

8

Notifications, examens des politiques commerciales et suivi

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

Juvénal

Satire VI, lignes 347 et 348 (vers 100 après J.-C.)

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 eux-mêmes 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 non-initiés. 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 tort « l'examen à mi-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 central chargée des notifications (l'autorité nationale responsable des notifications) et qu'ils créent un point d'information national chargé de répondre aux questions des autres Membres relatives aux mesures SPS et aux questions connexes.

La transparence a toujours été considérée comme une vertu cardinale dans le système commercial multilatéral. Elle est encouragée par l'article X du GATT (Publication et application des règlements relatifs au commerce), dont le paragraphe 1 prévoit que « [l]es lois, règlements, décisions judiciaires et administratives d'application générale » portant sur des questions relatives au commerce « seront publiés dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance ». Le paragraphe 2 prévoit, quant à lui, que les « mesure[s] d'ordre général » relatives aux droits de douane ou « d'où il résulterait, pour les importations » ou les paiements « une prescription, une restriction ou une prohibition nouvelle ou aggravée » ne pourront être « mise[s] en vigueur avant qu'elle[s] n'ai[en]t été publiée[s] officiellement ». L'article exige en outre, entre autres choses, la publication des « accords intéressant la politique commerciale internationale et qui seraient en vigueur entre le gouvernement ou un organisme gouvernemental de toute partie contractante et le

gouvernement ou un organisme gouvernemental d'une autre partie contractante», et 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 XVI:1 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), XVIII:7 et XVIII:14 (Aide de l'État en faveur du développement économique), et XXIV:7 (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 Mémorandum d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance.¹ Cet instrument du Tokyo Round prévoyait que «dans toute la mesure du possible», une partie contractante devait –

notifier aux PARTIES CONTRACTANTES l'adoption de mesures commerciales qui affecteraient l'application de l'Accord général, étant entendu qu'en soi cette notification ne préjugerait aucunement les vues concernant la compatibilité ou la relation de ces mesures avec les droits et obligations découlant de l'Accord général. Les parties contractantes devraient s'efforcer de notifier les mesures en question avant leur mise en application. Dans d'autres cas, où une notification préalable n'aura pas été possible, les mesures devraient être notifiées *a posteriori* dans les moindres délais. Les parties contractantes qui auront des raisons de penser qu'une autre partie contractante a pris de telles mesures commerciales pourront chercher à se renseigner au sujet de ces mesures, sur le plan bilatéral, en s'adressant à la partie contractante concernée.

Lors du lancement du Cycle d'Uruguay en 1986, les parties contractantes avaient donc une longue expérience des notifications, même si cette expérience n'était pas toujours satisfaisante. Bien que cette question n'ait pas figuré formellement dans la liste des éléments devant être abordés dans les négociations sur le fonctionnement du système du GATT, le groupe de négociation l'a tout de même abordée dans ses délibérations. En mars 1988, par exemple, la Communauté européenne a noté que «le respect insuffisant de cette obligation et le caractère encore trop fragmentaire du système de notification du GATT sont un sujet de préoccupation générale» et a souligné que la «notification des mesures commerciales est une condition fondamentale de la transparence et constitue la clé d'une surveillance efficace».²

Les progrès des technologies de l'information depuis le Cycle d'Uruguay ont modifié la perception que l'on a du problème lié au système de notification. Au début du Cycle, les

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 inconfortable», 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.³ 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'Internet⁴, 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 antidumping⁵ prévoit que :

Les Membres présenteront sans délai au Comité [des pratiques antidumping] un rapport sur toutes leurs décisions préliminaires ou finales en matière de lutte contre le dumping. Les autres Membres pourront consulter ces rapports au Secrétariat. Les Membres présenteront également des rapports semestriels sur toutes les décisions prises en matière de lutte contre le dumping au cours des six mois précédents. Les rapports semestriels seront présentés sur une formule type convenue.

L'article 25.11 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires prévoit en gros la même obligation pour ce qui est des enquêtes en matière de droits compensateurs.

La Décision sur les procédures de notification est l'un des résultats horizontaux du Cycle d'Uruguay. Notant le souhait des Membres « d'améliorer le fonctionnement des procédures de notification » et faisant écho au mémorandum d'accord du Tokyo Round, cette décision a réitéré et prolongé ce mémorandum d'accord tout en établissant une liste exemplative de mesures à notifier (voir l'encadré 8.1). Mais même cette liste sous-estime le nombre de prescriptions. Dans les Accords de l'OMC, il y a plus de 200 dispositions exigeant des notifications, dont la plupart concernent les mesures non tarifaires.⁶ La décision prévoyait en outre l'établissement d'un groupe de travail pour effectuer un « examen approfondi de toutes les obligations existantes en matière de notification ... en vue de simplifier, normaliser et regrouper ces obligations autant que cela sera réalisable, et d'en améliorer l'exécution ». En 1996, ce groupe de travail a publié un rapport qui examinait les préoccupations concernant les prescriptions en matière de notification de plusieurs accords qui faisaient double emploi (par exemple, celles de l'Accord sur l'agriculture et de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires), la fourniture d'une assistance technique aux pays en développement pour les aider à s'acquitter de ces obligations, et la simplification et la normalisation des modes de présentation. Le groupe de travail s'est abstenu de faire des recommandations sur certaines de ces questions, mais il en a fait sur d'autres, suggérant notamment « [qu']une liste détaillée des obligations de notification, avec indication de leur exécution par tous les Membres de l'OMC, soit tenue en permanence et distribuée deux fois par an à tous les Membres ».⁷ Cette recommandation n'a pas été pleinement suivie d'effet dans la mesure où il n'existe pas de document unique pouvant être consulté pour savoir quels Membres ont ou non présenté des notifications et dans quels domaines. Cependant, certains comités de l'OMC publient périodiquement des rapports contenant ces renseignements pour les prescriptions en matière de notification relevant de leur compétence. Ces rapports donnent à penser que le respect de ces obligations est non seulement partiel, mais semble diminuer avec le temps.

Deux exemples peuvent être cités pour illustrer le déclin du respect des obligations de notification et le type de pays ayant présenté le moins de notifications dans le passé. L'article 25.1 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires exige que les Membres présentent leurs notifications relatives aux subventions chaque année au plus tard le 30 juin. L'article 25.6 prévoit en outre que les « Membres qui estiment qu'il n'y a pas sur leur territoire de mesures qui doivent être notifiées en vertu du paragraphe 1 de l'article XVI du

Encadré 8.1. Liste exemplative de mesures à notifier

Extrait de l'Annexe de la Décision de l'OMC sur les procédures de notification.

Dans la Décision du Cycle d'Uruguay sur les procédures de notification, les Membres sont convenus « de se fonder, selon qu'il sera approprié, sur la liste de mesures qui est jointe en annexe » pour respecter leurs obligations en matière de notification :

- Droits de douane (y compris la fourchette et la portée des consolidations, les dispositions relatives au SGP, les taux appliqués aux membres des zones de libre-échange/unions douanières, les autres préférences)
- Contingents tarifaires et surtaxes
- Restrictions quantitatives, y compris les autolimitations des exportations et les arrangements de commercialisation ordonnée des marchés affectant les importations
- Autres mesures non tarifaires, telles que régimes de licences et prescriptions concernant les mélanges ; prélèvements variables
- Évaluation en douane
- Règles d'origine
- Marchés publics
- Obstacles techniques
- Mesures de sauvegarde
- Mesures antidumping
- Mesures compensatoires
- Taxes à l'exportation
- Subventions à l'exportation, exonérations fiscales et financement des exportations à des conditions libérales
- Zones franches, y compris la fabrication sous douane
- Restrictions à l'exportation, y compris les autolimitations des exportations et les arrangements de commercialisation ordonnée
- Autres aides publiques, y compris les subventions, les exonérations fiscales
- Rôle des entreprises commerciales d'État
- Contrôle des changes concernant les importations et les exportations
- Opérations de compensation effectuées sur instruction des pouvoirs publics
- Toute autre mesure visée par les Accords commerciaux multilatéraux figurant à l'Annexe 1A de l'Accord sur l'OMC

GATT de 1994 et du présent accord en informeront par écrit le Secrétariat». Cette prescription permet de bien évaluer le niveau global de respect des obligations de notification dans la mesure où tous les Membres sont censés présenter une notification chaque année, qu'ils accordent ou non des subventions. En 1995, alors que l'OMC comptait 132 Membres, 58 avaient notifié des subventions et 27 avaient présenté une notification « néant » ; il y avait donc 47 Membres (35,6 %) qui n'avaient pas respecté l'obligation de notification. Les années suivantes, le nombre de notifications relatives aux subventions a augmenté (pour atteindre 62 en 2009), tandis que le nombre de notifications « néant » a diminué (seulement 10 en 2009), mais la plus forte augmentation a été celle du nombre et du pourcentage de Membres n'ayant présenté aucune notification. En 2009, ce nombre était passé à 81, soit

52,9% des 153 Membres que comptait l'Organisation cette année-là. Pendant plusieurs années, environ la moitié des Membres, parfois un peu plus ou un peu moins, n'ont présenté aucune notification.⁸

Le tableau 8.1 donne une idée plus précise de la manière dont les Membres ont respecté une autre obligation de notification. Comme on l'a vu précédemment, l'Accord SPS exige que les Membres notifient certaines modifications apportées à leurs mesures. À la différence des notifications relatives aux subventions, ces notifications doivent être présentées non pas annuellement, mais en fonction des besoins. Étant donné que depuis le début du système, de nombreux Membres de l'OMC ont présenté au moins une notification de ce type par an, et souvent plusieurs, on peut raisonnablement supposer que pratiquement chaque année, la plupart des Membres ont pris ou envisagé de prendre au moins une décision concernant une mesure SPS qui aurait dû être notifiée. Or, comme le montrent les données du tableau, seuls 23 Membres ont notifié des mesures SPS chaque année ou presque entre 1998 et 2011. Tous les pays développés l'ont fait, sauf deux, de même que 16 pays en développement. Si l'on compte tous les États membres de l'UE comme un seul Membre⁹, ces 23 Membres représentaient moins d'un cinquième de l'ensemble des Membres en 2011. Le nombre de Membres n'ayant jamais présenté une seule notification pendant cette période est beaucoup plus élevé (49).

Pourquoi la fréquence des notifications SPS est-elle différente selon les pays ? Dans certains cas, il se peut que le pays n'ait pris aucune mesure nécessitant une notification, mais il n'est guère crédible de penser que cela aurait pu être le cas pendant 14 années de suite. La capacité semble être la principale explication : le nombre de notifications augmente avec la taille et le revenu des pays, si bien que les pays en développement qui présentent des notifications chaque année ou presque ont généralement un revenu relativement élevé et une assez grande économie. La fréquence diminue généralement en proportion directe du revenu et de la taille, au point que les Membres qui n'ont jamais présenté de notification sont parmi les plus petits et les plus pauvres. Plus de la moitié (25) des 49 Membres qui n'ont pas présenté une seule notification entre 1998 et 2011 étaient situés en Afrique et 22 faisaient partie des pays les moins avancés (PMA). Il s'agit là de règles générales auxquelles il y a des exceptions. La pauvreté et une assez petite taille n'ont pas empêché le Népal d'être un des pays en développement qui a présenté le plus de notifications SPS. Inversement, le Nigéria, le Pakistan et la Tunisie, qui sont plus grands que le Népal et ont des revenus plus élevés, figuraient parmi les Membres qui n'avaient présenté aucune notification.

Les Membres et le Secrétariat ont abordé le problème des notifications incomplètes ou manquantes sous deux angles. Une approche consistait à considérer que le nombre et la complexité des prescriptions étaient à l'origine du problème, certains Membres – surtout des pays en développement – proposant d'alléger la charge. Lors de la Conférence ministérielle de Singapour en 1996, par exemple, Brunéi Darussalam a dit que les prescriptions en matière de notification imposaient une lourde charge aux petits pays, la Malaisie a demandé la simplification des prescriptions, et Sainte-Lucie a salué les efforts du Secrétariat pour simplifier les procédures. La déclaration ministérielle notait que les prescriptions en matière

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

	1-29 %	30-59 %	60-89 %	90-100 %
Pays développés			Norvège	Australie
			Suisse	Canada
				Union européenne*
				Japon
				Nouvelle-Zélande
				États-Unis
Pays en développement	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/N; ajusté 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.

de notification n'ont pas été pleinement satisfaites. Tout en invitant les Membres qui n'ont pas présenté de notifications en temps voulu ou dont les notifications ne sont pas complètes à redoubler d'efforts, elle appelait à simplifier les procédures. Ces préoccupations, réitérées dans les années qui ont suivi, ont conduit à l'adoption de plusieurs mesures visant à simplifier ou clarifier le processus de notification. On peut citer comme exemple la publication du *Manuel de procédures étape par étape à l'usage des autorités nationales responsables des notifications SPS & des points d'information nationaux SPS*, guide de 126 pages contenant des instructions détaillées sur la manière de s'acquitter des obligations de notification figurant dans l'Accord SPS.¹⁰ Certains comités se sont également efforcés de simplifier les procédures pour les notifications qui relèvent de leur compétence. En 2009 et 2010, par exemple, le Comité de l'agriculture a étudié les « meilleures pratiques » pour améliorer la situation en ce qui concerne le respect des délais et le caractère exhaustif des notifications. Au cours de cet exercice, les Membres ont formulé suffisamment de recommandations pour que le Secrétariat en fasse une note de dix pages mais ils n'ont pas pu se mettre d'accord sur l'objectif auquel il fallait donner la priorité – le respect des délais ou l'exhaustivité des notifications.¹¹

L'autre réponse à ce problème a consisté pour le Secrétariat à fournir plus d'assistance aux pays en développement pour les aider à se conformer à ces obligations. C'est, avec les accessions et l'établissement des listes, l'une des principales priorités de l'assistance technique qu'il offre aux Membres. L'approche de gestion axée sur les résultats figurant dans le plan d'assistance technique et de formation de l'OMC vise à améliorer le respect des obligations dans ce domaine, comme cela est indiqué dans le plan 2012-2013. « Des données de référence seront établies à partir des renseignements tirés des rapports [...] des années précédentes », et « si un pays a eu des difficultés à respecter ses obligations de notification, le programme est conçu de manière à ce qu'après son exécution, le pays soit en mesure de respecter ces obligations ».¹²

Le Mécanisme d'examen des politiques commerciales

Alors que les notifications dépendent de la capacité de chaque Membre de suivre et communiquer ses propres activités liées au commerce, le processus d'examen des politiques commerciales est un effort conjoint du Membre soumis à examen, du Secrétariat et des autres Membres participant à l'OEPC. Le Membre et le Secrétariat préparent chacun un rapport qui est examiné attentivement par les Membres, mais au fil du temps, le rapport du gouvernement a perdu de son importance. Lors des réunions de l'OEPC, après les remerciements diplomatiques d'usage adressés au ministre ou au vice-ministre présent, l'attention se concentre essentiellement sur l'examen du rapport du Secrétariat. C'est un exercice de surveillance qui couvre de nombreux aspects de la politique commerciale du Membre concerné, notamment son environnement économique, la structure et les procédures de ses organismes d'élaboration des politiques, ses lois et ses politiques relatives au commerce et aux questions connexes, ses lois et politiques sectorielles, et la composition effective de ses échanges.

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 »¹³, 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 sur place plus active que les Membres ne l'envisageaient au départ. Le MEPC est le premier exemple d'un mécanisme pour lequel les Membres ont confié plus de responsabilité au Secrétariat de l'OMC qu'ils n'avaient accepté de le faire auparavant avec le GATT. Les propositions présentées avant la création de ce mécanisme reposaient essentiellement sur un auto-examen par les pays et ne prévoyaient quasiment aucun rôle pour le GATT ou pour son Secrétariat.

Propositions présentées avant le Cycle d'Uruguay

Il est peu probable que le MEPC aurait été créé sans l'impulsion de M. Dunkel, qui a fait de la création de ce mécanisme une priorité dès le début des années 1980, défendant d'abord le

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».¹⁴ M. 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 sous-tendent le protectionnisme, et les moyens d'améliorer le processus d'élaboration des politiques commerciales au niveau national».¹⁵ La Commission devait examiner comment une plus grande transparence pouvait améliorer ce processus, notamment en se penchant sur les questions suivantes :

- a) Dans quelle mesure la divulgation des politiques protectionnistes (et de l'estimation de leurs coûts) permettait d'empêcher leur adoption ?
- b) De quels moyens dispose-t-on pour stimuler le débat public sur les coûts de la protection – qui en bénéficie, qui paie, quels sont les effets sur le commerce des mesures à la frontière et des programmes de subventions ?
- c) De quels autres «leviers» dispose-t-on pour résister aux pressions protectionnistes (par exemple, effet des programmes de subventions sur les déficits publics, menace de représailles étrangères, etc.) ?¹⁶

Présidé par un banquier suisse, Fritz Leutwiler, la Commission a produit en 1985 un rapport intitulé *Politique commerciale et prospérité: des propositions d'action*, qui recommandait un examen formel des mesures de protection. Selon le rapport, «l'élaboration de la politique commerciale devrait se faire au grand jour» et, à cette fin, davantage de renseignements devraient être fournis pour analyser les coûts et les avantages des mesures de politique commerciale existantes ou à venir. «Les entreprises, tant privées que publiques, devraient être tenues d'indiquer dans leurs états financiers le montant des subventions qu'elles reçoivent», et :

Toute proposition de protection devrait être analysée de façon systématique. L'instrument de cette analyse pourrait être le «bilan de la protection». Comme les études d'impact sur l'environnement qui sont maintenant exigées dans certains pays pour les projets de grands travaux, de tels bilans permettraient d'évaluer

périodiquement les mesures existantes et de se faire, sur les nouvelles mesures envisagées, une opinion fondée. Ils feraient apparaître les avantages et les coûts des mesures protectionnistes pour l'économie nationale par comparaison avec les avantages et les coûts d'un refus de protection ou d'une aide à l'ajustement (GATT, 1985 : 35).

Cette proposition était beaucoup moins ambitieuse que ce qui allait devenir le MEPC puisqu'elle prévoyait seulement la préparation de rapports factuels par une institution nationale. Le seul rôle envisagé pour le GATT était l'approfondissement de cette idée par le Secrétariat, « sous forme de manuel technique par exemple, qui serait connu des décideurs et du grand public » (*ibid.*).

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a adopté une idée similaire. Selon une recommandation adoptée par le Conseil de l'OCDE en 1986, « [l]es gouvernements membres devraient, lorsqu'ils envisagent d'adopter des mesures de politique commerciale ou des mesures connexes, ou lorsqu'ils procèdent au réexamen de mesures existantes, entreprendre une évaluation aussi systématique et complète que possible de ces mesures » en se fondant sur la liste indicative de critères d'évaluation des mesures.¹⁷ La recommandation prévoyait également que les pays « devraient répondre aussi positivement que possible aux demandes de consultation adressées par d'autres pays membres qui leur feraient part de leurs préoccupations relatives aux incidences sur la concurrence sur leurs marchés des mesures ». La liste comportait 13 questions, telles que « la mesure est-elle conforme aux obligations et aux engagements internationaux du pays ? » ou « quels pourraient être les effets économiques escomptés de la mesure sur d'autres secteurs de l'économie, en particulier sur les entreprises qui achètent des produits à l'industrie en question ou qui lui en vendent ? ».

Une troisième proposition a été formulée par le Trade Policy Research Centre basé à Londres qui a mandaté un groupe d'étude de haut niveau présidé par l'ancien Directeur général du GATT, Olivier Long (1968-1980). Pour la première fois, une proposition établissait un lien entre le GATT (et par extension son successeur) et un mécanisme d'examen, mais seulement à titre exploratoire. Souhaitant explicitement « limiter les objections contre l'inscription des procédures internes des pays à l'agenda du GATT », et « éviter d'attiser inutilement les sensibilités politiques et institutionnelles », le rapport proposait de créer dans chaque pays un organisme indépendant chargé de rédiger un rapport annuel au gouvernement sur les aides publiques accordées aux différents secteurs d'activité. Plus précisément, les rapports de l'organisme national –

devraient être établis à la fois sur demande et de sa propre initiative, et tenir compte de toutes les formes d'aides publiques à tous les secteurs, y compris les mesures adoptées au titre des lois sur les « pratiques commerciales déloyales ». Les rapports devraient être rendus publics de manière à permettre l'examen par le public du soutien apporté aux différents secteurs (Long *et al.*, 1989 : 51).

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.* : 52).

Ces trois propositions prévoyaient des systèmes d'examen volontaire, mené au niveau national et, à l'exception du rapport Long, elles envisageaient l'examen d'initiatives spécifiques (mesures de sauvegarde ponctuelles ou projets de loi, par exemple) et non l'évaluation de la totalité du régime du pays. Les propositions avaient aussi un caractère essentiellement économique, plutôt que juridique ou politique. Si on les considère comme un baromètre précis du climat intellectuel de l'époque, il est encore plus remarquable que les négociateurs sur le fonctionnement du système du GATT aient envisagé, puis adopté, une approche qui prévoyait que les examens seraient obligatoires et menés par le Secrétariat d'une organisation internationale, et auraient un caractère exhaustif, portant à la fois sur les questions juridiques, institutionnelles et économiques.

Les négociations du Cycle d'Uruguay sur le fonctionnement du système du GATT

Comme on l'a vu au chapitre 2, l'un des objectifs convenus des négociations sur le fonctionnement du système du GATT était de « renforcer la surveillance exercée dans le cadre du GATT de façon que l'on puisse suivre régulièrement les politiques et pratiques commerciales des parties contractantes et leurs incidences sur le fonctionnement du système commercial multilatéral ». Avec ces termes concis, la Déclaration ministérielle du Cycle d'Uruguay de 1986 ne définissait pas ce qu'il fallait entendre par « surveillance » ou par « suivre régulièrement », ni ce en quoi consistaient les « politiques et pratiques commerciales ». Elle ne donnait pas davantage d'indication sur des points essentiels, la forme que prendrait la surveillance, les pays qui seraient visés et sur quelle base, la fréquence des examens, les questions examinées, le rôle des autres parties contractantes et du Secrétariat dans l'exercice, ou sur les questions de savoir si les renseignements seraient collectés uniquement à Genève ou lors de visites dans les pays, comment les renseignements obtenus dans le cadre de cette surveillance seraient traités dans les procédures de règlement des différends, où l'examen lui-même aurait lieu (à Genève ou dans la capitale du pays concerné), et si les faits observés et les conclusions tirées seraient rendues publiques. Il appartenait donc aux négociateurs de donner corps à l'esquisse assez maigre fournie par les ministres.

Au début des négociations, la question la plus importante était de savoir si la surveillance aurait un caractère « dur », comme le souhaitaient le Japon et les États-Unis, ou prendrait une forme plus « douce », comme le préconisait la Communauté européenne. Dans le premier cas, la surveillance était conçue « comme un moyen de faire pression sur les pays pour qu'ils respectent leurs obligations dans le cadre du GATT et comme un exercice auquel les parties contractantes devraient se soumettre individuellement », tandis que, pour la Communauté européenne, « la surveillance vise essentiellement à assurer la transparence et à permettre aux partenaires commerciaux de mieux comprendre le contexte de leurs politiques

commerciales respectives».¹⁸ Des pays en développement, comme l'Inde ou la Jamaïque, défendaient encore un troisième point de vue, estimant qu'une surveillance accrue n'était pas nécessaire si le problème de fond concernait les principales nations commerçantes et qu'il « n'y avait guère lieu de toucher au système de surveillance s'il n'y avait pas de volonté politique de le faire fonctionner ».¹⁹ Ce dernier argument n'a guère été entendu et il était généralement admis, parmi ces mêmes grandes nations commerçantes, qu'il fallait renforcer la surveillance pour assurer un meilleur respect des règles. Au final, les négociateurs ont préféré une forme de surveillance plutôt « douce », expressément dissociée du mécanisme de règlement des différends et consistant en examens généraux, plutôt qu'en mission de perquisition visant à trouver des cas flagrants de manquement aux règles.

Le débat a alors porté principalement non pas sur la question de savoir si une surveillance était nécessaire, mais sur les modalités de la surveillance. Quel devrait être le rôle des pays soumis à examen, des autres parties contractantes et du Secrétariat dans les examens ? Laquelle de ces parties piloterait le processus ? Les propositions semblaient s'inspirer des précédents existants dans d'autres activités du GATT. Une option était de fonder les examens principalement sur les rapports des pays concernant leurs mesures, ce qui ressemblerait, à plus grande échelle, aux procédures de notification décrites ci-dessus. Une autre option était de confier l'examen à un petit groupe représentant les autres parties contractantes, qui pourrait prendre la forme d'un groupe spécial (ce qui rappelait le système de règlement des différends du GATT) ou d'un groupe de travail (approche comparable à celle des négociations d'accession). Enfin, une troisième option était de suivre l'exemple du FMI et de l'OCDE, qui prévoyaient tous les deux un examen détaillé par leur secrétariat des politiques de leurs États membres. À l'époque, cette dernière option semblait la plus radicale et les propositions qui donnaient un rôle plus important au Secrétariat du GATT se heurtaient à une vive opposition (en particulier, mais pas exclusivement, de la part des pays en développement). C'est pourtant cette option qui a finalement été retenue pour le MEPC. Cependant, le processus était lent et dépendait autant de l'évolution du MEPC dans la pratique que des modalités convenues en principe. Tel qu'il a été approuvé initialement dans le Cycle d'Uruguay, le mécanisme accordait un rôle aux trois participants : le pays soumis à examen devait rédiger un rapport sur ses propres pratiques, qui serait complété par un rapport établi par les fonctionnaires du Secrétariat ; les deux rapports seraient ensuite examinés par un présentateur désigné et par les autres parties contractantes réunies dans le cadre de l'OEPC. Après plusieurs années, le système a évolué et le rapport du Secrétariat a pris le pas sur le rapport du pays qui ne joue plus qu'un rôle secondaire dans l'examen.

C'est avec un document présenté par l'Australie en mars 1987 que l'on a commencé à donner de la substance aux termes relativement vagues de la déclaration ministérielle du Cycle d'Uruguay pour aboutir au MEPC. Comme les propositions antérieures au Cycle d'Uruguay résumées ci-dessus, celle de l'Australie s'appuyait davantage sur une auto-évaluation par les parties contractantes, mais prévoyait également que le Secrétariat rassemblerait les rapports pour un examen plus approfondi des politiques commerciales des plus grands pays.²⁰ D'autres propositions ont suivi en juin, la Suisse appelant à constituer un Comité des politiques commerciales pour l'examen des politiques commerciales des parties contractantes,²¹ et le

Japon proposant que les principaux pays développés et en développement fassent l'objet d'un examen par roulement (les examens devant être effectués par deux ou trois parties contractantes avec le concours du Secrétariat).²²

Parmi ces premières propositions, c'est celle des États-Unis qui ressemblait le plus à ce qui allait devenir le MEPC. Les États-Unis proposaient que le Secrétariat procède à l'examen des politiques et pratiques commerciales des diverses parties contractantes.²³ Les idées des États-Unis ont peut-être eu plus d'influence en partie parce que l'ancien Secrétaire d'État adjoint Julius Katz (voir l'appendice biographique, page 617) « dont les méthodes peu orthodoxes lui [avaient] valu le surnom de « 96^{ème} partie contractante du GATT » »,²⁴ présidait le groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT au début du Cycle d'Uruguay. Il a joué un rôle moteur en transposant dans un document de travail les idées avancées par son pays et d'autres dans les négociations sur le fonctionnement du système du GATT, puis en négociant avec ses collègues et le Secrétariat pour transformer ces idées en une proposition concrète susceptible d'aboutir à un résultat rapide.

Les principales négociations sur la forme du MEPC se sont déroulées de la fin de septembre 1987 à la fin d'octobre 1988. Elles étaient centrées sur l'élaboration d'un projet de plus en plus détaillé qui a constitué la base de la décision adoptée en tant que « résultat précoce » à la Conférence ministérielle de Montréal en décembre 1988. La version initiale de ce document, datée du 29 septembre 1987, n'avait pas de titre ni de nom d'auteur. Avec quelques modifications mineures, elle a servi de base au document de travail distribué par M. Katz le mois suivant.

En s'appuyant sur les idées présentées jusque-là dans les réunions du groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT, le document de M. Katz prévoyait pour toutes les parties contractantes un examen fondé sur un rapport établi par le pays concerné selon un format convenu, ainsi qu'un examen « pouvant durer trois ou quatre jours » et fondé « sur un document du Secrétariat prenant en compte les renseignements fournis par le gouvernement ». Cet examen « serait mené par un organe composé de quelques représentants des gouvernements ayant l'expérience des questions de politique commerciale », et l'examen effectif – par opposition aux recherches effectuées pour le document servant de base à l'examen – aurait lieu, « dans la mesure du possible, dans les capitales ». La proposition précisait ensuite que l'organe d'examen –

établirait un rapport sur chaque examen qui résumerait les questions soulevées, les réponses apportées et les autres points abordés, et qui formulerait des conclusions. Le rapport serait transmis à un organe de surveillance – le Conseil du GATT ou un nouvel organe comme un Comité des politiques commerciales – qui permettrait à toutes les parties contractantes de faire une déclaration et qui adopterait le rapport. Les rapports seraient rendus publics.²⁵

Au cours de l'année qui a suivi, les négociations sur le fonctionnement du système du GATT se sont concentrées sur plusieurs de ces éléments et des discussions parallèles ont eu lieu au sein

du Secrétariat du GATT. La démarcation entre les négociations entre parties contractantes et les délibérations au sein du Secrétariat était assez floue dans la mesure où le Directeur général Arthur Dunkel s'y intéressait de près. Le rôle du Secrétariat dans les examens était l'un des principaux points de désaccord et la question a été soulevée dans les réunions internes organisées par le Directeur général le 16 juillet et le 1^{er} octobre 1987. À cette dernière réunion, M. Dunkel a noté avec satisfaction que les propositions du rapport Katz «concordaient à bien des égards avec les vues déjà exprimées par le Secrétariat», mais il a observé aussi qu'«il y avait des différences majeures sur un ou deux points».²⁶ D'autres fonctionnaires présents à la réunion ont suggéré que, comme M. Katz n'avait pas encore distribué le document, il était encore temps de discuter avec lui de la «possibilité de modifier certaines des propositions qu'il contenait».²⁷ Cela concernait peut-être la question du rôle du Secrétariat dans les examens. Malgré la réticence de certains pays, le Secrétariat semble avoir souhaité jouer lui-même un rôle dès le début. Alors que, d'après le texte de M. Katz, le rôle du Secrétariat devait être limité à «la préparation d'un projet de questions appropriées pour l'organe d'examen»,²⁸ la note interne suggérait au contraire que «les rapports des gouvernements serviraient de base à l'établissement de rapports plus complets par le Secrétariat». Le choix de cette approche «aurait des conséquences importantes pour le Secrétariat en termes de personnel et de budget» (*ibid.* : 2).

Au cours des mois qui ont suivi, le groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT s'est orienté progressivement vers un système qui conférait au Secrétariat un plus grand pouvoir d'investigation et qui reposait moins sur l'initiative des gouvernements Membres. Cette évolution a été tout juste évoquée dans les discussions d'octobre où certains ont dit que «le Secrétariat devrait être une simple boîte aux lettres pour les renseignements fournis par les gouvernements», tandis que «d'autres étaient prêts à lui assigner un rôle plus substantiel».²⁹ Dans les versions suivantes du document de travail, il a été proposé de donner au Secrétariat un rôle plus actif. Le texte du 7 janvier 1988 prévoyait encore que les examens seraient menés par des représentants des gouvernements, mais précisait que les «renseignements fournis par les parties contractantes» seraient «complétés par une note d'information factuelle du Secrétariat».³⁰ Le mois suivant, après la deuxième révision du texte, il était question que les examens soient fondés sur des rapports annuels établis par la partie contractante elle-même et sur un «rapport établi par le Secrétariat sur la base de ces rapports annuels et des discussions d'une «équipe d'examen» composée d'experts du Secrétariat et d'experts du gouvernement», laquelle irait dans la capitale pour poser ses questions.³¹ À une réunion du groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT le mois suivant, «la Suisse a plaidé avec force contre les équipes d'examen mixtes Secrétariat/gouvernement», «le sentiment général penchant [alors] en faveur d'équipes composées uniquement de représentants du Secrétariat».³² Fin avril, la discussion avait progressé au point qu'il était possible d'insérer des crochets dans le texte de la troisième révision, indiquant ainsi à la fois les éléments approuvés et ceux qui ne l'étaient pas. Le texte proposait que le rapport soit «établi par le Secrétariat, sur la base des renseignements fournis par la ou les partie(s) contractante(s) concernée(s) et des discussions entre l'équipe [de collecte de renseignements] [du Secrétariat] et les représentants de la partie contractante soumise à examen».³³ En mai, ces crochets avaient disparu et la quatrième révision du texte précisait que ce serait le Secrétariat qui rédigerait le rapport.³⁴

Toutefois, la disparition des crochets ne signifiait pas la fin du débat puisque le rôle du Secrétariat est resté un sujet de controverse pendant une bonne partie de l'année 1988. Les représentants des pays développés avaient conclu que le rapport du Secrétariat devait être indépendant et analytique pour ne pas « laisser les chèvres garder les choux », comme l'avait dit M. Katz.³⁵ Le Canada et la Suède étaient parmi les principaux partisans d'un rôle actif pour le Secrétariat, alors que jusqu'en mars 1988, le Japon pensait encore que « l'équipe chargée de l'examen pourrait être composée de représentants du Secrétariat et de deux ou trois pays ». ³⁶ Cependant, les pays en développement demeuraient réticents à l'idée d'accorder de nouveaux pouvoirs au Secrétariat, notamment pour les enquêtes sur place. Le Brésil, l'Inde, la Malaisie et la Yougoslavie étaient fermement opposés aux visites sur place et proposaient que le texte prévoie « qu'une partie contractante *pourra inviter* le Secrétariat à *contribuer* au travail de collecte de renseignements dans la capitale concernée *sur la base* du volontariat ». ³⁷

Le conflit sur cette question était si profond que certains pays développés qui tenaient aux enquêtes sur place ont déclaré qu'ils étaient « prêts à renoncer au MEPC si cela [n'était] pas accepté ». Le Groupe de la paix, composé de pays développés et de pays en développement (voir le chapitre 3), a aidé à aplanir ces divergences. Il a finalement été convenu, comme cela est indiqué au paragraphe C v) b) de l'accord sur le MEPC, que l'examen s'appuierait non seulement sur un rapport fourni par le Membre soumis à examen – mais aussi sur un rapport « établi par le Secrétariat sous sa propre responsabilité à partir des renseignements en sa possession et de ceux qui auront été communiqués par le ou les Membres concernés ». Il est dit que le Secrétariat « devra demander à celui-ci (ceux-ci) des éclaircissements sur ses (leurs) politiques et pratiques commerciales », mais l'accord ne précise pas ce que contiendrait le rapport ni comment il serait établi.

Le groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT s'est penché sur plusieurs autres points. Il s'est notamment demandé dans quelle mesure les résultats seraient rendus publics, le Japon proposant de publier seulement des communiqués de presse mais pas le rapport lui-même. Étant donné l'objectif général de transparence pour le pays examiné et pour le système commercial lui-même, les négociateurs sont finalement convenus de publier tous les documents : le rapport du Secrétariat, le rapport du gouvernement et le compte rendu de la réunion au cours de laquelle ils ont été examinés.

Le Secrétariat a également examiné en détail les questions techniques telles que le mode de présentation et le contenu des rapports que les parties contractantes présenteraient sur leurs politiques et la fréquence des examens auxquels elles seraient soumises. Ces deux questions ont fait l'objet d'un mémorandum interne de six pages adressé à M. Dunkel le jour où M. Katz a présenté la première version du document de travail du Président. Sur un point qui n'a pas changé depuis ce jour, du moins dans le principe sinon dans les détails, la note du 6 octobre 1987 proposait un système à trois niveaux dans lequel la fréquence des examens serait fonction de la taille du Membre. Les 7 à 10 plus grands pays seraient examinés tous les 18 à 24 mois, tandis qu'un groupe de pays intermédiaires non définis le serait tous les 3 ou 4 ans, et pour les autres pays – qualifiés de « marginaux » dans la note – les examens « seraient rares ». ³⁸ Comme cela a finalement été décidé à l'article C ii) de l'accord sur le MEPC, les quatre principales entités commerciales (définies d'après leur part du commerce mondial

pendant une période représentative récente), les Communautés européennes comptant pour une, seront soumises à un examen tous les deux ans. Les 16 suivantes feront l'objet d'un examen tous les 4 ans, et les autres tous les 6 ans, « un intervalle plus long pouvant être fixé pour les pays les moins avancés Membres ».

Utilisation du Mécanisme d'examen des politiques commerciales

L'accord établissant le MEPC, approuvé lors de l'examen à mi-parcours du Cycle d'Uruguay à Montréal en 1988, a ensuite été incorporé en tant qu'Annexe 3 dans l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (Accord sur l'OMC) et reste à ce jour le fondement du système. Il y avait encore un travail préparatoire à accomplir avant que les premiers examens puissent avoir lieu. À Montréal, les parties contractantes ont demandé au Directeur général adjoint Madan Mathur de présider un groupe technique chargé d'étudier le format des examens, ce qu'il a fait en collaboration avec Frank Wolter (voir l'appendice biographique, pages 633), premier directeur de la Division de l'examen des politiques commerciales. En 1989, l'OEPC n'était pas encore en place et, pendant les dernières années du GATT, ses fonctions ont été exercées par le Conseil des Représentants du GATT.

Les rapports d'examen des politiques commerciales, les Membres et les différends

M. Wolter a insisté pour que les rapports soient établis par le Secrétariat sous sa propre responsabilité et restent indépendants. Contrairement aux rapports rédigés par certaines autres organisations intergouvernementales, il ne s'agissait pas de documents négociés dont le contenu résultait de tractations entre le Secrétariat et le Membre. Un gouvernement qui n'était pas satisfait du contenu du rapport pouvait écrire ce qu'il souhaitait dans son propre rapport et soulever des objections au Conseil, mais ils ne pouvaient pas discuter le contenu du rapport du Secrétariat. Bien que cela ait été convenu en principe dans les négociations sur le fonctionnement du système du GATT, il a fallu du temps pour que les gouvernements acceptent l'idée d'être soumis à un examen critique par des fonctionnaires internationaux. La préparation des rapports par le Secrétariat sous sa propre responsabilité rompait radicalement avec la pratique antérieure où le rôle du personnel du GATT était limité strictement et presque exclusivement aux tâches administratives, logistiques et techniques. Les préoccupations des pays sur ce premier point sont illustrés par les propos d'un ancien haut fonctionnaire évoquant sa première mission dans un pays en développement, où il avait reçu un accueil très particulier :

J'étais dans ma chambre à dix heures du soir quand j'ai été appelé à la réception. Je suis descendu en tongs. Deux soldats m'attendaient à la sortie de l'ascenseur. Ils m'ont pris par le bras et m'ont dit : « Venez avec nous ». Ils m'ont emmené jusqu'à une voiture où se trouvait le président. Alors celui-ci m'a demandé : « Expliquez-moi ce qu'est l'EPC ». Je le lui ai expliqué et, après, nous avons obtenu tous les renseignements dont nous avons besoin pour le rapport du Secrétariat.³⁹

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 du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Cela ne signifie pas qu'une mesure citée dans un rapport bénéficie d'une certaine impunité, mais elle peut alerter les autres Membres, qui, s'ils souhaitent soulever un différend, doivent vérifier l'information auprès d'autres sources. Il est impossible de savoir si et combien de fois les rapports EPC ont attiré pour la première fois l'attention sur une question qui allait ensuite faire l'objet d'une plainte. En comparant le contenu des rapports EPC et l'ouverture ultérieure de procédures formelles, Ghosh (2008 : 21) a observé que, dans 53 % des affaires portées devant l'Organe de règlement des différends, la loi ou la politique en question avait été mentionnée, mise en évidence ou analysée dans un rapport EPC du Secrétariat avant l'ouverture de la procédure. Mais dans un quart seulement des cas, « les futurs plaignants avaient adressé des questions à l'avance à la partie soumise à examen », ce qui suggère que les « États Membres ne considéraient pas le processus d'examen des politiques commerciales comme le cadre approprié pour exercer des pressions ».

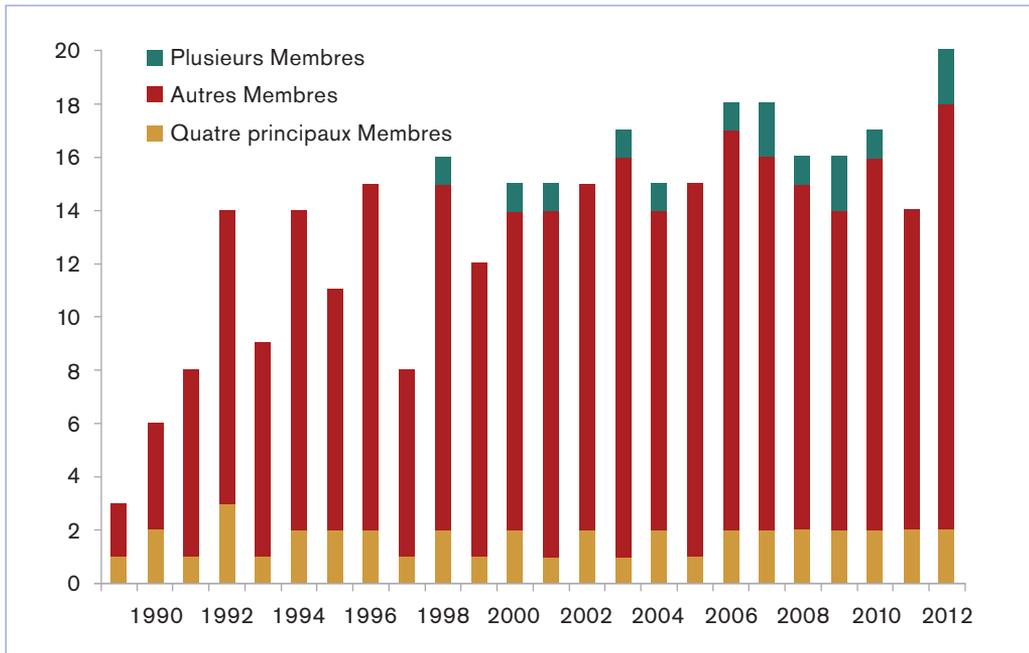
Bien que les rapports EPC soient un instrument de surveillance et visent en partie à identifier les domaines où les Membres ne respectent pas leurs obligations, ces documents ne critiquent pas directement leurs politiques et leurs mesures. En particulier, ils n'indiquent jamais directement si une politique donnée (en vigueur ou en projet) est conforme ou contraire à un Accord de l'OMC ou à un engagement pris dans le cadre de l'OMC. Les partisans du libre-échange préféreraient la prescription à la description et voudraient que les rapports identifient clairement non seulement les mesures illicites au regard de l'OMC (demandant ainsi à la Division de l'examen des politiques commerciales de s'arroger une fonction réservée à l'Organe de règlement des différends), mais aussi les politiques qui sont peut-être conformes aux règles de l'OMC, mais qui ne sont pas judicieuses. Mais le mécanisme repose sur une approche moins offensive. Comme l'ont noté Laird et Valdes (2012 : 10526-10532), « l'un des points forts du MEPC est qu'il offre un cadre où les politiques peuvent être expliquées et discutées, où des renseignements peuvent être demandés et où les préoccupations peuvent être exprimées de façon non légaliste (et non conflictuelle) ». Certains analystes voient la relation d'un œil moins favorable. Selon Bown (2009 : 219-220), les rapports EPC « résultent en partie d'un processus influencé par des considérations politiques » et « sont donc rédigés de manière à ne pas provoquer de différends et à ne pas fournir d'éléments qui seraient utiles dans un litige ». ⁴⁰

Les rapports : quantité et qualité

Comme le montre la figure 8.1, il a fallu plusieurs années pour que les rapports EPC soient produits en assez grand nombre. Au cours de la première année de fonctionnement du

mécanisme, seuls trois examens ont été effectués, et tous ont été achevés à la fin de l'année. Dans une série de réunions spéciales organisées les 12-14 décembre 1989, le Conseil du GATT a procédé à l'examen des politiques commerciales de l'Australie, du Maroc et des États-Unis (dans cet ordre). M. Rubens Ricupero, Ambassadeur du Brésil (voir l'appendice biographique, page 625), a présidé ces réunions en sa qualité de Président du Conseil et M. Hassan Kartadjoemena, Ambassadeur de l'Indonésie, était présentateur principal pour le premier examen. Dans ces premières années, le rapport du gouvernement et celui du Secrétariat avaient à peu près le même poids et le même nombre de pages. Pour l'Australie et les États-Unis, ils comptaient chacun entre 125 et 200 pages ; pour le Maroc, le rapport du Secrétariat faisait 106 pages et celui du gouvernement, 70 pages. Les années suivantes, il a été décidé qu'en principe, sinon toujours en pratique, les rapports du Secrétariat ne devraient pas dépasser 100 pages. La capacité et la productivité de la division sont allées en augmentant. En 1990, première année complète de fonctionnement de l'OEPC, le Secrétariat l'a doté d'un directeur, de neuf postes de professionnels et de trois postes d'agents des services généraux. Cette année-là, les examens ont porté sur le Canada, la Communauté européenne, Hong Kong,⁴¹ la Hongrie, l'Indonésie, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Suède.

Figure 8.1. Nombre d'examens des politiques commerciales, 1989-2012



Sources : Établi sur la base des données disponibles à l'adresse http://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp_rep_f.htm#chronologically (pour la période 1995-2012), et à partir des rapports annuels et des communiqués de presse du GATT (pour la période 1989-1994).

Notes : Plusieurs Membres = rapports EPC dans lesquels les politiques de plus d'un Membre sont examinées en même temps. Les données indiquent le nombre de rapports plutôt que le nombre de Membres examinés. Quatre principaux Membres = Canada (jusqu'en 2003), Chine (depuis 2006), Union européenne, Japon et États-Unis.

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 21^{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-là 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.⁴²

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 créé en 1996 par le Canada qui avait limité son rapport à une brève déclaration concernant les objectifs et les priorités de sa politique commerciale. Il a encouragé les autres Membres à procéder de la même façon et, depuis, les rapports des gouvernements sont de brèves déclarations (de 10 à 15 pages) qui donnent le ton de la réunion de l'OEPC, plutôt que des rapports factuels fournissant la base de l'examen. Une autre réforme a consisté à raccourcir les rapports du Secrétariat, en réduisant le nombre de chapitres (de six à quatre) et en donnant plus d'importance à l'analyse dans les observations récapitulatives.

Le calendrier des réunions de l'OEPC posait également problème. Les Membres avaient pris la mauvaise habitude de reporter et de reprogrammer les réunions de l'OEPC si bien

que de nombreuses réunions avaient lieu sur une courte période, ce qui empêchait d'examiner convenablement les rapports. M. Boonekamp a travaillé avec les Membres pour fixer un calendrier strict pour la préparation et la finalisation de chaque examen et pour définir le programme annuel, les réunions de l'OEPC étant mieux réparties dans l'année. L'accent mis sur l'amélioration de la qualité signifiait aussi que, pendant quelque temps, la quantité allait en pâtir. En 1999, seulement 12 rapports ont été établis, contre 16 l'année précédente. En outre, les ressources ont été mieux utilisées grâce à la préparation d'examens concernant plusieurs pays sur une base régionale. Le premier examen de ce type a été effectué en 1998 et, depuis, un ou deux rapports de ce genre ont été établis presque chaque année. Par ailleurs, l'OMC a augmenté les effectifs de la Division de l'examen des politiques commerciales et, avec le soutien des gouvernements néerlandais et allemand, elle a créé un fonds annuel de 500 000 francs suisses qui a permis à M. Boonekamp d'engager des consultants et, au final, d'augmenter le nombre d'examens. Ce fonds a également permis à la division d'adopter ce qui est devenu une pratique courante, consistant à effectuer deux missions dans le pays pour la plupart de examens de pays en développement, la première consacrée à la présentation du processus d'examen des politiques commerciales et aux recherches initiales, et la seconde à l'examen du premier projet de rapport du Secrétariat pour combler les lacunes.

Évaluations du Mécanisme d'examen des politiques commerciales

Le MEPC est un exemple qui illustre la célèbre formule de Juvénal : qui gardera les gardiens ? Dès le début, il a fait l'objet d'un examen attentif à la fois de la part des Membres de l'OMC et de la part des observateurs universitaires. Plusieurs des questions qui étaient controversées pendant les négociations sur le MEPC le sont restées dans les critiques du programme. L'accord lui-même prévoit des évaluations périodiques du MEPC. Quatre ont déjà été effectuées à ce jour. Elles ont donné lieu à plusieurs modifications de la procédure qui ont été incorporées dans le Règlement intérieur des réunions de l'OEPC. Laird et Valdes (2012 : 10725-10738) ont résumé les réformes proposées dans ces évaluations :

Elles demandaient, entre autres, de s'efforcer d'examiner en priorité la politique commerciale de tous les Membres au moins une fois le plus tôt possible ; de mieux cibler les rapports et d'en améliorer la lisibilité ; de recourir davantage aux examens groupés ; de distribuer les rapports du Secrétariat et du Membre soumis à examen cinq semaines avant la réunion d'examen et de présenter les questions écrites préalables deux semaines avant la réunion ; que le Membre soumis à examen présente les réponses écrites au début de la première session ; et que les rapports du Secrétariat mettent en évidence les modifications apportées aux politiques et aux mesures pendant la période considérée. Les évaluations concluaient en outre que des dispositions devaient être prises pour rendre les réunions d'examen plus interactives.

La cinquième évaluation du MEPC doit être effectuée en 2013 pour la Conférence ministérielle de Bali.

Les milieux universitaires et en particulier les économistes font une évaluation du MEPC qui va de l'analyse constructive (Keesing, 1998 ; François, 1999 ; et Grammling, 2009) à la critique cinglante (Stoeckel et Fisher, 2008). Ce qui est en question dans ces évaluations, c'est moins la façon dont le Secrétariat procède à l'examen des politiques commerciales que l'objectif sous-jacent de l'exercice, approuvé par les Membres. Comparant le MEPC aux processus d'examen d'autres institutions, Stoeckel et Fisher (2008 : 71) ont estimé qu'il s'agit « du plus médiocre des exercices de transparence de la politique commerciale ». Ils ont fondé leur conclusion sur l'idée que les « examens ne contiennent absolument aucune analyse économique – et encore moins macroéconomique », et « n'indiquent pas les changements de politiques qui seraient dans l'intérêt national ». Zahrnt (2009 : 21) a émis des critiques analogues et a conclu que le « MEPC devrait être entièrement remanié ». Il a vivement recommandé que les rapports –

suivent une grille d'analyse standardisée qui améliore la lisibilité, permettent de comparer facilement différentes périodes et différents pays, et posent à tous les pays ayant un même niveau de développement les mêmes questions difficiles. En s'appuyant sur des sources scientifiques fiables, il faudrait analyser rigoureusement les effets sur le commerce et le bien-être – y compris les répercussions non économiques sur les objectifs plus larges en matière de durabilité. Il faudrait aussi examiner les processus d'élaboration des politiques, appliquer les meilleures pratiques et s'appuyer sur les études approfondies existantes. Pour améliorer la qualité de ses rapports, le Secrétariat devrait disposer de ressources additionnelles et avoir une plus grande indépendance. Le processus de rédaction des rapports devrait être plus transparent et plus participatif.

Avec une pointe de provocation, l'auteur est même allé jusqu'à suggérer que les « examens des politiques commerciales devraient viser résolument à façonner les politiques nationales » (*ibid.* : 2). Pour cela, il faudrait, selon lui, « attirer l'attention du public et des médias nationaux sur les politiques commerciales de leur pays » afin de « convaincre les lecteurs des avantages d'une réforme libérale et de servir de référence dans les débats de politique internes ». Il est ainsi revenu à l'esprit des propositions initiales faites dans les années 1980.

Comme cela a été dit précédemment, l'opinion que l'on se fait de l'examen des politiques commerciales dépend largement de l'angle d'approche. Les renseignements figurant dans les rapports du Secrétariat sont plus d'ordre juridique et politique qu'économique, et l'objectif est plus descriptif que prescriptif. C'est ce que les Membres de l'OMC ont demandé au Secrétariat. Carmichael (2005 : 71) n'a pas dit autre chose quand, après avoir formulé ses propres critiques, il a reconnu que le MEPC « ne peut plus devenir un outil de réforme intérieure » car la « charte de l'OMC reconnaît que la souveraineté de chaque pays Membre est absolue et inviolable ». Il recommandait aux pays d'engager eux-mêmes des réformes de leurs politiques internes.

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 fassent double emploi avec d'autres rapports publiés par l'OMC (comme le *Rapport annuel* ou le *Rapport sur le commerce mondial*). Quelques années plus tard, le déclenchement de la crise financière mondiale a amené le Secrétariat à revenir à une analyse plus large de la situation et à confier cette tâche à la Division de l'examen des politiques commerciales.

Le déclenchement de la crise financière en septembre 2008 a sonné l'alarme dans la communauté du commerce. Face à une récession d'une ampleur inégalée depuis la Grande dépression des années 1930, beaucoup craignaient le retour du spectre du protectionnisme. Le lien entre récession et protectionnisme remonte au moins à la Panique des années 1890 et a été renforcé par les effets de la loi Hawley-Smoot de 1930 qui a contribué à l'aggravation, à la propagation et à la prolongation de la Grande dépression. Entre 1929 et 1930, les problèmes ont commencé dans un secteur de l'économie américaine (l'agriculture) et se sont ensuite propagés au marché boursier pour s'aggraver ensuite avec l'adoption par le Congrès d'une législation protectionniste. En 2008, on craignait que la seule différence serait le secteur à l'origine de la crise, à savoir l'immobilier et non l'agriculture. Ces craintes ont conduit les économistes à constater que les « pressions politiques exigeant une protection des importations pour protéger l'emploi s'intensifient dans le monde entier » (Gamberoni et Newfarmer, 2009) et que le « risque d'une résurgence du protectionnisme aux effets dévastateurs est bien réel » (Dadush, 2009a : 1). De nombreux responsables politiques partageaient ces inquiétudes.

A posteriori, il semble que ces craintes étaient exagérées. Plusieurs études *ex post* concluent que la « différence fondamentale entre la Grande dépression et la Grande récession est que la contraction économique mondiale de 2008-2009 n'a pas provoqué un regain massif de protectionnisme » (Bown, 2011 : 1). On peut donc se demander pourquoi les pays n'ont pas réagi comme beaucoup s'y attendaient. On pourrait arguer que les pays avaient les mains liées par les engagements qu'ils avaient pris au cours des cycles successifs de négociations du GATT et de l'OMC. Mais cet argument n'est guère défendable vu la marge de manœuvre considérable laissée aux pays dans leurs engagements. Dans de nombreux pays, les écarts tarifaires sont importants, de sorte qu'ils pourraient relever leurs taux appliqués bien au-delà de leur niveau d'avant la crise. En outre, de nombreuses lignes tarifaires ne sont pas du tout consolidées, ce qui signifie qu'un pays pourrait leur appliquer des droits de douane confiscatoires sans enfreindre ses engagements. Les pays disposaient également de plusieurs autres instruments conformes aux règles de l'OMC qu'ils auraient pu utiliser pour restreindre le commerce, notamment les lois antidumping et autres lois sur les mesures correctives commerciales. On ne peut donc pas affirmer de manière convaincante que le protectionnisme a été évité uniquement grâce aux engagements pris par les Membres dans le cadre des Accords de l'OMC et d'autres instruments commerciaux car ils auraient pu facilement paralyser en grande partie le commerce mondial sans jamais contrevenir à la lettre de leurs obligations.

L'imposition de nouvelles restrictions aurait cependant été contraire à l'esprit des engagements pris par les Membres dans le cadre de l'OMC, et c'est ainsi que cette institution et d'autres organisations de la communauté économique mondiale ont peut-être permis d'éviter le pire. Les organisations formelles comme l'OMC, agissant de concert avec le Groupe des Vingt (G-20), entité moins formelle, et avec les pays, se sont efforcées de promouvoir la sécurité économique collective et la modération. Cet effort a abouti en partie grâce au dispositif non contraignant des communiqués des dirigeants et des ministres du G-20, et grâce au suivi effectué par l'OMC et d'autres institutions, qui ont mobilisé leurs ressources pour signaler les mesures que les pays pourraient prendre pour limiter l'accès à leur marché ou renflouer des secteurs, afin de les dénoncer publiquement, et, ce faisant, de les dissuader de faire marche arrière. La Banque mondiale, par exemple, a inauguré une nouvelle base de données sur les obstacles temporaires au commerce,⁴³ et a apporté son soutien au projet *Global Trade Alert*.⁴⁴ L'action la plus visible d'un groupe international pendant cette période est intervenue au Sommet du G-20 des 14-15 novembre 2008. Les chefs d'État et de gouvernement réunis à cette occasion ont pris un « engagement de statu quo » par lequel ils rejetaient le protectionnisme et déclaraient que, pendant l'année suivante –

nous nous abstenons d'ériger de nouvelles barrières à l'investissement ou au commerce des biens et des services, d'imposer des nouvelles restrictions ou de mettre en œuvre des mesures de stimulation des exportations contraires aux règles de l'OMC. En outre, nous nous efforcerons de parvenir cette année à un accord sur des modalités conduisant à la conclusion du Programme de Doha pour le développement de l'OMC avec un résultat ambitieux et équilibré. Nous demandons à nos Ministres du commerce d'atteindre cet objectif et restons prêts à les assister directement, si nécessaire. Nous convenons également que nos pays ont la plus large part dans le système d'échanges mondiaux et qu'en conséquence chacun doit apporter les contributions positives nécessaires pour atteindre ce résultat.⁴⁵

Lorsque le G-20 s'est réuni, le travail de suivi de l'OMC se poursuivait déjà depuis un mois. Le premier pas a été fait le 14 octobre 2008, lorsque le Directeur général Pascal Lamy a informé le Conseil général qu'il avait « constitué une équipe spéciale au sein du Secrétariat pour suivre les effets de la crise financière sur nos différents domaines de travail ». ⁴⁶ Il a suggéré que les Membres de l'OMC « suivent l'évolution de la situation » et soient « prêts à intervenir selon qu'il conviendra ». Les Membres ont alors demandé que les renseignements obtenus dans le cadre de l'exercice de suivi de l'OMC soient communiqués, afin de limiter les tentations protectionnistes chez eux et chez leurs partenaires. Le 12 novembre 2008, le Directeur général a convoqué une réunion informelle des chefs de délégation pour informer les Membres des problèmes de financement du commerce examinés par le groupe d'experts. Le Secrétariat a considéré que le texte approuvé trois jours plus tard à Washington par le G-20 et la disposition de l'accord sur le MEPC demandant un rapport annuel sur l'évolution du système commercial lui donnait pour mandat de suivre activement la situation. M. Lamy a informé le Conseil général, le 17 décembre 2008, que les premiers rapports de suivi seraient prêts l'année suivante.

M. Lamy a présenté le premier de ces rapports trimestriels à une réunion informelle de l'OEPC, le 9 février 2009. Lors de la publication du rapport, il a assuré les Membres « qu'il ne s'agit pas d'une initiative qui a germé à Davos ni au sein du G-20 », mais « [d']une initiative maison qui a été lancée à l'OMC et qui devrait ... se poursuivre dans le cadre de l'OMC tant que la situation économique mondiale le justifie ». ⁴⁷ Cependant, deux semaines avant la publication du deuxième rapport, le 14 avril 2009, les dirigeants du G-20 se sont réunis de nouveau et ont appelé « l'OMC à assurer, conjointement avec d'autres organismes internationaux et dans le cadre de leurs mandats respectifs, le suivi de notre respect de ces engagements et à en rendre compte publiquement sur une base trimestrielle ». ⁴⁸ Un autre rapport de l'OMC a été publié le 13 juillet, avant le quatrième rapport en date du 14 septembre, qui était véritablement une œuvre collective. Rédigé conjointement avec l'OCDE et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), ce rapport – qui précédait une nouvelle réunion des dirigeants du G-20 à Pittsburg fin septembre – a constaté qu'il n'y avait pas « de recours massif à des mesures restrictives pour le commerce ou l'investissement en réaction à la crise économique et financière mondiale ». Il notait cependant qu'il y avait eu « des dérapages depuis le début de la crise mondiale », tels que l'adoption de nouvelles mesures non tarifaires, la mise en place de mécanismes de défense commerciale, la réintroduction de subventions à l'exportation de produits agricoles et une augmentation des droits de douane :

Ces mesures, ainsi que les obstacles administratifs additionnels aux importations, ont mis « du sable dans les rouages » du commerce international, au risque de retarder la reprise au niveau mondial. Les plans budgétaires et financiers mis en œuvre pour faire face à la crise ont été nettement favorables au rétablissement de la croissance du commerce dans le monde, mais certains de ces plans contiennent des éléments qui favorisent les produits et les services nationaux au détriment des importations. Il est urgent que les gouvernements commencent à planifier une stratégie coordonnée de sortie de crise qui permettra d'éliminer ces éléments le plus tôt possible. ⁴⁹

Bien que ce soit une publication conjointe des trois institutions, le rapport avait pour l'essentiel la même structure que les précédents rapports de suivi publiés par l'OMC. ⁵⁰ Ces rapports contenaient des données économiques, des listes exemplatives de mesures adoptées par les pays pour faciliter ou restreindre les échanges, des tableaux portant sur des initiatives spécifiques, telles que des mesures antidumping, et des annexes détaillées sur les actions particulières des pays. Les trois institutions ont ensuite continué à produire des rapports conjoints, mais lorsque la crise s'est apaisée, leur fréquence a diminué. Entre septembre 2009 et juin 2010, il s'agissait encore de rapports trimestriels, mais à partir de novembre 2010, ils n'ont plus été publiés que deux fois par an.

Le Secrétariat a dû faire très attention à la façon dont il formulait le résumé des mesures prises par les Membres, en particulier dans les premiers mois de la crise qui étaient les plus critiques. D'une part, il fallait donner l'assurance que les pays n'étaient pas engagés dans une course au protectionnisme rappelant les années 1930, afin d'éviter aux ministres du

commerce d'avoir à expliquer aux autres ministres, aux législateurs et au public pourquoi ils semblaient être les seuls à résister à la tentation. D'autre part, il était nécessaire d'identifier les cas dans lesquels les Membres prenaient des mesures qui semblaient contraires à la lettre de leurs engagements, ou simplement à l'esprit du système commercial ; sans cela, les pays qui agissaient ainsi auraient pu se croire autorisés à le faire. Ni l'une ni l'autre de ces exigences concurrentes ne pouvait l'emporter sur l'obligation de recenser, de la manière la plus exacte et la plus complète possible, les mesures effectivement prises par les pays.

Le suivi a-t-il eu un impact sur les politiques, ou bien a-t-il servi seulement à les répertorier ? Pour répondre à cette question, il faut savoir si le concept de physique appelé « effet d'observateur » s'applique au domaine de la politique commerciale. Ce concept fait référence aux changements que l'acte d'observation entraîne dans le phénomène observé. Pour un physicien, cela revient (par exemple) à déplacer très légèrement un objet lorsqu'on braque une lumière sur lui, les photons émis par la lampe agissant sur l'objet observé. Dans la sphère de la politique commerciale, cela pourrait signifier que les responsables politiques modifient leur action ou sont moins enclins à agir de telle ou telle façon lorsqu'ils savent que leurs actes seront scrutés de près.

C'est cela qui a inspiré M. Dunkel et d'autres au début des années 1980 quand ils ont proposé ce qui allait devenir le MEPC. C'est cette notion d'effet d'observateur qui leur a fait espérer que la pression des pairs et la publicité amèneraient les responsables politiques à réfléchir à deux fois avant d'imposer de nouvelles restrictions au commerce ou avant d'accorder de nouvelles subventions aux industries nationales. Les rapports d'examen des politiques commerciales ne sont pas assez fréquents pour avoir un véritable impact en temps de crise puisqu'ils sont établis au mieux tous les deux ans, mais les rapports de suivi inaugurés par M. Lamy en 2009 toujours publiés par l'OMC et ses partenaires paraissent plus régulièrement. Ils sont emblématiques d'une organisation internationale qui joue un rôle plus actif que celui qui était dévolu à son prédécesseur, le GATT, et dans laquelle ses Membres ont placé une plus grande confiance.

Notes finales

- 1 Voir *Mémoire d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance*, GATT IBDD, S26/231-240, 28 novembre 1979.
- 2 Voir *Communication de la Communauté européenne*, document du GATT MTN.GNG/NG14/W/20, 22 mars 1988, page 2.
- 3 Voir *Communication des États-Unis*, document du GATT MTN.GNG/NG14/W/9, 23 juin 1987, page 2.
- 4 Il n'est pas possible d'identifier exactement la date du « début » d'Internet, dont les prémices remontent au début des années 1960, mais c'est entre 1993 et 1995 qu'Internet a cessé d'être un système fermé utilisé par les organismes gouvernementaux américains, pour devenir un instrument de communication mondial. Cela correspond précisément à la fin du Cycle d'Uruguay et au passage du GATT à l'OMC. Voir la chronologie à l'adresse : www.zakon.org/robert/internet/timeline/.
- 5 Cet accord s'intitule officiellement *Accord sur la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*.
- 6 Voir Bacchetta (2012 : 33).
- 7 Voir le *Rapport du groupe de travail des obligations et procédures de notification*, document de l'OMC G/L/112, 7 octobre 1996, page 14.
- 8 Voir *Prescriptions en matière de notification prévues par l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*, document de l'OMC G/SCM/W/546/Rev.3, 12 avril 2012, page 4.
- 9 Certains États membres de l'UE (comme les Pays-Bas) présentent régulièrement des notifications SPS et d'autres (comme la France) le font occasionnellement, mais bon nombre d'entre eux ne le font que rarement ou jamais.
- 10 Rédigée par Sally Jennings du Ministère de l'agriculture et des forêts de la Nouvelle-Zélande, avec des contributions du Secrétariat de l'OMC et du Département australien de l'agriculture et des forêts, Service de biosécurité, cette publication de l'OMC de 2011 est disponible à l'adresse : http://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/sps_procedure_manual_f.pdf.
- 11 Voir *Amélioration de la situation en ce qui concerne le respect des délais et le caractère exhaustif des notifications : « meilleures pratiques » suggérées par les Membres*, document de l'OMC G/AG/W/73/Rev.2, 6 septembre 2010.
- 12 Voir *Plan biennal d'assistance technique et de formation 2012-2013*, document de l'OMC WT/COMTD/W/180/ Rev.1, 3 février 2012, page 13.
- 13 Voir *Réunion à mi-parcours*, document du GATT MTN.TNC/11, 21 avril 1989.
- 14 Entretien de l'auteur avec M. Boonekamp, 24 septembre 2012.
- 15 Le mandat du groupe figure dans une proposition de financement du 11 octobre 1983 présentée par M. Dunkel à la Ford Foundation. La citation ci-dessus est extraite de l'annexe I, « *Background Notes for Use in Preparing the Study Group's Terms of Reference* », page 1.
- 16 *Ibid.*, page 8.
- 17 Voir *Recommandation du Conseil relative à la coopération entre pays Membres dans les domaines de conflit potentiel entre politique de la concurrence et politique commerciale*, document de l'OCDE C(86)65/FINAL, 23 octobre 1986.

- 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 le fonctionnement du système commercial multilatéral » car tout ce qui irait au-delà « soulèverait des problèmes, concernant notamment la compétence de la Commission et celle des États membres ». Paraphrase des observations faites par l'Ambassadeur de la Communauté européenne, M. Paul Tran, à la réunion du groupe de négociation sur le fonctionnement du système du GATT, le 29 septembre 1987, dans une note du Secrétariat du GATT (6 octobre 1987), pages 1 et 2. La position de la CE a aussi été compliquée, dans les discussions ultérieures, par l'insistance du Japon pour que les politiques de chacun de ses États membres soient considérées séparément dans les examens.
- 19 *Ibid.*
- 20 Voir *Communication de l'Australie*, document du GATT MTN.GNG/NG14/W/1, 3 avril 1987.
- 21 Voir *Communication de la Suisse*, document du GATT MTN.GNG/NG14/W/7, 18 juin 1987.
- 22 Voir *Communication du Japon*, document du GATT MTN.GNG/NG14/W/8, 23 juin 1987.
- 23 Voir *Communication des États-Unis*, document du GATT MTN.GNG/NG14/W/9, 23 juin 1987.
- 24 Voir « *Foggy Outlook for FOGS?* », SUNS, 10 novembre 1987, à l'adresse : www.sunsonline.org/trade/process/during/uruguay/fogs/11100087.htm.
- 25 Voir « *Trade Policy Review Mechanism/Chairman's Discussion Paper* », 6 octobre 1987. Les numéros des paragraphes sont omis (il s'agit ici des paragraphes 3 et 5).
- 26 Les observations de M. Dunkel sont reprises dans une note du Secrétariat du GATT intitulée « *Strengthening Surveillance in GATT: Summary of internal discussion of 1 October 1987* », 7 octobre 1987, page 1.
- 27 *Ibid.*
- 28 Cette observation s'applique au paragraphe 4 de la version du 29 septembre (version examinée à la réunion du Secrétariat du 1er octobre) et de la version du 6 octobre, distribuée par M. Katz à ses collègues.
- 29 Note du Secrétariat du GATT, 19 octobre 1987, page 2. La note n'attribue pas ces points de vue à des pays particuliers.
- 30 « *Trade Policy review mechanism, Chairman's Discussion Paper, Revision* », 7 janvier 1988, page 2.
- 31 « *Trade Policy Review Mechanism, Chairman's Discussion Paper, Second Revision* », 12 février 1988, page 2.
- 32 Mémoire de John Croome au Directeur général, « *FOGS meeting 21-23 March* », 23 mars 1988, page 2.
- 33 « *Trade Policy Review Mechanism, Chairman's Discussion Paper, Third Revision* », 25 avril 1988, page 2.
- 34 « *Trade Policy Review Mechanism, Chairman's Discussion Paper, Fourth Revision* », 5 mai 1988, page 3.
- 35 Cité par Peter Tulloch, « *Confidential Note on Meeting of 24-28 October 1988* », 8 novembre 1988, page 2.
- 36 Secrétariat du GATT, « *Compendium of comments made in discussion of Chairman's discussion paper (second Revision) in formal and informal meetings in March 1988* », 27 avril 1988, page 4.
- 37 *Ibid.*, en italique dans l'original.

- 38 Mémorandum de Robin Davies au Directeur général, «*Surveillance/Format for Country Reports*», 6 octobre 1987, page 2.
- 39 Correspondance avec l'auteur.
- 40 La critique de Bown portait sur l'utilité potentielle de l'EPC pour détecter les mesures incompatibles avec les règles de l'OMC qui pourraient être mises en conformité par le biais du mécanisme de règlement des différends. Il a proposé de confier ce rôle à un organisme extérieur, qu'il a appelé Institut d'évaluation des engagements pris à l'OMC. Son rôle serait de surveiller activement le respect des règles de l'OMC et d'aider les pays en développement à plaider plus efficacement dans les procédures. Selon lui, il fallait «institutionnaliser l'essentiel du soutien économique, juridique et politique fourni avant la procédure pour les affaires potentielles» (Bown, 2009 : 230) afin de «remédier à la défaillance du marché en fournissant des renseignements sur les affaires potentielles que le secteur privé ne fournit pas».
- 41 À l'époque, Hong Kong n'était pas encore rattachée à la Chine.
- 42 Les examens de la Mongolie et des Tonga étaient prévus en 2013, mais, vu la difficulté de prévoir des réunions de l'OEPC en décembre 2013, celles-ci ont été reportées au début de 2014.
- 43 La base de données est consultable en ligne à l'adresse : <http://data.worldbank.org/data-catalog/temporary-trade-barriers-database>.
- 44 Le *Global Trade Alert* est un autre programme de suivi qui a vu le jour aussitôt après la crise financière et l'engagement de statu quo du G-20. Cette base de données, créée à l'initiative du *Centre for Economic Policy Research*, est financée par la Banque mondiale et des donateurs du Canada, d'Allemagne et du Royaume-Uni. Elle permet de rechercher des mesures en fonction de plusieurs critères, tels que la juridiction d'application, la juridiction affectée, les secteurs concernés ou le type de mesures. Elle peut être consultée à l'adresse : www.globaltradealert.org.
- 45 Voir la Déclaration du sommet sur les marchés financiers et l'économie mondiale, 15 novembre 2008, pages 4 et 5.
- 46 Rapport du Président du Comité des négociations commerciales, www.wto.org/english/news_e/news08_e/tnc_chair_report_oct08_e.htm.
- 47 Observations consultables à l'adresse : http://www.wto.org/french/news_f/news09_f/tpr_09feb09_f.htm.
- 48 Voir *Sommet de Londres : Déclaration des chefs d'État et de gouvernement*, 2 avril 2009, page 7.
- 49 Voir OCDE/CNUCED/OMC, *Report on G20 Trade and Investment Measures*, 14 septembre 2009, préface.
- 50 Le premier rapport avait un format différent et n'a jamais été rendu public. Le deuxième rapport et les suivants sont disponibles à l'adresse : http://www.wto.org/french/news_f/archive_f/trdev_arc_f.htm.