



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, 28.9.2001
SEC(2001) 1570

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU COMMERCE EXTÉRIEUR DANS LES
DOMAINES DES NORMES ET DE L'ÉVALUATION DE LA CONFORMITÉ:
UN ARSENAL D'INSTRUMENTS**

**MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU COMMERCE EXTÉRIEUR DANS LES
DOMAINES DES NORMES ET DE L'ÉVALUATION DE LA CONFORMITÉ:
UN ARSENAL D'INSTRUMENTS**

Résumé	3
Introduction	4
Champ de l'analyse	4
Généralités: objectifs stratégiques et activités actuelles de la Communauté.....	4
Les mécanismes de la réglementation technique et leurs relations avec le commerce	6
Conditions de la libéralisation des échanges	6
Se rapprocher de la situation idéale: un éventail de mesures	8
Coopération réglementaire	10
Harmonisation	12
Reconnaissance de l'équivalence	13
Accords de reconnaissance mutuelle	15
Types de reconnaissance mutuelle partielle, volontaire, restreinte ou moins formelle	17
Normalisation internationale	20
Assistance technique.....	22
La mise en œuvre des systèmes	25
Conclusion: choisir l'instrument adéquat.....	25

RESUME

Tous les gouvernements établissent des réglementations. Quand celles-ci concernent des biens qui font l'objet d'échanges, elles auront un effet sur le commerce extérieur, puisque les fournisseurs étrangers devront respecter la réglementation du pays importateur. En conséquence, des efforts considérables sont mis en œuvre pour réduire l'impact des réglementations nationales ou régionales sur les échanges. Les réglementations peuvent servir des objectifs légitimes, mais il importe également de faire en sorte qu'elles ne restreignent le commerce davantage que ne le nécessite la réalisation de ces objectifs. L'application du principe de proportionnalité devrait garantir la nécessité et l'efficacité des mesures prises au regard de l'objectif poursuivi.

L'expérience acquise par la Commission dans le domaine de la facilitation des échanges a permis de conclure qu'un vaste éventail de mesures peuvent être appliquées à cet effet. La compatibilité des approches, la cohérence des réglementations et des normes, la transparence des règles, des niveaux et des moyens de réglementation appropriés, l'impartialité en matière de certification, la compatibilité des mesures de surveillance du marché et des pratiques de contrôle, ainsi que l'existence d'infrastructures techniques et administratives d'un niveau adéquat sont les conditions d'une ouverture des échanges.

La Communauté et ses partenaires commerciaux disposent de différentes mesures pour mieux réunir ces conditions idéales. Ainsi, la coopération en matière de réglementation (destinée à rendre plus compatibles les systèmes réglementaires et de surveillance des marchés), l'harmonisation (visant à créer des règles techniques uniques), les accords de reconnaissance mutuelle (qui ont pour but d'éliminer les coûts résultant d'un doublement inutile des exigences en matière de certification), le soutien à l'élaboration de normes internationales (en vue d'assurer la compatibilité et l'interopérabilité des produits et de créer, à terme, une base technique commune pour la réglementation), ou encore l'élaboration de codes de conduite et l'assistance technique (visant à soutenir la mise en place d'une infrastructure "qualité" dans des pays tiers) sont autant de mesures qui peuvent être mises en œuvre efficacement pour faciliter les échanges.

La Communauté devrait s'efforcer de parvenir à un dosage optimal de ces mesures. Le présent document les soumet à une analyse détaillée, assortie le cas échéant d'exemples, dans le but de faciliter les choix futurs.

INTRODUCTION

Ces dernières années ont été marquées par un regain d'intérêt à l'égard de la coopération internationale dans les domaines des normes et de l'évaluation de la conformité, ainsi que de l'élimination des obstacles techniques au commerce (OTC).

Le présent document se propose d'analyser certaines questions relatives aux règles techniques et aux exigences auxquelles doivent satisfaire les produits, et à leurs effets sur les échanges. Il examinera également l'efficacité des mesures prises pour rendre les réglementations moins restrictives à l'égard du commerce, tout en préservant des objectifs réglementaires légitimes, tels que la protection de la santé et de la sécurité, la protection et l'information du consommateur et la protection de l'environnement. Le but de cette analyse est de faciliter l'identification et la définition d'actions prioritaires dans ce domaine, d'une manière qui soit aussi efficace et rentable que possible.

L'influence des règles techniques sur le commerce de marchandises est de plus en plus largement reconnue, ce qui a conduit à l'identification d'un certain nombre de mécanismes destinés à en alléger l'impact. L'exploitation de ces mécanismes pourrait être poursuivie en vue de définir des réactions flexibles, adaptées aux besoins et aux possibilités qui existent dans chaque situation spécifique. Le choix de l'instrument à mettre en œuvre dépendra des caractéristiques des marchés, de l'environnement réglementaire et des infrastructures techniques des pays ou régions concernés, de la nature des produits et enfin de la volonté des industries et des instances réglementaires de recourir à des instruments aussi diversifiés.

CHAMP DE L'ANALYSE

Dans les pages qui suivent, nous analyserons des questions afférentes au commerce extérieur de produits industriels. Toutefois, les questions examinées peuvent avoir un lien avec les échanges dans d'autres domaines (celui des services ou des produits agricoles, par exemple), puisque les problèmes sont souvent similaires, même si les modalités réglementaires existantes sont généralement différentes.

En d'autres termes, les concepts présentés dans le présent document peuvent se révéler utiles dans d'autres domaines, étant entendu que leur application éventuelle à ces domaines dépendra dans chaque cas du cadre réglementaire spécifique.

GENERALITES: OBJECTIFS STRATEGIQUES ET ACTIVITES ACTUELLES DE LA COMMUNAUTE

Les objectifs de la Communauté dans le domaine des échanges sont faciles à résumer: premièrement, réduire les obstacles techniques sur les marchés extérieurs et prévenir l'apparition de nouveaux obstacles, et deuxièmement, encourager nos partenaires commerciaux à adopter des normes et des approches réglementaires fondées sur les pratiques internationales et européennes ou compatibles avec ces pratiques. La réalisation de ces deux objectifs facilitera le commerce et l'accès aux marchés et ce, au bénéfice mutuel de la Communauté et de ses partenaires commerciaux.

Les principes généraux de la politique communautaire du commerce extérieur dans ce domaine sont exposés dans une communication de la Commission de 1996, intitulée *La politique commerciale extérieure de la Communauté dans le domaine des normes et de l'évaluation de la conformité*¹. Cette communication repose sur deux hypothèses:

- (a) les normes de produits et les moyens de déterminer la conformité à ces normes semblent produire un impact de plus en plus sensible sur le commerce, engendrant ainsi des obstacles techniques aux échanges et faisant naître la nécessité d'être plus attentifs et plus actifs qu'auparavant;
- (b) depuis l'achèvement du marché unique, la Communauté est en mesure de mettre en œuvre dans ce domaine une politique davantage axée sur l'ouverture.

Dans le même temps, d'autres développements intervenus dans le cadre juridique de la Communauté ont permis à l'UE d'améliorer l'efficacité des instances réglementaires en ce qui concerne la préservation d'un nombre toujours croissant d'objectifs d'intérêt général, tels que la santé et la sécurité, l'environnement et les intérêts des consommateurs. À cet égard, il est utile de mentionner l'application du principe de proportionnalité et la récente communication de la Commission sur le principe de précaution², dans laquelle la Commission estime que la portée de ce principe s'étend aux mesures destinées à assurer la protection de la santé humaine, animale et végétale, outre les aspects afférents à l'environnement.

Le marché intérieur lui-même, dont le but initial était essentiellement de faciliter les échanges, est devenu un mécanisme dont la double mission est de faciliter le commerce et d'assurer un niveau de protection élevé des intérêts publics, conformément à la définition qu'en donne le traité CE. La politique en matière de normes et d'évaluation de la conformité dans le commerce extérieur, exposée dans la communication, a été approuvée par le Conseil³, qui a également réaffirmé d'autres aspects de cette politique, tels que l'importance de la cohérence entre les normes internationales et la création de modèles réglementaires favorisant le développement de la normalisation⁴.

Jusqu'à présent, les objectifs commerciaux ont été poursuivis sur la base d'une quadruple stratégie, à savoir:

- (a) l'appui sur l'OMC, et notamment l'Accord sur les obstacles techniques au commerce;
- (b) la conclusion d'accords bilatéraux (intergouvernementaux) pour réduire les obstacles au commerce et le coût de celui-ci; pour l'heure, il s'agit d'accords de reconnaissance mutuelle (ARM) portant sur l'évaluation de la conformité, la certification et le marquage, qui ont pour but de réduire le coût des essais et de la certification sur d'autres marchés, en particulier ceux des principaux partenaires commerciaux;
- (c) une assistance technique dont le but est d'assurer que les régimes réglementaires d'autres pays soient transparents et favorables aux échanges, et qu'une infrastructure appropriée soit mise en place dans le domaine des essais et de la certification;

¹ COM(1996) 564 final du 13.11.1996.

² COM(2000) 1 final du 2.2.2000.

³ Conclusions du Conseil du 26 juin 1997, JO C 8 du 11.1.2001, pp. 1 à 3.

⁴ Résolution du Conseil du 28 octobre 1999, JO C 141 du 19.5.2000, pp. 1 à 4.

- (d) la coopération réglementaire, dont le but est d'harmoniser les réglementations avec les partenaires commerciaux, de parvenir à une interprétation commune des "meilleures pratiques réglementaires" (MPR) et de promouvoir le recours à ces pratiques, en favorisant notamment une plus grande transparence en matière de réglementations et de normes, une normalisation internationale, ainsi que l'harmonisation des réglementations entre partenaires commerciaux.

LES MECANISMES DE LA REGLEMENTATION TECHNIQUE ET LEURS RELATIONS AVEC LE COMMERCE

Pour les besoins du présent document, les principaux éléments qui régissent la mise sur le marché de marchandises peuvent être décrits comme suit:

- (a) des réglementations techniques (lois) applicables aux caractéristiques des produits;
- (b) des normes (rédigées en commun), qu'elles soient d'application volontaire ou destinées à être incorporées d'une manière ou d'une autre dans le cadre juridique;
- (c) les prescriptions en matière de certification, qui précisent les modalités de détermination de la conformité, y compris les procédures de marquage et autres;
- (d) les procédures d'essai permettant de vérifier concrètement la conformité aux règles, ainsi que des aspects connexes, tels que les bonnes pratiques de laboratoire, l'accréditation des laboratoires et la métrologie;
- (e) la surveillance du marché (y compris, le cas échéant, certains aspects afférents à la responsabilité du fait des produits).

Les gouvernements prescrivent des règles techniques applicables aux produits; pour différentes raisons, ces règles peuvent concerner les caractéristiques des produits et prévoir les modalités de la certification qui établira qu'un produit est effectivement conforme aux règles techniques. Il est clair que les règles sont adoptées à des fins légitimes: protection de la sécurité et de la santé, de l'environnement, etc., mais elles peuvent également être utilisées abusivement pour ériger des barrières protectionnistes autour du marché domestique. C'est la raison pour laquelle l'accord OTC de l'OMC dispose que les règles techniques et les procédures de certification ne doivent pas restreindre le commerce davantage que ne l'exige l'objectif poursuivi, quelles doivent être transparentes et non discriminatoires et qu'il y a lieu d'utiliser, le cas échéant, des normes internationales. Des progrès restent cependant à accomplir en ce qui concerne sa mise en œuvre pratique.

CONDITIONS DE LA LIBERALISATION DES ECHANGES

Un marché commun totalement achevé entre deux ou plusieurs économies sera caractérisé par le fait que tout produit légalement mis sur le marché dans une des économies pourra être commercialisé tout aussi librement dans l'autre et, inversement, que les produits qui ne peuvent être légalement mis sur le marché dans une économie ne pourront pas l'être davantage dans l'autre. Le marché intérieur de l'UE constitue la meilleure illustration de ce principe. L'application des recommandations énoncées dans l'accord OTC permettrait de se rapprocher, dans une certaine mesure, de la situation décrite ci-dessus. Il convient cependant de se rappeler que les concepts utilisés dans l'accord OTC ne peuvent conduire à une situation de marché commun s'il n'existe pas de cadre institutionnel solide pour le soutenir, c'est-à-dire des

organismes législatifs et administratifs tels que le Conseil, le Parlement et la Commission, et s'il n'existe pas de contrôle juridictionnel, comme celui exercé par la Cour de justice des Communautés européennes.

Compte tenu de ce qui précède, la situation optimale compatible avec les dispositions de l'accord OTC serait caractérisée par les éléments suivants:

1. *La compatibilité des approches*

Les approches de la réglementation des produits devraient être compatibles, sinon identiques, à tout le moins dans des secteurs de produits bien définis. Lorsque des systèmes complexes de réglementation des produits ont été mis en place, des déséquilibres avec des systèmes moins évolués peuvent apparaître (dans les échanges avec les pays en développement, par exemple).

2. *La cohérence de la réglementation*

Les exigences (et réglementations) techniques applicables à des produits spécifiques devraient être identiques ou reconnues comme équivalentes dès lors qu'il s'agit de réaliser les mêmes objectifs réglementaires.

3. *La cohérence des normes*

Quand elles ont un impact réglementaire ou un impact sensible sur le marché, les normes devraient être identiques ou techniquement équivalentes, ou du moins être reconnues comme répondant aux mêmes objectifs techniques non contradictoires.

Ici, un mot d'explication semble utile: au sens strict, les normes sont des instruments d'application volontaire, définis en principe d'un commun accord par tous ceux qui les utiliseront en vue d'atteindre des objectifs techniques, tels que la réduction d'une diversité inutile des produits et la mise à disposition de moyens connus permettant de définir des spécifications et des niveaux de performance. Parfois, des textes législatifs, comme les directives "Nouvelle approche" de l'UE et sa législation sur les marchés publics, y font référence; dans de nombreux autres cas, les normes, bien qu'étant d'application purement volontaire, ont en réalité un effet contraignant, car elles constituent une référence fondamentale pour les opérateurs du marché.

4. *La transparence et l'impartialité de la réglementation et des normes*

Aussi bien les normes que les réglementations techniques doivent être transparentes et être accessibles à ceux qui vont les utiliser, être fondées sur des travaux internationaux reconnus quand cela se justifie et ne pas favoriser les produits d'une économie par rapport à ceux d'une autre.

5. *Un niveau de réglementation approprié*

Les réglementations techniques et les normes ayant valeur réglementaire ou quasi réglementaire ne doivent être contraignantes que dans la mesure où l'exige la réalisation d'objectifs légitimes d'intérêt public (tels que ceux énumérés à l'article 95, paragraphe 3, du traité CE, qui cite un niveau de protection élevé de la santé, de la sécurité, la protection de l'environnement et celle du consommateur), compte tenu de toute nouvelle évolution dans le domaine scientifique. L'accord OTC dispose que les réglementations et les normes ne doivent pas être plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime.

6. *La transparence et l'impartialité lors de la certification*

Quand des certificats sont exigés, ils doivent pouvoir être obtenus par des procédures identiques, quelles que soient la nature et la nationalité de l'entité qui les sollicite.

7. *La reconnaissance des certificats*

Quand ils sont exigés, les certificats doivent être reconnus de manière impartiale par toutes les autorités comme donnant accès au marché. En conséquence, la transparence s'impose en ce qui concerne la nature des organismes qui délivrent les certificats, ainsi que les garanties de qualité de ces documents. Le cas échéant (par exemple quand des certificats sont délivrés par des organismes indépendants de certification et d'évaluation, et non directement par des administrations publiques), un accord sera nécessaire en ce qui concerne l'accréditation ou toute autre forme d'évaluation des organismes de certification, ainsi que sur les aspects pertinents concernant la métrologie.

8. *La compatibilité des procédures de surveillance du marché*

Les procédures de surveillance du marché - aussi bien avant qu'après la vente - doivent fonctionner dans la pratique. Cela signifie qu'elles doivent être efficaces, compatibles et impartiales, et non favoriser les produits d'une entité par rapport à ceux d'une autre.

9. *Le développement des infrastructures*

Un pays doit posséder les capacités et les infrastructures nécessaires pour assurer un bon fonctionnement des systèmes en cause, y compris la capacité de réglementation. Les organismes de certification, organismes de normalisation, laboratoires et autres dispositifs nécessaires doivent exister et avoir une efficacité suffisante.

Des déséquilibres entre économies développées et économies moins développées peuvent faire naître des obstacles au commerce. Ce sera le cas, par exemple, quand des producteurs situés dans un pays en développement ne peuvent satisfaire aux réglementations plus complexes appliquées par d'autres pays, ou lorsque les autorités d'un pays en développement doivent se contenter d'appliquer des règles *ex ante* pour l'accès au marché parce qu'elles ne possèdent pas de ressources suffisantes pour assurer une surveillance efficace du marché *ex post*. Les pays en développement éprouveront des difficultés à participer à ce type de mesures coopératives de facilitation des échanges tant qu'ils n'auront pas atteint un niveau suffisant de modernité réglementaire. L'assistance technique et les mesures de développement des institutions ont un rôle important à jouer dans ce domaine.

SE RAPPROCHER DE LA SITUATION IDEALE: UN EVENTAIL DE MESURES

La communication de la Commission de 1996, intitulée *La politique commerciale extérieure de la Communauté dans le domaine des normes et de l'évaluation de la conformité*, déjà citée, définit les deux "objectifs essentiels" suivants:

“Tout d'abord, restreindre ou prévenir l'émergence de nouveaux obstacles, liés aux normes et aux procédures d'évaluation de la conformité pour les produits industriels sur d'autres marchés. En second lieu, promouvoir si possible l'adoption par les autres pays de normes et réglementations s'inspirant des pratiques internationales et européennes ou compatibles avec ces dernières de manière à améliorer l'accès au marché et la compétitivité des produits européens.”

Dans certains cas, les pratiques communautaires sont adoptées dans leur intégralité. C'est ainsi que les pays de l'Espace économique européen (EEE) ont adopté la totalité de l'*acquis communautaire* en ce qui concerne le commerce de marchandises. Les pays candidats à l'adhésion à l'UE se sont également engagés à adopter tous les éléments du système européen (puisque'ils ont l'intention de devenir des États membres, ils devront le faire de toute façon au moment de leur adhésion).

En revanche, pour d'autres pays, il ne sera peut-être pas commercialement rentable, ni politiquement souhaitable ou pratique, de s'aligner totalement et dans tous les domaines sur l'*acquis communautaire*. À l'heure actuelle, la Communauté et d'autres pays examinent l'opportunité de recourir à d'autres instruments, tels que les accords de reconnaissance mutuelle (ARM). Toutefois, il est de plus en plus évident que les ARM ne représentent qu'un instrument parmi d'autres et que tous les instruments de facilitation des échanges ont des conséquences sur le plan de la mise en œuvre pratique, qu'il importe d'analyser soigneusement.

Certains instruments à mettre en œuvre dans chacun des domaines précités peuvent être mentionnés: la coopération réglementaire pour les aspects n° 1, 5 et 8; l'harmonisation des réglementations, la réglementation internationale et la reconnaissance de l'équivalence pour l'aspect n° 2; l'harmonisation des normes, l'harmonisation internationale et la reconnaissance de l'équivalence pour les aspects n° 3 et 4; les accords de reconnaissance mutuelle pour les aspects n° 6 et 7, et enfin les programmes d'assistance technique pour les aspects n° 8 et 9 (voir résumé au tableau 1).

Il va de soi que ces éléments ne sont pas totalement séparés, de sorte que les corrélations indiquées au tableau 1 doivent être considérées comme étant purement indicatives. C'est ainsi que l'harmonisation et la coopération réglementaire sont étroitement liées, tandis que la normalisation internationale présente des liens étroits avec la réglementation comme avec la certification. Lors du choix des mesures à mettre en œuvre, il importera de tenir compte de la cohérence, ainsi que d'autres facteurs, tels que le niveau des échanges entre les entités concernées et les infrastructures techniques existant dans ces économies. Il convient également de noter que tous ces instruments peuvent être appliqués aux niveaux bilatéral, régional ou multilatéral.

Tableau 1
Liste indicative des instruments à mettre en œuvre pour résoudre des problèmes réglementaires

Le présent tableau se propose d'indiquer des mesures qui pourraient convenir dans chacun des cas considérés; il n'est pas exhaustif et les corrélations indiquées ne sont pas incompatibles entre elles.

N°	Aspects	Quelques instruments à mettre en œuvre
1.	Compatibilité des approches	Coopération réglementaire
2.	Cohérence des réglementations	Harmonisation des réglementations Réglementation internationale Reconnaissance de l'équivalence
3.	Cohérence des normes	Harmonisation des normes Harmonisation internationale Reconnaissance de l'équivalence

4.	Transparence et impartialité des réglementations et des normes	Harmonisation Réglementation et normalisation internationales Reconnaissance de l'équivalence
5.	Niveau de réglementation approprié	Coopération réglementaire
6.	Transparence et impartialité en matière de certification	Accords de reconnaissance mutuelle Assistance technique
7.	Reconnaissance des certificats	Accords de reconnaissance mutuelle
8.	Compatibilité des procédures de surveillance du marché	Coopération réglementaire Assistance technique
9.	Développement des infrastructures	Assistance technique

COOPERATION REGLEMENTAIRE ⁵

Comme nous l'avons déjà indiqué, les réglementations, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité servent des objectifs légitimes, tels que la protection de la sécurité et de la santé, celle de l'environnement, la promotion de la qualité, la réduction d'une diversité inutile des produits, ainsi que la protection des consommateurs contre des pratiques commerciales trompeuses. Par ailleurs, elles peuvent entraver très gravement les échanges commerciaux. L'un des buts de la coopération réglementaire est de concilier ces deux objectifs. L'objectif mentionné plus haut, "restreindre ou prévenir l'émergence de nouveaux obstacles liés aux normes", doit être considéré comme étant applicable dans les cas où de telles normes constituent des obstacles inutiles ⁶ aux échanges.

Les mécanismes coopératifs qui apparaîtront différencieront forcément entre eux, en fonction de la nature des produits, de certains facteurs historiques (la structure antérieure de la réglementation), du degré de compatibilité des systèmes réglementaires et de la volonté de libéraliser les échanges.

La coopération réglementaire constitue normalement un processus informel dans le cadre duquel les instances réglementaires se concertent durant différentes phases du processus de réglementation. Elle peut être fondée sur des accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux, et est souvent encouragée par l'industrie quand celle-ci souhaite que les autorités adoptent des solutions communes.

⁵ Conformément à la communication de la Commission, cette coopération recouvre à la fois des initiatives multilatérales d'harmonisation des exigences réglementaires et des normes obligatoires, et des initiatives multilatérales visant à définir les meilleures pratiques en matière d'évaluation de la conformité, ainsi qu'une coopération bilatérale avec les partenaires commerciaux de l'UE en vue de définir des règlements techniques, d'harmoniser des normes et de réaliser une réforme de la réglementation.

⁶ Il est supposé que l'impact sur les échanges qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de la réglementation est d'ampleur proportionnelle et qu'il est compatible avec l'accord OTC (article 2.2: "... les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait.").

Le principal instrument adopté à ce jour dans ce domaine est évidemment l'accord OTC de l'OMC. En prescrivant la notification des propositions de règlements techniques et des programmes de normalisation et en invitant ses signataires et leurs organismes de normalisation à fonder leurs règles techniques, leurs normes et leurs exigences de certification sur des normes internationales chaque fois que cela est possible, l'accord OTC représente un important pas en avant. Toutefois, en raison de l'étendue du champ couvert et du nombre des signataires, cette approche réglementaire a dû, pour des raisons pratiques, se contenter dans certains cas de trouver un "plus petit commun dénominateur". Il convient également de noter que sa mise en œuvre peut encore être considérablement améliorée. Des progrès ont été accomplis à l'occasion de deux "examens triennaux" de l'accord OTC, mais il reste à résoudre certains problèmes.

Des initiatives bilatérales, régionales et interrégionales dans ce domaine peuvent également permettre de progresser. C'est ainsi que des principes relatifs aux meilleures pratiques réglementaires, adoptés dans le contexte de l'ASEM, offrent des orientations utiles en matière de concertation, qu'un échange d'informations est prévu au titre de l'accord de libre-échange conclu entre la CE et le Mexique, et que certaines formes de coopération sont envisagées entre la Communauté et les pays du Mercosur. Les initiatives de cette nature peuvent être considérées comme un premier pas dans la voie d'une véritable coopération réglementaire.

Il y a lieu de mentionner en particulier les *meilleures pratiques réglementaires*: il s'agit d'efforts entrepris pour parvenir à une interprétation commune des principes fondamentaux d'une bonne pratique réglementaire, tels que l'échange d'informations sur des questions relatives au commerce, la transparence des programmes, la clarté des règles, l'adaptation de l'approche réglementaire à l'objectif de la réglementation, etc.

La transparence constitue un autre élément important des progrès à accomplir en matière réglementaire. La Commission européenne y attache une importance toute particulière: le rapprochement entre le législateur et les citoyens, ainsi que la pleine implication de ce dernier dans le processus de réglementation constituent des priorités fondamentales. S'il existe en général un consensus sur les principes de la transparence (tels que la consultation du public et l'accès de celui-ci aux documents officiels), les modalités de mise en œuvre de ces principes divergent considérablement. Quand les instances réglementaires de différents pays coopèrent, elles doivent donc impérativement connaître la manière dont chacune d'entre elles gère les aspects relatifs à la transparence, ainsi que l'impact de ceux-ci sur le processus de réglementation.

Deux observations pour terminer. Premièrement, une fois les accords signés, ils doivent être suivis d'effets concrets. Deuxièmement, l'UE elle-même doit préserver la souplesse de son système réglementaire régissant le commerce de marchandises lorsqu'une ouverture des marchés permet à toutes les parties d'obtenir des avantages.

Mesures pratiques à prendre en matière de coopération réglementaire

L'expérience acquise par l'UE en matière de libre circulation des marchandises dans le marché intérieur montre que de nombreux obstacles résultent d'un manque de compréhension des prescriptions légales et des exigences du marché. L'élimination de ces obstacles serait facilitée par l'élaboration et la diffusion d'informations sur les procédures de certification, d'accréditation et de normalisation. Il est dès lors utile d'instaurer des échanges d'informations, d'expériences institutionnelles et d'exigences spécifiques concernant certains secteurs ou certaines catégories de produits. L'organisation de séminaires, d'actions de

formation, de visites communes, d'audits, d'enquêtes et de collectes d'informations peut également contribuer à la réalisation de cet objectif.

Il peut en résulter un processus indirect d'étalonnage des performances, qui permettra à des autorités réglementaires de mieux connaître l'expérience acquise par leurs homologues d'autres pays et d'améliorer ainsi leurs propres pratiques réglementaires. L'identification de bonnes pratiques réglementaires peut également améliorer la transparence réglementaire et l'accès au marché. C'est la démarche que l'UE a entreprise dans le cadre d'enceintes bilatérales telles que le Partenariat économique transatlantique (PET) avec les États-Unis et dans des enceintes multilatérales, telles que l'ASEM.

HARMONISATION

Avant tout, il est peut-être nécessaire de souligner la différence qui existe entre l'harmonisation, d'une part, et la normalisation internationale, d'autre part, même s'il est clair que les similarités entre ces deux concepts sont nombreuses. D'une manière générale, l'*harmonisation* peut être considérée comme la rédaction, par un groupe d'autorités, d'un ensemble de règles communes ou identiques, étant entendu que les règles obligatoires applicables à un produit ou à un service seront les mêmes sur tous les territoires concernés. Quant à la *normalisation internationale* (dans son acception la plus large, c'est-à-dire recouvrant la rédaction de spécifications techniques par des administrations publiques), elle a pour but l'élaboration d'un ensemble commun de prescriptions au niveau international, opération à laquelle participent ceux qui y ont un intérêt légitime (gouvernements, entités économiques telles que l'industrie, et utilisateurs), sans qu'il ne soit convenu que les règles obligatoires et les pratiques techniques seront toujours les mêmes.

Cette distinction est nécessaire, car il y a lieu de reconnaître que des normes internationales ne sont pas universellement utilisées, bien que l'accord OTC préconise leur utilisation comme base de la réglementation et de la normalisation nationales et régionales dans les cas où cela paraît approprié. La cohérence des réglementations et des normes peut être assurée par l'harmonisation, qui a d'ores et déjà fait la preuve de son utilité dans le contexte du marché intérieur de l'UE. Qu'elle porte sur des règles ou sur des normes, l'harmonisation présente un avantage: il est clair que les règles sont les mêmes et un opérateur qui met un produit sur le marché a donc l'assurance que les mêmes règles seront applicables, quel que soit le lieu de commercialisation.

Au niveau international, les réglementations sont déjà harmonisées dans une certaine mesure. Des instances telles que la Commission du Codex Alimentarius, l'OACI, l'OMI, etc. œuvrent déjà sur une base intergouvernementale pour rédiger des règles applicables au niveau international.

Toutefois, l'harmonisation est une option "maximaliste", qui n'est pas toujours pratique, ni même souhaitable, par exemple en raison de son coût potentiellement élevé. Elle exige une adaptation de la réglementation, soit par l'alignement des règles d'une entité sur celles d'une autre (comme c'est le cas pour les pays candidats à l'adhésion), soit par l'élaboration de règles entièrement nouvelles. De telles procédures sont coûteuses, tant du point de vue administratif que du point de vue financier pour les fournisseurs de produits qui doivent se mettre en conformité. En outre, les tentatives d'harmonisation peuvent se heurter à des problèmes politiques: par exemple, il arrive que différents systèmes réglementaires ne soient pas compatibles et que les administrations ne souhaitent pas modifier leurs systèmes réglementaires en fonction d'exigences perçues comme étant imposées de l'extérieur, ou

encore qu'elles éprouvent des difficultés à convaincre leurs instances législatives de l'opportunité d'une telle modification.

Enfin, l'harmonisation n'implique pas la reconnaissance mutuelle des certificats. C'est une chose de définir des règles qui sont totalement identiques ou techniquement compatibles; c'en est une autre de reconnaître que des produits sont conformes aux règles. Même quand les règles de deux pays sont les mêmes, l'acceptation des certificats de conformité par un pays signifie que ce pays fait confiance aux procédures d'évaluation de la conformité de l'autre. Pour parvenir à une compatibilité totale dans des domaines réglementés, il faut dès lors que l'harmonisation des réglementations et des normes aille de pair avec la reconnaissance mutuelle des certificats de conformité et que des mécanismes de surveillance du marché, mis en place sur les territoires des entités concernées, permettent la mise sur le marché de produits qui sont conformes aux règles convenues entre ces entités.

RECONNAISSANCE DE L'EQUIVALENCE

Même lorsque les réglementations ou les normes diffèrent, une avancée vers une ouverture réciproque des marchés peut être possible si l'équivalence de ces réglementations ou normes est reconnue. Quand la réglementation appliquée sur un territoire poursuit le même objectif réglementaire que celle appliquée sur l'autre territoire, et que les deux réglementations atteignent effectivement cet objectif, les autorités peuvent convenir de les considérer comme équivalentes. À ce moment-là, elles peuvent décider que les produits conformes à la réglementation de l'une (y compris, le cas échéant, l'évaluation de conformité et les procédures de certification pertinentes) peuvent être commercialisés sur le territoire de l'autre, comme s'ils étaient conformes aux règles qui y sont en vigueur.

Bien qu'il constitue potentiellement un instrument puissant, d'ailleurs recommandé par l'accord OTC de l'OMC, ce mécanisme peut être techniquement complexe en pratique, ce qui explique peut-être pourquoi il est peu utilisé. Tout d'abord, les *objectifs* d'une réglementation doivent être exposés (ce qui est fait dans la législation de l'UE); ensuite un accord sur leur équivalence doit être conclu, et enfin leur acceptabilité réciproque doit être convenue. Il s'agit là d'un processus complexe, notamment parce qu'il doit être accompli de manière détaillée, secteur par secteur. En outre, toute révision ou actualisation importante (destinée, par exemple, à prendre en compte les progrès techniques) rendra probablement nécessaire une nouvelle détermination et une nouvelle reconnaissance de l'équivalence. Pour ces raisons, on ne peut considérer que ce principe relativement simple est d'application générale. Toutefois, quand il peut être appliqué, c'est un instrument précieux de facilitation des échanges, qui respecte par ailleurs totalement l'autonomie réglementaire des parties.

Quand l'harmonisation est jugée praticable, elle est généralement considérée comme un instrument préférable à la reconnaissance de l'équivalence. Cela dit, l'harmonisation risque de constituer un processus plus long. En outre, il peut exister des raisons non techniques d'écarter la solution de l'harmonisation, quand l'équivalence permettrait d'atteindre un résultat très proche en termes de facilitation des échanges. En revanche, quand les réglementations techniques sont radicalement différentes, notamment en ce qui concerne les objectifs poursuivis, une détermination de l'équivalence sera probablement impossible et l'harmonisation s'avérera impraticable.

Par une reconnaissance (réciproque ou unilatérale) de l'équivalence, un pays accepte que des produits importés qui répondent aux exigences techniques en vigueur dans le pays exportateur soient commercialisés sur son territoire comme s'ils satisfaisaient à ses propres prescriptions techniques. La reconnaissance de l'équivalence de normes peut être envisagée s'il n'existe pas de normes internationales pertinentes ou si l'adoption de telles normes n'est pas imminente. Comme mesure intérimaire, et en attendant que des normes internationales appropriées soient élaborées, des normes provenant d'autres partenaires commerciaux pourraient être acceptées comme étant équivalentes, même si elles diffèrent des normes nationales.

La reconnaissance de l'équivalence n'implique pas d'office la reconnaissance de l'évaluation de la conformité. Il est cependant utile, aussi bien en termes de facilitation des échanges qu'en termes d'efficacité réglementaire, de combiner les deux. Conjointement avec la reconnaissance de l'évaluation de la conformité, la reconnaissance de l'équivalence de réglementations techniques garantit qu'un produit ne doit satisfaire qu'à un seul ensemble de prescriptions techniques et qu'il n'est soumis qu'à une seule procédure d'essai et d'évaluation par les organismes publics ou privés qui connaissent le mieux les exigences sur la base desquelles le produit est évalué.

Pour parvenir à ce résultat, il faut cependant que deux ensembles de conditions soient réunis.

Premièrement, les réglementations techniques doivent être équivalentes par les objectifs réglementaires qu'elles poursuivent. Cette équivalence peut être déterminée si les objectifs sont exposés explicitement ou si les réglementations elles-mêmes permettent de les connaître de manière détaillée. Les objectifs doivent être très semblables, sinon identiques, et les exigences énoncées dans chaque ensemble de réglementations doivent pouvoir satisfaire aux objectifs réglementaires de l'autre. En pratique, il est probable que ces conditions auront plus de chances d'être réunies si les deux ensembles de règles techniques sont fondés sur des normes très similaires, voire identiques (par exemple des normes internationales).

Deuxièmement, chaque partie doit avoir confiance dans l'infrastructure d'évaluation de l'autre, c'est-à-dire dans la compétence technique, l'honnêteté, l'impartialité, l'indépendance, etc. des organismes chargés d'évaluer la conformité sur le territoire de l'autre entité⁷.

Étude de cas: exemples d'équivalence

La législation "Nouvelle approche" de l'UE ne définit pas de normes obligatoires, mais les reconnaît comme un instrument permettant d'atteindre des objectifs réglementaires: les normes ne sont pas obligatoires, mais leur respect donne lieu à une "présomption de conformité" aux exigences (contraignantes) de la directive pertinente.

⁷ Il est utile de souligner la différence qui existe en ce qui concerne la reconnaissance d'une évaluation de la conformité dans les contextes respectifs de l'équivalence et des ARM. Dans les deux cas, chaque partie doit être convaincue que les organismes d'évaluation (publics ou privés) de l'autre partie présentent certaines caractéristiques, telles qu'une formation et des qualifications appropriées de leur personnel, l'impartialité, l'indépendance à l'égard des intérêts en place, la compétence technique pour effectuer des essais, etc. Dans le cas d'un ARM, les organes d'évaluation du pays exportateur doivent également posséder une connaissance approfondie des exigences du pays importateur et être compétents pour évaluer la conformité des produits à ces exigences. Dans le cas de la reconnaissance d'équivalence, les organes d'évaluation d'un pays exportateur évaluent la conformité d'un produit aux exigences de ce pays; ils ne doivent donc pas posséder de compétences techniques autres que celles dont ils ont besoin dans le contexte intérieur.

Dans un accord sur les équipements marins, actuellement négocié par l'UE et les États-Unis dans le contexte de leur Partenariat économique transatlantique (PET), la reconnaissance éventuelle de l'équivalence des réglementations serait fondée sur les conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI), qui constituent la base technique des réglementations de l'UE et des États-Unis dans ce secteur.

ACCORDS DE RECONNAISSANCE MUTUELLE

Les accords de reconnaissance mutuelle sont des accords portant sur la reconnaissance mutuelle de l'évaluation de la conformité de produits réglementés. Un ARM confère à chaque entité importatrice le droit d'essayer et de certifier des produits sur la base des prescriptions réglementaires de l'autre entité, sur son propre territoire et avant l'exportation. Lorsqu'un pays exige une certification obligatoire de produits spécifiques par une tierce partie, chaque entité importatrice accepte, en adhérant à l'ARM, de reconnaître les essais effectués, ainsi que les certificats et les approbations émis par les organismes d'évaluation agréés de l'entité exportatrice, et les produits peuvent être exportés et mis sur le marché de l'autre entité sans subir de procédures additionnelles. Le mandat relatif aux ARM, conféré à la Commission européenne en 1992, et les directives de négociation qu'elle a reçues en 1994 et 1998 autorisaient des négociations sur une base bilatérale, ce qui a rendu possible les ARM existant actuellement, ainsi que (moyennant un mandat supplémentaire) les actions mises en œuvre au titre du Partenariat économique transatlantique (PET) conclu avec les États-Unis. Le mandat donné par le Conseil à la Commission pour négocier des accords de reconnaissance mutuelle faisait état du souhait de voir les pays tiers concernés conclure avec les États membres de l'EEE et de l'AELE des accords parallèles, équivalents à ceux qui seraient conclus avec la Communauté. Le système des protocoles d'accord parallèles accorde officiellement aux pays tiers concernés le même accès au marché dans l'ensemble de l'Espace économique européen et ce, pour les produits couverts par des accords de reconnaissance mutuelle.

Les ARM n'exigent, ni ne présupposent l'harmonisation des prescriptions techniques de chaque entité, ni la reconnaissance de leur équivalence. Chaque entité est libre d'adopter ses propres réglementations ou normes, bien que les signataires d'un ARM doivent évidemment appliquer des concepts globalement compatibles pour les essais et l'agrément de produits, et chaque entité doit avoir des systèmes de certification et des infrastructures techniques fondamentales comparables, ou du moins mutuellement acceptables. Une fois mis en place, l'ARM devra être régulièrement actualisé, par exemple par la tenue de listes d'organes de certification reconnus, ainsi que des normes ou règles qui serviront de base à la certification.

L'avantage de ce système consiste dans la disparition des doubles emplois en matière d'inspection et de certification. Lorsqu'un produit destiné à deux marchés peut devoir faire l'objet d'une double évaluation (parce que les prescriptions techniques ou les normes sont différentes), l'évaluation sera moins coûteuse si elle est effectuée par le même organisme. Le délai de commercialisation est réduit, puisque les contacts entre le fabricant et l'organe d'évaluation de la conformité, ainsi que l'évaluation unique, accélèrent le processus. Même quand les réglementations fondamentales sont harmonisées, par exemple au moyen d'une norme internationale, la nécessité d'une reconnaissance des certificats subsiste, et dans ces cas-là, l'avantage est évident: le produit fait l'objet d'une évaluation unique, et non double, sur la base de la norme acceptée par les deux entités.

L'accroissement de la transparence constitue un autre avantage des ARM (toutes les procédures doivent être décrites clairement); en outre, des contacts entre instances de réglementation peuvent conduire à une certaine harmonisation et la transparence des procédures assure une plus grande prévisibilité, qui permet aux entreprises de mieux planifier leurs stratégies commerciales.

Accords multilatéraux de reconnaissance mutuelle

Ces dernières années, des accords ou arrangements multilatéraux ont commencé à faire leur apparition au niveau international, soit à l'échelon des gouvernements, soit à celui d'organisations régionales. À la base, il s'agit d'étendre à un plus grand nombre de partenaires commerciaux les avantages d'un accès plus facile aux marchés. Cependant, en raison du grand nombre d'acteurs concernés, ces accords se traduisent souvent par une complexité accrue (en raison de l'éventail plus vaste de différences dans chaque système).

Les contenus des ARM de cette nature sont souvent différents, parce qu'ils ne couvrent qu'un nombre limité de secteurs ou parce qu'ils ne prévoient qu'une reconnaissance partielle, limitant ainsi la facilitation des échanges. C'est le cas de la plupart des accords multilatéraux existants sur la reconnaissance mutuelle: leur portée se limite généralement à l'acceptation, par les autres parties, de rapports d'essais provenant d'un laboratoire situé sur le territoire de l'une des parties, ces essais étant normalement effectués sur la base de normes convenues ou de normes internationales.

Étude de cas: l'ARM du CEAP

L'ARM de la Coopération économique Asie-Pacifique (CEAP) représente l'exemple le mieux connu en dehors de l'UE d'un accord multilatéral. À travers le programme d'action d'Osaka, la CEAP⁸ apporte son soutien à la conclusion d'accords multilatéraux et bilatéraux de reconnaissance mutuelle dans sa région. Les secteurs concernés sont au nombre de quatre.

- (a) *L'accord CEAP de reconnaissance mutuelle de l'évaluation de la conformité d'aliments et de denrées alimentaires ("APEC Food MRA")* est composé d'un accord cadre ("accord global") et d'accords séparés de mise en œuvre (accords sectoriels). Les accords sectoriels impliquent l'acceptation, par une entité importatrice, de la conformité des denrées alimentaires importées aux prescriptions de cette entité.
- (b) *L'accord modèle CEAP sur la reconnaissance mutuelle des produits de l'industrie automobile* ne constitue pas une convention à proprement parler, mais fournit simplement un modèle ou texte type à utiliser par les économies membres lorsqu'elles concluent des accords bilatéraux. Chaque entité garantit que les produits exportés au titre de l'accord sont conformes à la liste des normes harmonisées qui y figurent. Les normes harmonisées seront fondées sur les normes équivalentes de l'ONU-CEE.
- (c) *L'accord CEAP de reconnaissance mutuelle de l'évaluation de la conformité d'équipements de télécommunication ("APEC Tel MRA")* est composé d'un accord cadre et de deux accords de conformité (dont l'un concerne les rapports d'essais et l'autre, les certificats). Les économies membres sont libres d'adhérer à l'accord de conformité qui convient le mieux à leur régime réglementaire.

⁸ La CEAP a été établie en 1989 en réaction à l'interdépendance croissante entre les économies de la région Asie-Pacifique. Entamée sous forme de dialogue informel, elle est devenue depuis lors le premier vecteur régional de promotion d'un commerce libéralisé entre ses 21 économies membres.

- (d) *L'accord CEAP de reconnaissance mutuelle de l'évaluation de la conformité d'équipements électriques et électroniques ("APEC Electrical MRA")*, comme l'accord sur les télécommunications, concerne la reconnaissance des rapports d'essais et des certificats; toutefois, toutes les dispositions sont contenues dans un document unique.

Choix d'un ARM: aperçu de l'expérience acquise

Les coûts et les avantages des ARM doivent être appréciés à la lumière de certaines données ayant trait à la concurrence politique et commerciale. Sur la base de son expérience, la Commission estime que la négociation d'ARM ne se justifie que dans les circonstances suivantes:

- (a) quand les différences théoriques et pratiques entre les systèmes de certification ne sont pas trop grandes;
- (b) quand il existe de solides infrastructures opérationnelles en matière de réglementation, de normes et de certification, ainsi que des infrastructures et des capacités de surveillance du marché, qui sont comparables et compatibles avec celles de l'UE;
- (c) quand le volume des échanges entre les économies concernées est suffisant pour justifier le coût qu'implique la conclusion de tels accords;
- (d) quand les échanges que l'on souhaite libéraliser offrent des possibilités d'ouverture des marchés à l'industrie de l'UE et à celle du pays tiers, puisque le soutien politique de l'industrie est manifestement nécessaire pour que les mesures de libéralisation des échanges bénéficient d'un contexte favorable.

Les ARM ne lèvent pas certains obstacles techniques majeurs aux échanges. Dans divers secteurs, les activités de certification font l'objet d'un contrôle sévère de la part des administrations. Il se peut que, pour des raisons politiques ou autres, certaines réglementations techniques ne puissent être modifiées. Il peut aussi exister des secteurs du marché où, bien que les produits ne fassent théoriquement pas l'objet d'une certification obligatoire, cette obligation soit inévitable dans la pratique, par exemple pour des raisons liées au marché (les clients peuvent exiger des produits certifiés, même si des produits non certifiés peuvent légalement être mis sur le marché).

Les ARM ne permettent pas de résoudre les problèmes de cette nature. Ils constituent un instrument de facilitation des échanges, qui peut être utilisé quand les partenaires potentiels ont déjà accompli une partie du chemin en rapprochant suffisamment leurs systèmes pour permettre aux ARM de fonctionner, sans pour autant se pencher sur des questions d'harmonisation ou en acceptant que l'harmonisation constitue un objectif trop éloigné pour pouvoir être atteint dans un délai raisonnable.

TYPES DE RECONNAISSANCE MUTUELLE PARTIELLE, VOLONTAIRE, RESTREINTE OU MOINS FORMELLE

L'adhésion à un accord de reconnaissance mutuelle implique que chaque partie est convaincue que les systèmes de certification des produits de l'autre partie sont efficaces et suffisamment fiables pour assurer un niveau de protection approprié. Cette conviction ne peut pas toujours s'acquérir du jour au lendemain, puisque les autorités de chaque entité délèguent en fait une partie de l'application des règles techniques à des organismes sur lesquels elles n'exercent pas

de contrôle direct (bien que l'on puisse estimer qu'il existe un certain contrôle indirect, à travers les relations qu'entretiennent les autorités des différentes économies concernées), et il est compréhensible que certaines résistances se manifestent lorsqu'un produit risque de présenter un danger potentiel.

En fait, les signataires d'un ARM sont convenus de partager dans une certaine mesure le contrôle de leur marché intérieur dans le domaine concerné et ce, sur une base de réciprocité. Pendant la phase de démarrage d'un accord de ce type, les autorités peuvent être réticentes à abandonner une partie du pouvoir de réglementer leurs propres marchés.

En outre, si l'une des entités ne possède pas les infrastructures techniques nécessaires pour conclure un ARM, celui-ci ne sera peut-être pas l'instrument le plus approprié, car il suppose que les niveaux des infrastructures techniques sont comparables. Un pays disposant d'une infrastructure bien développée pourra être en mesure de fournir les certificats requis à un autre pays, mais, si l'infrastructure de certification est moins développée dans ce dernier, ses organes d'évaluation de la conformité n'auront peut-être pas la capacité de fournir des certificats auxquels l'autre pays pourra faire confiance. Par ailleurs, il peut exister, dans le pays moins développé, des règles sévères régissant le contrôle à l'importation, qui compenseront le manque d'efficacité des mécanismes de surveillance du marché.

Le concept de reconnaissance mutuelle peut être décomposé en un certain nombre d'éléments, qui sont tous réunis dans un ARM classique. Toutefois, si l'on estime qu'il est prématuré de conclure un ARM ou si la volonté politique ou les ressources techniques nécessaires à cet effet font défaut, il est peut-être possible d'identifier certains éléments pouvant être appliqués séparément, sur une base autonome ou dans le cadre d'un groupe de mesures qui ne constituent pas conjointement un ARM complet. Un "ARM par étapes" pourrait se composer d'un accord global auquel viendraient s'ajouter progressivement d'autres accords destinés à réaliser la coopération réglementaire, la reconnaissance mutuelle ou d'autres objectifs. La volonté politique de parvenir à un ARM pourrait être stimulée par une approche "globale", permettant à chaque signataire d'obtenir une partie de ce qu'il veut en échange de concessions.

C'est ainsi que, dans le secteur pharmaceutique, les bonnes pratiques de fabrication (BPF) ou les bonnes pratiques de laboratoire (BPL) peuvent être considérées comme faisant partie d'un ARM, mais elles pourraient également faire l'objet d'un accord autonome (un accord sur les BPL a été conclu avec Israël). La traçabilité des normes de mesure représente un autre domaine potentiel de coopération. Si les normes de mesure appliquées par des laboratoires sur le territoire d'une entité sont jugées acceptables par l'autre entité, l'acceptation des résultats d'essais s'en trouvera facilitée.

Accréditation

Un domaine tout particulièrement appelé à se développer est celui de l'accréditation: il s'agit là de l'un des moyens les plus courants par lesquels un organisme est reconnu comme étant compétent en matière de certification, d'essais et dans des domaines connexes. En général, les organes de certification sont accrédités (c'est-à-dire autorisés à délivrer des certificats de conformité) par une instance d'accréditation de leur propre pays ou région. La certification peut être fondée sur des essais effectués par des laboratoires d'essais accrédités, qui sont accrédités de la même manière pour effectuer des essais pour le compte de leur propre pays ou région.

La prolifération des contacts et des accords entre instances d'accréditation est une réalité, ce qui peut assurément jouer un rôle important en encourageant les activités de facilitation des échanges dans le domaine de l'évaluation de la conformité.

Toutefois, il n'existe a priori aucune raison pour que le phénomène de l'accréditation soit aussi limité; en théorie, il est possible de mettre en place un système ou un accord qui permettrait à l'organe d'accréditation d'une entité d'accréditer des laboratoires situés sur le territoire de l'autre entité, c'est-à-dire d'autoriser ces laboratoires à délivrer des certificats attestant la conformité des produits aux règles techniques de l'autre entité. Un tel système aurait pour effet d'étendre la zone géographique dans laquelle les certificats de conformité sont acceptés et, d'une manière générale, faciliterait les échanges en allégeant les modalités administratives de la certification. Toutefois, il devrait être conçu avec le plus grand soin et exigerait, en tout état de cause, un degré de confiance égal entre les parties. Il s'agit peut-être là d'un domaine dont il conviendrait d'approfondir l'étude à la lumière de l'expérience acquise avec les ARM existants.

Le nombre d'accords volontaires conclus entre organes d'accréditation, instances de certification et laboratoires d'essais augmente déjà constamment. Ces accords prennent en compte les expériences communes et instaurent des réseaux d'échange d'informations, de travaux techniques et de pratiques. Ces activités sont exercées sur une base volontaire par des opérateurs privés, bien que les administrations publiques puissent également jouer un rôle en soutenant et en facilitant la conclusion de tels accords. Le soutien peut être accordé directement, par la promotion ou le financement d'un échange d'informations et l'organisation de manifestations, ou indirectement, par l'établissement ou la reconnaissance du rôle que les systèmes existants peuvent jouer dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux.

En outre, il existe déjà toute une série d'accords de sous-traitance entre des laboratoires d'essais et des organes de certification. Dans ces cas-là, l'organisme chef de file conserve la responsabilité de la totalité ou d'une partie de l'évaluation de la conformité, tandis que le laboratoire partenaire effectue la plus grande partie des essais du produit. Ce type d'accord est également très fréquent au niveau international, entre des organismes situés dans des pays différents.

*Études de cas: exemples d'activités d'accréditation*⁹

Au niveau régional européen, les membres de l'AE (Accréditation européenne) peuvent demander l'évaluation de leurs activités par un groupe affinitaire. Les membres ayant satisfait à cette évaluation peuvent adhérer à l'accord multilatéral approprié les accréditant en tant qu'organismes de certification, laboratoires ou organes d'inspection. En signant cet accord, ils reconnaissent et favorisent l'équivalence des systèmes des autres membres, ainsi que celle des certificats et des rapports délivrés par des organismes accrédités au titre de ces systèmes. L'AE encourage la reconnaissance et l'acceptation, dans tous les pays couverts par l'accord multilatéral, des certificats et rapports émanant d'organismes accrédités par les organes d'accréditation nationaux qui ont adhéré à l'accord multilatéral. Le but de ce dernier est d'assurer un niveau de compétence uniforme des organes accrédités et de réduire, voire d'éliminer la nécessité d'évaluations multiples.

⁹ L'AE (Accréditation européenne) est une organisation regroupant des organismes nationaux d'accréditation européens. L'ILAC (Conférence internationale sur l'agrément des laboratoires d'essais) regroupe des instances d'accréditation de laboratoires au niveau mondial. L'IAF (Forum international de l'accréditation) joue un rôle analogue pour les organes de certification.

Le système émergent d'accords multilatéraux de reconnaissance mutuelle entre des organes d'accréditation des laboratoires, regroupés au sein de l'ILAC (Conférence internationale sur l'agrément des laboratoires d'essais), qui sont fondés sur des examens par des groupes affinitaires, apporte aux laboratoires accrédités au niveau mondial une sorte de reconnaissance internationale et permet une acceptation plus facile à l'étranger de données d'essais fournies par ces laboratoires et accompagnant des marchandises exportées.

De même, l'IAF (Forum international de l'accréditation) met en place des accords multilatéraux de reconnaissance mutuelle au niveau mondial sur la base de l'équivalence des programmes d'accréditation d'organismes d'évaluation de la conformité, mis en œuvre par des membres des organes d'accréditation et vérifiés par un groupe affinitaire. La fonction essentielle de l'ILAC et de l'IAF est de parvenir à une reconnaissance volontaire au niveau mondial par la réalisation de programmes fixant des critères communs pour l'accréditation et l'évaluation de conformité, qui contribuent à l'élimination des obstacles non tarifaires aux échanges. Ce système abaisse efficacement les coûts supportés par les fabricants et par les importateurs, car il réduit ou élimine la nécessité de soumettre les produits à de nouveaux essais dans un autre pays.

Le système IECEE-CB est un accord multilatéral auquel adhèrent des organismes de certification de nombreux pays. Les pays qui sont membres de la Commission électrotechnique internationale (CEI) peuvent participer au système et désigner des organes de certification (OC) nationaux. Le système fait appel à des certificats de contrôle d'organes de certification pour attester que les échantillons d'un produit répondent aux prescriptions des normes pertinentes de la CEI et sont conformes aux variantes nationales déclarées qui existent dans divers pays membres. Le système repose donc sur l'utilisation de normes CEI internationales et sur un échange transparent d'informations sur toute variante de ces normes qui peut être appliquée à l'échelon national. Un fabricant utilisant un rapport d'essai délivré par l'un des organes de certification membres du système peut obtenir facilement une certification nationale de son produit dans tous les autres pays adhérant au système.

Coopération dans l'élaboration des normes

La coopération dans l'élaboration des normes présente également des avantages: en effet, bien que les normes consacrent généralement les pratiques techniques existantes, il est économiquement avantageux de faire converger les pratiques techniques.

Bien que les initiatives de cette nature ne constituent pas véritablement des mesures d'harmonisation, elles n'en servent pas moins à renforcer la confiance et à mettre en place un environnement qui, à moyen et à long terme, favorise la convergence des règles techniques. Une fois que la confiance existe, il est possible d'introduire davantage d'éléments de reconnaissance mutuelle et de convergence, le cas échéant en procédant secteur par secteur.

NORMALISATION INTERNATIONALE

Outre l'harmonisation des prescriptions réglementaires, la normalisation internationale est devenue importante en tant que moyen d'établir des prescriptions techniques au niveau international, normalement en vue d'une application volontaire. Les organes classiques de normalisation internationale que sont la CEI et l'ISO existent depuis bien des années et bénéficient d'une reconnaissance au niveau mondial. En ce qui concerne plus particulièrement la CEI, on peut affirmer que l'internationalisation des pratiques techniques dans le domaine couvert (c'est-à-dire le secteur électrotechnique) a été largement couronnée de succès, du moins sur certains points (ainsi, les normes selon lesquelles sont construits les équipements électriques sont pratiquement les mêmes dans le monde entier).

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'accord OTC de l'OMC accorde une certaine priorité aux normes internationales (quand elles existent) en tant que bases de la réglementation technique (par les autorités nationales) et de la normalisation nationale et régionale (par des organismes de normalisation reconnus aux niveaux national et régional). Mais il ne s'agit nullement là d'une exigence absolue, et les membres de l'OMC peuvent s'en écarter s'ils ont une raison légitime pour ce faire. De telles raisons doivent cependant avoir trait à l'objectif légitime de la réglementation ou de la norme. En l'absence de normes internationales, les membres de l'OMC sont évidemment libres de normaliser ou de réglementer comme ils l'entendent.

La normalisation internationale présente plusieurs avantages: une solution unique, acceptée au niveau de l'économie globale, libéralisera les échanges dans la mesure où elle unifie les pratiques techniques, fournit une référence acceptée mondialement et promeut les avantages économiques qui découlent de l'élimination de solutions divergentes, bien que de valeur technique égale, sans pour autant compromettre la concurrence, ni la diversité des produits.

Toutefois, le système des normes internationales, tel qu'il se présente actuellement, continue à poser des problèmes. L'un de ces problèmes réside dans la prolifération des organismes: aussi bien l'OCDE que l'OMC ont recensé un grand nombre d'organismes qui établissent des spécifications techniques à usage international. Ainsi, la CEI, l'ISO, l'UIT, l'OCDE, l'ONU-CEE et l'OIE sont toutes intervenues lors d'une réunion de l'OMC consacrée à cette question. De nouveaux organismes, tels que le GHTF, le W3C et l'IETF, continuent à apparaître¹⁰. Dans certains cas, les membres de ces organismes sont des administrations publiques; il peut s'agir également d'organes de certification, de fédérations industrielles ou encore d'entreprises commerciales individuelles. Bien qu'à cet égard, la situation ne soit toujours pas tout à fait claire, l'examen triennal, par l'OMC, de l'accord OTC a permis de dégager quelques principes fondamentaux pour l'élaboration de normes internationales. Il convient d'espérer qu'à partir de là, de nouveaux progrès puissent être accomplis.

En outre, il n'est pas toujours facile de réagir en temps utile aux besoins en matière de réglementation. Le processus de normalisation internationale peut être désespérément lent (en général, il se passe quatre ou cinq ans entre la proposition et la publication) et les priorités ne sont, semble-t-il, pas toujours fixées en fonction des besoins du commerce international. En conséquence, même l'UE, qui est le chef de file de la normalisation internationale et qui s'est fermement engagée dans cette voie, n'utilise les normes internationales que dans une mesure relativement limitée comme base de sa législation technique et de la libéralisation des échanges.

De plus, il n'existe toujours pas de mécanisme bien établi par lequel les administrations peuvent inviter les organismes internationaux de normalisation (à ne pas confondre avec les organismes intergouvernementaux) à élaborer des normes internationales susceptibles d'être utilisées pour soutenir une structure réglementaire commune. Des travaux visant à définir un mécanisme approprié ont été entamés dans le contexte de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Toutefois, ces travaux n'en sont qu'à leur phase préliminaire et un soutien au niveau mondial doit encore être trouvé.

¹⁰ OCDE: Organisation de coopération et de développement économique; UIT: Union internationale des télécommunications; ONU-CEE: Commission économique des Nations Unies pour l'Europe; OIE: Office international des épizooties; GHTF: Global Harmonization Task Force; W3C: World Wide Web Consortium; IETF: Internet Engineering Task Force. Tous ces organismes - et bien d'autres - publient des spécifications, des normes ou des réglementations techniques (la différence entre ces concepts n'est pas toujours parfaitement claire) au niveau mondial.

En bref, on peut affirmer que la normalisation internationale constitue une voie possible vers l'unification de l'environnement réglementaire. Cette possibilité est confirmée dans une certaine mesure par l'expérience de l'UE, qui utilise la normalisation régionale comme un instrument de développement de son propre marché intérieur. Pour l'heure, l'efficacité de la normalisation internationale reste cependant assez limitée, bien que des efforts intenses aient été entrepris au sein des organismes internationaux de normalisation pour la faire progresser et dans un certain nombre d'enceintes pour améliorer l'alignement des normes nationales sur les normes internationales. D'une manière générale, l'Europe se montre dynamique en matière de normalisation internationale, et cet instrument lui offre une possibilité de promouvoir son système. À cette fin, le Conseil a invité la Commission à élaborer des orientations en vue d'une politique européenne de normalisation dans le contexte international.¹¹

ASSISTANCE TECHNIQUE

Les objectifs de l'assistance technique

L'assistance technique est offerte par l'UE dans le contexte de programmes dont les objectifs principaux sont déterminés par les grands objectifs communautaires, le programme stratégique du pays partenaire, l'analyse de la situation de ce pays, ainsi que les activités de ses partenaires principaux. Dans le cas des pays en développement, en particulier, le système des préférences commerciales n'est pas le seul élément qui favorise le développement des exportations. Une assistance technique, destinée à renforcer le côté de l'offre, est indispensable; dans le domaine des normes et de l'évaluation de la conformité, elle peut contribuer au respect des prescriptions relatives aux produits.

Dans ce contexte, la nature précise de l'assistance dépendra de la situation et du niveau de développement du pays bénéficiaire. En outre, les résultats de l'assistance doivent pouvoir être préservés à l'aide des ressources propres du bénéficiaire.

Les actions d'assistance technique peuvent viser à réduire les OTC, à sensibiliser les pays partenaires à l'existence des OTC et à la nécessité de les diminuer, à aider les bénéficiaires à satisfaire aux prescriptions de l'UE, à prévenir l'exportation de produits dangereux, à préparer la conclusion d'accords destinés à réduire les OTC, à préparer les bénéficiaires à une adhésion à l'OMC, à les aider à mettre en œuvre efficacement l'accord OTC, à les préparer à la conclusion d'ARM ou d'accords de libre-échange, à mobiliser un soutien en faveur de l'approche de l'UE, à mettre en place les institutions et autres dispositifs nécessaires, ainsi qu'à encourager le développement économique et social du pays bénéficiaire. Cette énumération n'est pas exhaustive: l'assistance technique peut se justifier par d'autres raisons encore.

De tels programmes peuvent aider les pays en développement à mettre en place une infrastructure en matière de réglementation, de normes et de conformité, encourager l'adoption, par ces pays, de normes internationales et européennes, les inciter à améliorer leurs infrastructures et à mettre en œuvre des systèmes d'accréditation et de normalisation, et à former des fonctionnaires à l'élaboration de règles et de normes techniques. Il est de l'intérêt de la Communauté comme du pays tiers en cause que ce dernier soit aidé à fabriquer des produits plus sûrs ou de meilleure qualité, afin que ses produits puissent être échangés avec les pays développés dans le plein respect des prescriptions pertinentes concernant la

¹¹ Résolution du Conseil du 28 octobre 1999, JO C 141 du 19.5.2000, pp. 1 à 4.

protection de la santé, la sécurité, etc. La Communauté a également intérêt à promouvoir dans les pays tiers la demande de produits communautaires de consommation de valeur élevée.

Certains pays partenaires ont atteint un niveau de développement économique et industriel qui leur a permis de mettre en place des infrastructures de base, telles qu'un organisme édictant des normes fonctionnelles, une série de normes industrielles fondamentales, ainsi que des laboratoires d'essais. L'assistance peut dès lors être ciblée sur des domaines comme l'amélioration du régime réglementaire de secteurs spécifiques, le perfectionnement de l'infrastructure nécessaire à la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle, ou encore la promotion des approches réglementaires européennes et internationales, y compris dans le secteur de l'évaluation de la conformité. Quand les conditions techniques sont remplies, la reconnaissance mutuelle peut être l'un des objectifs à poursuivre. L'expérience acquise par la Communauté dans le cadre de son propre marché unique peut utilement servir de modèle dans de nombreuses régions du monde où la mise en place de systèmes régionaux est envisagée.

Types d'assistance technique

Indépendamment de la nature de l'assistance fournie, le bénéficiaire doit posséder la capacité et la motivation nécessaires pour tirer profit de l'assistance et en exploiter les résultats. Deux méthodes très efficaces à cet égard sont l'apprentissage par la pratique et l'échange d'expériences acquises. Quand les besoins et les priorités du bénéficiaire n'apparaissent pas clairement, une assistance pour l'évaluation de la situation pourrait constituer un point de départ valable. Pour que des aides à l'investissement puissent être accordées, il est indispensable que les structures et les ressources nécessaires existent.

L'assistance peut prendre la forme d'une évaluation de la situation du pays, permettant aux pays en développement d'analyser leurs besoins et leurs priorités, de séminaires d'information et d'ateliers, de conférences et de campagnes de sensibilisation, d'actions de formation, y compris la formation d'instructeurs, de stages pratiques dans des organismes européens publics et privés, d'une participation aux travaux d'organisations internationales, d'activités de coopération régionale, de conseils d'experts, de développement des institutions (mise en place et renforcement d'organismes compétents), et enfin d'investissements.

Quand le but de l'assistance est de réduire les obstacles techniques au commerce, l'UE a pour principe de diffuser l'approche européenne visant à concilier les objectifs réglementaires et commerciaux. L'assistance peut dès lors être axée sur la Nouvelle approche et l'approche globale, l'harmonisation des législations et des réglementations, la normalisation, l'accréditation, l'inspection, les essais et la certification (ainsi que l'évaluation de la conformité en général), le marquage, la métrologie et la surveillance du marché. Les groupes cibles de cette assistance sont les administrations publiques (y compris les services douaniers), les organes de normalisation, d'accréditation et d'évaluation de la conformité, les opérateurs économiques, y compris les fabricants et les organisations commerciales, les laboratoires d'essais et les groupements de consommateurs.

Fourniture de l'assistance technique

L'assistance technique de l'UE est généralement fournie sous forme de subventions, bien que le bénéficiaire puisse être tenu de prendre à sa charge une partie des investissements (généralement 25 %). Le financement communautaire de l'assistance peut être assuré par des programmes pluriannuels composés de plusieurs projets et sous-projets, ou dans le cadre de projets uniques. Des accords d'assistance peuvent être conclus à différents niveaux, par

exemple entre administrations publiques, entre une région et une administration, entre régions, entre organismes privés ou à l'intérieur d'organisations multinationales privées.

Au moment de décider de l'octroi d'une assistance technique, il est indispensable de prendre en compte les facteurs suivants: coordination avec d'autres projets d'assistance achevés, en cours ou prévus; possibilité de mettre en commun des ressources pour assurer le financement; possibilités de coopération régionale et d'autres types d'assistance bilatérale et internationale; état des institutions et autres dispositifs existants; adhésion éventuelle du bénéficiaire à l'accord OTC de l'OMC et, le cas échéant, respect, par ce membre, des engagements contractés au titre de cet accord et existence éventuelle d'autres problèmes dans ce domaine; stratégie à long terme (environ cinq ans) en matière d'infrastructures, priorités et réalisme des plans de développement existants et des projets envisagés, y compris dans le domaine des ressources financières et humaines; durabilité des résultats des activités qui pourraient bénéficier d'une assistance, gestion de ces activités, et enfin considérations politiques.

Études de cas: quelques projets d'assistance technique de l'UE

- (a) Un projet concernant *les normes et l'évaluation de la conformité pour un pays d'Europe orientale non candidat à l'adhésion* a pour but de faciliter la transition à l'économie de marché, ainsi que l'intégration du pays et de ses entreprises dans l'économie mondiale. Une assistance sera accordée pour aider le pays à réduire considérablement le nombre de produits qui doivent obligatoirement faire l'objet d'une certification par une tierce partie avant leur commercialisation; le cas échéant, pour instaurer un système de déclaration de conformité des fabricants; pour aider le pays à élaborer une législation horizontale, en ce qui concerne tout particulièrement l'évaluation de la conformité et la sécurité des produits, à aider le pays à consolider la distinction entre les réglementations techniques obligatoires et les normes volontaires; à apporter une aide dans toute question concernant le respect de l'accord OTC de l'OMC (en particulier le fonctionnement d'un point d'information); à résoudre les problèmes organisationnels au sein de l'organisme de normalisation, ainsi que les problèmes pouvant exister entre cet organisme et d'autres instances ayant des activités dans ce domaine, et enfin à familiariser les fonctionnaires du pays bénéficiaire avec les conséquences qu'aura le passage au système de l'UE et à d'autres systèmes internationaux de normalisation et d'évaluation de la conformité.
- (b) Un projet concernant *les normes et la qualité dans un pays moins avancé d'Asie* a pour objectif de contribuer aux efforts entrepris par ce pays pour passer à l'économie de marché. Plus spécifiquement, il s'agit d'améliorer la "qualité" au niveau institutionnel et au niveau des entreprises. L'assistance servira à renforcer la structure "qualité" de l'industrie, à encourager et à faciliter la compréhension et l'utilisation de normes et de règlements techniques par l'industrie, notamment dans le contexte de l'exportation, à fournir à l'industrie et aux centres régionaux des services solides et fiables de métrologie et d'étalonnage, à fournir aux entreprises des services internationalement reconnus et acceptés d'essai et de certification des produits, à améliorer la qualité des produits par la mise en place d'un système de gestion de la qualité, fondé sur des normes internationales et la certification, et enfin à établir un système national d'accréditation à l'intention des laboratoires et des organismes de certification.
- (c) Un programme régional sud-américain apporte une assistance technique à certains pays de la région en vue de permettre des activités et une coopération dans le domaine de l'infrastructure "qualité". Ce programme finance notamment la participation d'experts techniques à des réunions internationales et un transfert de connaissances en provenance de l'Europe. Parmi les "sous-projets", citons la formation d'inspecteurs de la qualité et de formateurs "qualité", l'assistance aux PME souhaitant obtenir une certification de la qualité selon la norme ISO 9000, l'assistance dans la mise en place

de systèmes nationaux d'information et de notification dans les pays participants, l'aide aux pays participants souhaitant mettre en place des activités régionales de normalisation et appliquer le système européen INES, une assistance destinée à créer des systèmes de certification et d'accréditation conformes aux modèles internationaux, la création d'une métrologie légale et industrielle cohérente et le renforcement des capacités des pays participants dans ces domaines, ainsi que le renforcement des centres régionaux d'information des PME en matière de normalisation et de qualité.

Ces trois projets contiennent des éléments très différents, mais ils ont en commun l'aide apportée à l'information et à la formation, à l'élaboration d'une législation et d'une réglementation, ainsi qu'à la mise en œuvre concrète des mesures, grâce à la création et à l'amélioration de procédures et au développement d'organismes.

Quand l'infrastructure "qualité" de base aura atteint un niveau suffisant, l'assistance technique dans des domaines spécifiques, tels que la participation aux travaux internationaux, la solution des problèmes commerciaux et l'aide à l'investissement, prendra une ampleur plus grande. Il convient de reconnaître que, malgré l'existence de schémas communs, la situation de chaque bénéficiaire potentiel est unique.

LA MISE EN ŒUVRE DES SYSTEMES

Il ne suffit pas de conclure des accords, encore faut-il être raisonnablement sûr que ces accords seront mis en œuvre. L'expérience montre que, si la capacité ou la volonté politique de mettre un accord en œuvre font défaut, l'accord lui-même ne sera pas suivi d'effets. De même, un accord partant d'une bonne intention, mais que l'un des signataires n'a pas la capacité, ni la volonté de mettre en œuvre, fera plus de mal que de bien, puisque le concept tout entier se verra discrédité.

En conséquence, tout accord visant à faciliter les échanges doit supposer un désir, une capacité et une volonté réels de mise en œuvre. Cela signifie notamment que les organes en cause (de nature législative ou administrative, par exemple) des deux parties à une négociation doivent participer à cette négociation, et que l'on doit pouvoir être raisonnablement sûr que ces organes pourront et voudront appliquer concrètement l'accord conclu. En définitive, les accords de cette nature reposent sur la volonté des parties de les mettre en œuvre, et il est préférable de déterminer ce qui est raisonnablement possible plutôt que de convenir d'un programme ambitieux pour se rendre compte que ce qui a été décidé sur papier ne peut être réalisé en pratique.

CONCLUSION: CHOISIR L'INSTRUMENT ADEQUAT

Une analyse des mesures de facilitation des échanges dans les domaines de la réglementation technique, de l'évaluation de la conformité et de la certification montre que tout un éventail d'instruments est disponible. Le choix de l'instrument adéquat dépendra des caractéristiques des marchés, de l'environnement réglementaire du pays tiers ou de la région concernée, ainsi que de la volonté des industries, des instances réglementaires et d'autres parties de réaliser les objectifs convenus.

En tout état de cause, les secteurs en question devraient offrir d'évidentes possibilités de facilitation de l'accès de l'industrie communautaire à des marchés étrangers; l'instrument choisi devrait également garantir le bon fonctionnement du marché intérieur de l'UE sans en remettre les principes en cause. Des mesures de facilitation du commerce peuvent également

être utilisées pour promouvoir les approches réglementaires pratiquées dans l'UE, qui ont fait la preuve de leur utilité dans l'achèvement du marché unique. Des secteurs différents auront souvent des besoins différents. C'est ainsi que, s'il existe un ensemble bien établi de règles internationales (comme dans le cas des équipements marins, que nous avons déjà évoqué), l'harmonisation et/ou l'équivalence peuvent être fondées sur ces règles.

Caractéristiques particulières des parties à un accord

Toute asymétrie entre les prescriptions auxquelles doivent satisfaire les signataires d'un accord peut constituer un obstacle dans des secteurs particuliers. Ces asymétries peuvent résulter de différences entre les pratiques réglementaires, selon qu'une économie pratique la certification *ex ante*, la surveillance active du marché par des organismes publics ou applique un système de responsabilité *ex post* du fait des produits, basé sur le droit du consommateur lésé de poursuivre le fournisseur d'un produit. Elles peuvent également être causées par des différences fondamentales entre les pratiques technologiques. Il n'est pas toujours possible de résoudre aisément ces problèmes par la reconnaissance de certificats ou de normes communes, surtout si l'une des entités en cause applique un régime plus libéral que l'autre. Une possibilité à étudier dans ce domaine est celle de la conclusion d'*accords multisectoriels*, faisant éventuellement appel à différents instruments. La conclusion de tels accords exigera cependant un degré considérable de modernité administrative et posera certainement plus de problèmes que la simple signature d'un accord mutuel dans un seul secteur.

Si plusieurs partenaires commerciaux ont des économies qui sont bien intégrées avec un ou plusieurs partenaires locaux, il peut également être problématique de conclure un accord avec une seule de ces entités, et non avec toutes. Si les échanges entre l'UE et un pays particulier sont facilités, par exemple par la conclusion d'un ARM, et si le pays partenaire est un centre commercial régional par où transitent de nombreuses marchandises exportées vers d'autres pays ou importées d'autres pays, les biens se trouvant dans le pays partenaire et provenant des partenaires locaux de celui-ci entreront sur le marché européen en profitant de manière détournée de l'ARM et ce, bien que les partenaires locaux n'aient signé aucun accord similaire avec l'UE. Aussi les exportations de l'UE vers ces pays ne bénéficieront-elles pas de mêmes avantages. Les "règles d'origine" et des dispositions similaires risquent d'être peu efficaces à cet égard, car l'UE n'aura aucun moyen et le pays partenaire, aucune raison de les mettre en œuvre. Au moment de conclure un accord avec un pays de ce type, il importe d'être conscient de ce risque: soit, il faudra accepter le risque de faciliter les échanges sur une base asymétrique "par la bande", soit la conclusion d'accords avec de tels centres commerciaux devra être fonction de la possibilité de conclure des accords avec l'ensemble de leurs partenaires locaux.

Comment identifier l'instrument à utiliser?

Dans tous ces domaines, l'UE est déjà engagée dans un nombre considérable d'activités, dont certaines ont fait l'objet d'une description détaillée plus haut. Outre les ARM conclus ou à conclure, il convient de citer d'autres initiatives, telles que le dialogue de l'ASEM sur les normes (dans le cadre du plan d'action de l'ASEM pour la facilitation des échanges) et le Partenariat économique transatlantique. Grâce à des accords conclus avec les organismes européens de normalisation, l'UE est l'un des chefs de file de la normalisation internationale et joue un rôle actif au sein du comité de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC).

À l'avenir, les activités de facilitation du commerce devraient continuer à faire usage de l'ensemble des instruments disponibles. Une *recherche systématique* de l'instrument adéquat

pourrait se fonder sur l'évaluation du potentiel d'accroissement de la demande, la nature des obstacles (normes différentes, procédures de certification, capacité de surveillance du marché, etc.), la volonté politique des parties concernées de parvenir à une solution (si l'on sait, par exemple, qu'un organe administratif d'un pays donné se montre systématiquement peu coopératif, il n'est peut-être pas utile d'insister si la coopération de cet organe est requise dans un autre secteur), le souhait des opérateurs économiques de parvenir à un accord, et enfin les capacités réglementaires respectives des parties concernées.

Cela dit, des facteurs autres que le commerce devront être valablement pris en compte. Ainsi, lorsque la réglementation poursuit un objectif légitime, tel que la sécurité, une initiative visant à faciliter les échanges ne doit pas compromettre le niveau de protection existant. En outre, il est possible que les signataires d'un accord estiment qu'il est politiquement nécessaire de préserver un certain degré d'autonomie réglementaire.