

8 Notifications, examens des politiques commerciales et suivi

Quis custodiet ipsos custodes [Mais les gardiens, eux, qui les gardent]

Juvénal

Satire V | lignes 347 et 348 (vers 100 après JC.)

Introduction

L'une des fonctions de l'OMC est de collecter, évaluer et diffuser des renseignements sur les politiques commerciales de ses Membres. Pour cela, elle dispose principalement de trois outils : les notifications que les Membres sont tenus de présenter concernant leurs lois et leurs politiques, les examens effectués par l'Organe d'examen des politiques commerciales (OEPC) et les activités de surveillance relancées par le Secrétariat au moment de la crise financière en 2008. Ces outils font partie de la panoplie des moyens d'action et d'analyse du Secrétariat, et si les notifications relèvent principalement de la responsabilité des Membres, les examens et sont strictement factuelles et ciblées, les examens des politiques commerciales (EPC) sont des enquêtes approfondies menées conjointement par les Membres et le Secrétariat de l'OMC et impliquent un jugement sur les politiques des Membres et les activités de suivi sont menées en coopération avec d'autres organisations internationales et visent expressément à identifier les cas où les Membres font marche arrière.

Ces démarches ont au moins deux objectifs distincts. L'objectif principal est de promouvoir la transparence et le respect des règles. Chacune de ces activités est, à des degrés divers, une manière assez douce de faire respecter les règles, fondée sur la persuasion plutôt que sur la menace de sanctions. Ensemble, elles permettent de déterminer si les Membres respectent les engagements qu'ils ont pris dans le cadre de l'OMC et de savoir dans quelle mesure ils utilisent la «marge de manœuvre» autorisée par les accords et par leurs listes. Ceci peut être aussi important pour le Membre en question que pour ses partenaires commerciaux. Il est tout à fait possible que les législateurs ou d'autres responsables politiques d'un pays adoptent à leur insu des lois ou des politiques qui sont contraires aux engagements du pays. Ce problème peut être particulièrement important dans les domaines qui ne relevaient pas auparavant du système du GATT (comme les services). Quand les Membres sont tenus de rendre compte de leurs mesures, et font l'objet d'un examen périodique et d'un suivi régulier, cela les aide, eux et la communauté dont ils font partie, à détecter les violations potentielles des engagements avant qu'elles n'aient lieu ou, si les mesures ont déjà été adoptées, avant qu'un partenaire commercial ne se sente obligé de soulever la question devant l'Organe de règlement des différends. Le Mécanisme

d'examen des politiques commerciales (MEPC) et les activités de suivi menées depuis 2008 se situent en quelque sorte à mi-chemin entre la notification (autosurveillance) et le règlement des différends, conférant au Secrétariat un rôle d'investigation plus actif et exposant les Membres dont les mesures ne sont pas conformes au risque d'être dénoncés publiquement. Les liens entre les EPC et le règlement des différends sont néanmoins atténués par la règle selon laquelle les rapports d'examen ne peuvent pas être cités dans les différends.

Le deuxième objectif est de fournir davantage de renseignements sur le système commercial à ceux qui le composent. Les notifications, les rapports d'examen des politiques commerciales et le suivi contribuent à la somme des données factuelles et des analyses dont disposent les négociateurs, les responsables politiques, les journalistes et les universitaires. Certains renseignements sont plus utiles à certains groupes qu'à d'autres. Les notifications concernant les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ou les modifications apportées aux règles d'origine non préférentielles d'un pays ont peu de chances d'intéresser ceux qui ne sont pas experts dans ces domaines, alors que les rapports d'examen des politiques commerciales et les rapports de suivi sont plus accessibles aux néophytes. Les rapports d'examen sont des références particulièrement utiles et sont devenus incontournables pour quiconque souhaite se familiariser avec la politique économique et commerciale d'un pays. Les rapports de suivi sont sans doute les plus accessibles pour les lecteurs et ils reçoivent une couverture médiatique plus importante que les autres – et ils attirent donc davantage l'attention des responsables politiques.

Le troisième objectif possible de ces activités, qui est aussi le plus controversé, est d'influer sur l'élaboration des politiques. Il s'agirait non plus seulement d'assurer le respect des règles mais, plus ambitieusement, de guider les pays vers l'adoption de meilleures politiques. On pourrait persuader les Membres de le faire de leur propre initiative en considérant leurs engagements comme un plancher, plutôt que comme un plafond. Cette question illustre bien le clivage entre, d'une part, les juristes et les diplomates, et d'autre part, les économistes, en particulier dans le cas des rapports d'examen des politiques commerciales. Ces rapports sont essentiellement des comptes rendus factuels contenant des renseignements utiles pour les avocats et les négociateurs. Ils proposent aussi, dans une certaine mesure, un diagnostic économique. Mais cela n'est pas un pronostic, et encore moins une prescription. Les fervents défenseurs du libre-échange pourraient penser que l'on manque une occasion de conseiller les Membres sur les mesures plus concrètes qu'ils pourraient prendre pour ouvrir leurs marchés, réduire l'intervention de l'État dans l'économie ou encore améliorer leurs lois et leurs politiques. Au fil des années, les rapports d'examen ont un peu évolué dans cette direction, mais pour aller aussi loin que le suggèrent certains critiques, il faudrait dépasser les limites dans lesquelles les Membres permettent au Secrétariat de l'OMC de fonctionner.

Ce chapitre passe en revue l'expérience acquise avec chacun de ces instruments, en procédant essentiellement de manière chronologique. Les prescriptions en matière de notification sont le mécanisme le plus ancien, remontant à l'époque du GATT. Aujourd'hui, la principale différence par rapport à cette époque est non seulement que l'accès aux notifications est facilité par Internet, mais c'est aussi que, en raison du plus grand nombre de sujets relevant de l'OMC, les Membres doivent présenter beaucoup plus de notifications. Le MEPC a été créé à titre provisoire en 1988, à

la fin de la période du GATT, dans le cadre de ce qui a été appelé à l'époque «*le grand examen à parcours*» du Cycle d'Uruguay. Depuis, le mécanisme n'a cessé d'évoluer, le principal changement étant la place centrale donnée au rapport du Secrétariat de l'OMC dans les activités de l'OEPC et la moindre importance accordée aux rapports préparés par les Membres eux-mêmes. Le programme de suivi est la plus récente de ces activités, étant une conséquence de la crise de 2008.

Notifications

Les notifications font partie intégrante du système commercial multilatéral depuis sa création. Mais à cet égard, on observe une autre constante historique : c'est le fait que de nombreuses parties contractantes du GATT, et aujourd'hui de nombreux Membres de l'OMC ne respectent pas pleinement les prescriptions en la matière. Si la majeure partie des pays développés semblent le plus souvent présenter la plupart des notifications requises, de même que certains pays en développement, le bilan laisse à désirer pour les pays en développement en général et notamment pour les plus pauvres et les plus petits d'entre eux.

Les notifications viennent compléter l'obligation générale de transparence et de publication des mesures, qui veut que les pays non seulement publient leurs mesures dans leurs journaux officiels ou dans d'autres médias nationaux, mais aussi fournissent des renseignements à leurs partenaires commerciaux par le biais de l'OMC. Une notification consiste généralement en une brève déclaration faite selon un format standard dans laquelle le Membre indique la loi, le règlement ou l'action en question, et dont le contenu varie en fonction de l'accord et du sujet traité. Ce document est présenté à l'OMC et mis à la disposition des autres Membres et du public. Certains accords peuvent aussi imposer aux Membres de prendre d'autres mesures pour promouvoir la transparence. Par exemple, l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) exige non seulement que les Membres publient toutes les mesures SPS et notifient les modifications qui leur sont apportées, mais aussi qu'ils désignent une autorité unique du

gouvernement ou un organisme gouvernemental d'une autre partie contractante constitue ainsi le pendant en termes de politique commerciale du principe wilsonien des «conventions préparées au grand jour»

D'autres articles du GATT ont complété le principe général de transparence et de publication en exigeant la notification de certaines mesures. Par exemple, l'article XVII du GATT dispose, entre autres, que toute partie contractante accordant des subventions à ses industries doit faire connaître par écrit au GATT l'importance et la nature de cette subvention, les effets qu'il est permis d'en escompter sur les quantités du ou des produits en question importés ou exportés par elle et les circonstances qui rendent la subvention nécessaire. Le GATT de 1947 prévoit d'autres prescriptions en matière de notification dans ses articles XVII:4 (Entreprises commerciales d'État), XVII:1 et XVIII:14 (Aide de l'État en faveur du développement économique), et XXI:1 (Unions douanières et zones de libre-échange). Le champ d'application des notifications s'est élargi dans les accords négociés dans le cadre des cycles suivants et aussi avec la prescription horizontale énoncée dans le Mémoire

parties contractantes estimaient que l'un des principaux problèmes était l'extraction des notifications présentées. Affirmant que le système de gestion des notifications du GATT était «décentralisé et incommode», les États-Unis ont suggéré que le GATT pourrait établir et tenir à jour un répertoire central de toutes les notifications de mesures soumises à la surveillance du GATT, qui recevrait une copie de toutes les notifications présentées aux comités concernés par ces notifications. D'autres participants aux négociations sur le fonctionnement du système du GATT, comme la Communauté européenne, la Jamaïque et la Nouvelle-Zélande, ont exprimé des préoccupations analogues. La proposition de créer un répertoire central a été faite à un moment où tous les renseignements étaient encore communiqués, stockés et diffusés exclusivement ou principalement sur papier, support dont la gestion est intrinsèquement plus coûteuse et prend plus de temps que celle des documents électroniques. Le problème était aggravé par la fragmentation du système du GATT. La Décision du Cycle d'Uruguay sur les procédures de notification visait à répondre à ces préoccupations en instituant un répertoire central des notifications. Mais une solution plus large à ce problème a été trouvée en dehors du GATT/de l'OMC, grâce à Internet, qui est en soi un répertoire central dont l'étendue et la facilité d'utilisation pouvaient à peine être imaginées par les négociateurs commerciaux à la fin des années 1980. À l'époque du GATT, un ministère du commerce recevait régulièrement une montagne de documents de Genève, lesquels étaient rapidement perdus ou enterrés s'ils n'étaient pas minutieusement répertoriés dans une bibliothèque bien tenue. À l'époque de l'OMC, qui coïncide précisément avec l'avènement d'Internet il est beaucoup plus facile de chercher, télécharger et utiliser ces mêmes documents. La création du répertoire central des notifications est devenue pratiquement caduque avec le développement rapide d'Internet et la centralisation virtuelle de toutes les données électroniques concernant les activités de l'OMC.

Le problème qui perdure concerne non pas le stockage, la diffusion et la disponibilité des notifications, mais leur présentation. Ce problème est de la responsabilité des Membres plutôt que du Secrétariat car bon nombre d'entre eux ne présentent pas en temps voulu les notifications exigées par les accords du Cycle d'Uruguay. Pour citer un exemple, l'Annexe B de l'Accord SPS dispose, entre autres, ce qui suit

Chaque fois qu'il n'existera pas de norme, directive ou recommandation internationale, ou que la teneur d'une réglementation sanitaire ou phytosanitaire projetée ne sera pas en substance la même que celle d'une norme, directive ou recommandation internationale, et si la réglementation peut avoir un effet notable sur le commerce d'autres Membres, les Membres ... notifieront aux autres Membres, par l'intermédiaire du Secrétariat, les produits qui seront visés par la réglementation, en indiquant brièvement l'objectif et la raison d'être de la réglementation projetée. Ces notifications seront faites sans tarder, lorsque des modifications pourront encore être apportées et que les observations pourront encore être prises en compte.

L'article 2.9 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce contient des termes très semblables concernant les normes internationales pertinentes. Pour citer un autre exemple, l'article 16.4 de l'Accord antidumping prévoit que

Les Membres présenteront sans délai au Comité [des pratiques antidumping] un

Tableau 8.1. Fréquence à laquelle les Membres ont présenté des notifications SPS, 1998-2011

	1-2 %	0- %	0- %	0-100 %
			Norvège	Australie
			Suisse	Canada
				Union européenne*
				Japon
				Nouvelle-Zélande
				États-Unis
	Antigua-et-Barbuda	Albanie	Costa Rica	Argentine
	Barbade	Arménie	Équateur	Brésil
	Belize	Bahreïn, Royaume de Guatemala		Chili
	Bénin	Arabie saoudite, Royaume de	Honduras	Chine
	Bolivie, État plurinational de	République dominicaine	Inde	Colombie
	Brunéi Darussalam	Égypte	Kenya	El Salvador
	Cuba	Israël	Malaisie	Hong Kong, Chine
	Fidji	Jamaïque	Mexique	Indonésie
	Gambie	Jordanie	Népal	Corée, République de
	Géorgie	Maurice	Nicaragua	Pérou
	Koweït, État du	Maroc	Panama	Philippines
	Macao, Chine	Oman	Afrique du Sud	Singapour
	Madagascar	Paraguay	Sri Lanka	Taipei chinois
	Malawi	Turquie		Thaïlande
	Mongolie	Uruguay		Ukraine
	Qatar			Viet Nam
	Saint-Vincent-et-les Grenadines			
	Sénégal			
	Swaziland			
	Tanzanie			
	Ex-République yougoslave de Macédoine			
	Ouganda			
	Émirats arabes unis			
	Venezuela, République bolivarienne du			
	Zambie			
	Zimbabwe			

Notes: Pourcentage des années au cours desquelles un Membre a présenté une notification de la série G/SPS pour tenir compte du nombre d'années depuis l'accession à l'OMC. * Certains États membres de l'UE présentent des notifications SPS individuellement, mais la plupart ne le font pas. Aucun d'eux n'est indiqué ici. Les 49 Membres de l'OMC qui n'apparaissent pas dans le tableau n'ont présenté aucune notification entre 1998 et 2011. Ce chiffre ne tient pas compte des pays qui ont accédé à l'OMC en 2012.

Pour comprendre les origines, l'objectif et l'importance du MEPC, il faut tenir compte de l'environnement dans lequel le mécanisme et le Cycle d'Uruguay ont été lancés. La décision d'engager ces négociations a été prise dans une conjoncture marquée par les déséquilibres extérieurs importants des principales économies industrielles, l'instabilité du système monétaire international, [et] la montée des pressions protectionnistes, comme les Ministres l'ont souligné plus tard à la Conférence ministérielle de Montréal en 1988. La période écoulée entre la fin du Tokyo Round en 1979 et le lancement du Cycle d'Uruguay en 1986 a été particulièrement difficile, comme l'a résumé Bergsten dans sa théorie de la bicyclette, selon laquelle, si le système ne va pas de l'avant avec de nouvelles initiatives de libéralisation des échanges, il risque de tomber dans le protectionnisme. C'est précisément ce qui semblait se produire à l'époque : les pays développés recouraient à des lois sur les sauvegardes, les mesures antidumping et les autres mesures correctives commerciales pour limiter les importations, tandis que les pays en développement appliquaient dans le même but des mesures en matière de balance des paiements, et les mesures d'autolimitation des exportations et autres mesures de la zone grise proliféraient dans des secteurs clés comme la sidérurgie et l'automobile. Beaucoup craignaient que le système commercial multilatéral lui-même ne soit en danger et pensaient qu'il fallait agir pour dissuader les responsables politiques d'ériger des obstacles au commerce.

Dans certains milieux, notamment dans le cabinet du Directeur général du GATT, Arthur Dunkel, on pensait que l'adoption de politiques protectionnistes était moins probable si le processus d'élaboration de ces politiques était soumis à un plus large examen public. Une surveillance plus étroite et plus active des processus d'élaboration des politiques des Membres était jugée nécessaire non seulement pour tenir les partenaires commerciaux d'un pays informés de ses intentions, mais aussi pour que ses citoyens eux-mêmes puissent avoir connaissance des initiatives coûteuses et contre-productives – et puissent s'y opposer. Ces propositions ont fait leur chemin dans les négociations du Cycle d'Uruguay sur le fonctionnement du système du GATT, et le MEPC a fait partie des premiers résultats approuvés à la Conférence ministérielle de Montréal en 1988.

En un sens, le MEPC issu de ces négociations était moins ambitieux que certaines des propositions antérieures. En général, les rapports du Secrétariat sont plus descriptifs qu'analytiques : ils ne portent pas de jugement explicite sur la conformité des lois des Membres et ne formulent pas de prescriptions détaillées concernant leurs politiques. Mais le MEPC est aussi plus ambitieux à un autre égard, dans la mesure où il permet au Secrétariat de procéder à une enquête sen

concept puis la pratique. M. Dunkel croyait en la valeur de la publicité et de la pression des pairs pour amener les pays à rester dans le droit chemin sans succomber aux sirènes du protectionnisme. Il semble aussi avoir été inspiré par les pouvoirs plus importants que le Fonds monétaire international (FMI) exerçait dans ce domaine. Le FMI surveille chacun de ses membres pour détecter les menaces éventuelles pour la stabilité et pour leur conseiller les ajustements nécessaires. Le souhait de M. Dunkel de voir le GATT exercer une fonction comparable est devenu évident en 1990 lorsqu'il a engagé Clemens Boonekamp (voir l'appendice biographique, page 609), qui travaillait alors au FMI et qui connaissait le processus de surveillance, pour s'occuper de l'examen des politiques commerciales. M. Boonekamp se rappelle que M. Dunkel cherchait quelqu'un qui connaisse l'approche du FMI en matière de rédaction de rapports. Dunkel était inflexible sur la nécessité d'effectuer des visites dans les pays, et malgré l'opposition initiale de la plupart des parties contractantes, il est parvenu à imposer son point de vue.

Pour cela, M. Dunkel avait adopté une approche stratégique, préparant le terrain pendant plusieurs années pour le processus d'examen des politiques commerciales. La première étape a eu lieu en 1983, quand il a constitué un groupe de personnalités éminentes pour identifier les problèmes fondamentaux dont souffrait alors le système commercial mondial. Parmi les sujets dont il avait confié l'examen à la Commission Leutwiler figuraient les «facteurs qui soutiennent le protectionnisme, et les moyens d'améliorer le processus d'élaboration des politiques commerciales au niveau national». La Commission devait examiner comment une plus grande transparence pouvait améliorer ce processus, notamment

Le rapport prévoyait en outre que ces renseignements seraient mis à la disposition des Membres du GATT et pourraient les aider à comprendre et évaluer les politiques des gouvernements présentées dans les négociations internationales.^{ibid}

La relation entre le MEPC et le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends est complexe et délicate. Les résultats des examens peuvent permettre d'identifier des domaines dans lesquels les lois et les politiques d'un pays doivent être mises en conformité, mais l'article A de l'accord sur le MEPC dit expressément qu'ils ne sont pas destiné[s] à servir de base pour assurer le respect d'obligations spécifiques découlant des accords ni pour des procédures de règlement des différends, ni à imposer aux Membres de nouveaux engagements en matière de politique». C'est un point sur lequel les fonctionnaires du Secrétariat insistent souvent lorsqu'ils sont en mission dans un pays Membre, assurant à leurs interlocuteurs du gouvernement que rien de ce qui est dit dans un rapport EPC ne peut, en soi, servir de base à une plainte dans le cadre

Ce n'est qu'après plusieurs années que la fréquence des examens a atteint le niveau nécessaire pour être conforme au calendrier prévu dans l'accord. Chaque année, l'OEPC devrait examiner deux «grandes» entités commerciales (c'est-à-dire que les 4 plus grands Membres sont examinés chacun tous les 2 ans), ainsi que 4 entités du groupe intermédiaire (c'est-à-dire que les 16 Membres de ce groupe sont examinés chacun tous les 4 ans), et un nombre variable et croissant de Membres qui sont examinés tous les 6 ans. La formule est donc six Membres de grande et moyenne taille et un sixième du reste des Membres (sans compter les membres de l'UE) à partir du 2^{ème}. À la fin de la période du GATT, où il y avait 128 parties contractantes (dont 12 étaient membres de l'UE), l'OEPC devait effectuer 20 examens par an pour atteindre le quota. En fait, dans une année normale, il en faisait environ la moitié. La tâche est devenue plus difficile avec l'augmentation du nombre de Membres. Au début de 2012, il y avait 155 Membres (dont les 27 membres de l'Union européenne), et pour examiner chaque Membre séparément, l'OEPC aurait dû rédiger 24 rapports par an (soit 4 de plus qu'au début de la période de l'OMC). La tâche a été quelque peu facilitée par la pratique consistant à établir certains rapports sur une base régionale, en incluant deux Membres ou plus dans un même rapport. En 2012, par exemple, l'OEPC a examiné un rapport qui concernait le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda et la Tanzanie, et un autre qui portait sur la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau et le Togo. Avec les 18 rapports concernant un seul Membre, cette année l'OEPC a examiné les politiques commerciales de 26 Membres, soit 2 de plus que le quota prévu. C'était beaucoup plus qu'en 2011, année où il n'y a pas eu de rapport concernant plusieurs Membres à la fois et où seulement 14 Membres ont été examinés. En moyenne, entre 2008 et 2012, l'OEPC a examiné 16,6 rapports par an portant sur 19,4 Membres. En 2013, il devrait examiner 15 rapports portant sur 20 Membres.

La qualité des rapports est plus importante que leur nombre, et sur ce plan, le MEPC a évolué dans le temps. Pendant ses dix premières années d'activité, des préoccupations croissantes ont été exprimées au sujet de son fonctionnement, et, quand M. Boonekamp est devenu directeur de la division à la fin de 1998, il a mis en place plusieurs réformes. La plus importante, qui reflétait la tendance des Membres à confier au Secrétariat de plus en plus de responsabilités dans l'exécution du mandat du MEPC, a sans doute été celle qui visait à convaincre les Membres de passer d'un système dans lequel leurs rapports avaient le même poids que ceux du Secrétariat à un système dans lequel ils avaient des objectifs distincts. Cette réforme répondait à la pratique de nombreux Membres qui calquaient leur rapport sur celui du Secrétariat, et présentaient un document parallèle qui différait uniquement par son angle d'approche. M. Boonekamp s'est alors appuyé sur un précédent.

Le programme de suivi adopté pendant la crise financière

À l'origine, le Secrétariat était chargé non seulement d'établir les rapports d'examen des politiques commerciales, mais aussi d'effectuer un tour d'horizon annuel de l'évolution de l'environnement commercial international et de son incidence sur le système commercial multilatéral. Toutefois, ces tours d'horizon ont été suspendus en 2005 car on craignait qu'ils

- 18 Note du Secrétariat du GATT relative à la deuxième réunion du groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT (30 juin 1987), page 1. Les préoccupations de la Communauté européenne concernant le MEPC étaient également dues au fait qu'elle souhaitait faire en sorte que les examens du GATT soient clairement axés sur les politiques et pratiques commerciales et leurs incidences sur

