la mise à jour et la clarté dans les procédures d'évaluation de la conformité par les pays membres.

Problèmes spécifiques aux pays en voie de développement. En matière d'exports, les milieux d'affaires locaux ne disposent pas d'informations pertinentes sur les standards en vigueur dans les marchés de destination. La plupart des pays sous-développés membres de la Francophonie ne semblent pas faire partie de l'ISO⁵. Il faut y ajouter que le tissu industriel local est composé majoritairement de petites et moyennes

² Voir « Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay », ed. OMC -Yvon Blais, Montréal, 2003.

³ Communautés Européennes, eMesures concernant les viandes et les produits carnés (Hormones)e, Rapport de l'Organe d'Appel de l'OMC, 13/02/1998.

⁴ Communautés européennes - Désignation commerciale des sardines - Rapport de l'Organe d'appel de l'OMC, 26/02/2002.

⁵ Voir www.iso.ch.

entreprises (Pme-pmi) qui n'ont pas les moyens technologiques et financiers de se plier aux procédures d'évaluation de conformité dans les pays d'exportation. Les paramètres sont les mêmes à l'importation lorsqu'il s'agit de contrôler la conformité des marchandises aux normes locales, quand il en existe. Tout cela explique en partie l'incapacité de bénéficier de la libéralisation progressive du commerce international en termes de croissance et éradication de la pauvreté.

5. Standards, Développement durable et Francophonie « technique »

La Francophonie regroupe des pays développés (France, Canada, Suisse) parmi les plus avancés technologiquement et financièrement. Ils semblent ainsi avoir un devoir d'assistance envers la majorité des autres pays qui représentent les pays les plus pauvres au monde. Il convient d'examiner les initiatives prises par la Francophonie dans ce domaine et voir dans quelle mesure elles pourraient éventuellement être reformées.

a) Approche traditionnelle : assistance institutionnelle

L'OMC dispose d'un comité des obstacles techniques au commerce qui permet aux pays membres de participer à l'évolution des questions techniques liées aux standards. De plus, l'OMC organise, de manière limitée, des ateliers et séminaires de sensibilisation sur ces questions, à l'intention des officiels et personnels de missions diplomatiques à Genève. Les organismes de normalisation disposent également d'un volet assistance technique qui est limité par l'insuffisance de leurs moyens à quelques sensibilisations à l'importance des normes. La Francophonie, au regard de sa programmation 2004-2005⁶, se concentre exclusivement à l'appui institutionnel aux Etats : formation des négociateurs aux problèmes et techniques de négociations commerciales, assistance financière aux organisations régionales, etc. L'aide des institutions internationales porte essentiellement sur le processus de négociations et s'adresse donc presque exclusivement aux officiels.

b) Pour une approche « au ras du sol »⁷ : combler le fossé technologique

Il s'agit pour la Francophonie de s'adresser d'abord aux acteurs directement concernés par les questions techniques, essentiellement les milieux d'affaires. En plus de la coopération institutionnelle, la Francophonie gagnerait à s'attaquer aux problèmes rencontrés par les destinataires finaux de son assistance.

Ainsi, elle pourrait renforcer les capacités exportatrices des PME/PMI en facilitant les transferts de technologie et les partenariats (joint-ventures). L'Organisation pourrait notamment travailler sur la base de certains secteurs clés et potentiellement rentables à l'exportation⁸.

Il s'agit également de travailler directement avec les organismes professionnels, les chambres de commerce, les aider à identifier leurs besoins, au besoin par l'usage d'entreprises pilotes, les former à l'usage des normes internationales, appuyer l'émancipation et l'autogestion du secteur privé.

La Francophonie pourrait appuyer la création d'institutions de normalisation, avec l'objectif d'atteindre l'étape de reconnaissance mutuelle des standards prévue par les Accords OTC.⁹ La diffusion de l'information technique apparaît aussi comme une étape critique, avec la possibilité de création d'une agence francophone exclusivement dédiée au commerce international et en collaboration avec les milieux d'affaires, créer notamment un site Internet en Français consacré aux données du commerce international.

La formation et l'appui aux négociations commerciales internationales viendraient alors couronner le processus.

⁶ Voir le site Internet: <http://agence.Francophonie.org/programmes/home.cfm>.

⁷ Nous empruntons ce concept au Dr Aboya Endong, chercheur associé, Nordik Afrika Institute, Suède.

⁸ Voir ONUDI, 'Renforcement des capacités commerciales': <http://www.enyox.com/dev/unido-tcb/>.

⁹ Sur le concept d'équivalence ou reconnaissance mutuelle, Voir OMC : http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/e/wto03/wto3_14.htm.

Conclusion

Les standards internationaux peuvent constituer des obstacles techniques au commerce et limiter les perspectives de développement et l'insertion des pays les plus pauvres dans le commerce mondial. Cependant, seule l'existence d'une véritable stratégie industrielle locale semble pouvoir assurer le transfert de technologie et vaincre le sous-développement. Il convient alors de se demander si, les standards constituant une question essentiellement technique, une approche à caractère technique les rendrait plus favorable au développement. Par là même, la Francophonie pourrait s'adresser à ses réelles destinataires, les chefs d'entreprises, ouvriers, techniciens qui gagneraient à la voir évoluer de la défense de la langue et de la culture francophone à la promotion d'une 'technologie' francophone plus en phase avec les exigences du développement.

Références

- *Résultats des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay*, Ed. OMC-Yvon Blais, Montréal, 2003.
- *Rapport de l'Organe d'Appel de l'OMC, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R*, 16/01/1998.
- *Rapport de l'Organe d'appel de l'OMC, WT/DS231/AB/R*, 26/02/2002.
- <http://www.iso.ch>.
- <http://agence.francophonie.org>.
- <http://www.unido.org>.