

Service GATT

Berne, le 8 novembre 1977

787.4.5 - Eb/mr

Etat des négociations du GATT

Novembre 1977

Groupe Sauvegarde

1. Sujet et portée des négociations sur les mesures de sauvegarde

Les discussions du Groupe "Sauvegardes" portent en premier lieu sur "les mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers" visées à l'article XIX¹⁾. Cet article prévoit que si "par suite de l'évolution imprévue des circonstances et par l'effet des engagements (assumés par un pays importateur en vertu de l'Accord général) un produit est importé (...) en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents, (pays importateur) aura la faculté (...), dans la mesure et pendant le temps qui pourront être nécessaires pour prévenir ou réparer ce préjudice, de suspendre l'engagement en totalité ou en partie, de retirer ou de modifier la concession".

Force est bien de constater que, dans la pratique, ces dispositions n'ont pas toujours été suivies de manière satisfaisante. Il est en effet apparu que le recours à d'autres mesures, soit légales (par exemple au titre des Protocoles d'accession provisoires réservant l'application de législations internes non conformes aux obligations de l'Accord général, relèvement de positions tarifaires non consolidées, etc.), soit illégales (limitations dites "volontaires" des exportations à la demande de pays

1) Les sauvegardes de portée plus générale en cas de difficultés de balances des paiements de l'article XII sont examinées au Groupe "Cadre juridique".

importateurs, "Orderly marketing arrangements", OMA) tendait à en restreindre sensiblement la portée. La négociation a donc pour objectif d'examiner les moyens appropriés pour remédier à cet état de fait.

De toute évidence, cette négociation relative, d'une manière générale, à "l'adéquation du système multilatéral des sauvegardes" occupe une position clé dans le Tokyo-Round. Il existe en effet un lien direct entre le règlement des sauvegardes et les solutions qui seront adoptées dans les domaines aussi bien tarifaire que non tarifaire (en particulier les restrictions quantitatives). Or, dans la situation actuelle de l'économie mondiale, tous les participants à la négociation sont particulièrement sensibles à ce thème qui avait été quelque peu perdu de vue pendant la période de haute conjoncture. C'est donc notamment à son sujet que risquent de s'affronter le plus directement les thèses des pays soucieux avant tout de ne pas s'exposer à une concurrence accrue de l'extérieur, celle en particulier du libéralisme organisé, et celles des pays qui estiment que le système multilatéral des sauvegardes ne devrait permettre que de faire face à d'éventuels abus d'un régime par ailleurs aussi libéral que possible.

Les volets essentiels de cette discussion se résument comme suit :

- critères, conditions, conséquences du recours à des mesures de sauvegarde;
- types de sauvegarde et modalités d'application (non discriminatoires ou sélectives);
- procédures nationales d'enquête, de décision, etc.;
- problèmes institutionnels multilatéraux, notifications, consultations, mécanismes de surveillance, règlement des différends.

2. Travaux du Groupe "Sauvegarde"

Vu l'importance du sujet et de ses liens étroits avec plusieurs autres thèmes de la négociation, les discussions du Groupe n'ont jusqu'ici pas dépassé le stade de considérations de principe souvent très générales.

En 1976, les Etats-Unis ont présenté une description des éléments qu'ils envisageaient d'insérer dans un code éventuel.

La Communauté n'étant pas encore parvenue à formuler une position commune sur l'ensemble de la question, elle mettait surtout l'accent sur le respect du préjudice comme préalable à toute mesure de sauvegarde.

Le Canada, en proie avec ses problèmes bilatéraux avec les Etats-Unis, hésitait à mettre en cause les dispositions actuelles de l'Accord général si ce n'est quant à leur application à des difficultés saisonnières ou cycliques à court terme (par exemple dans le domaine du commerce horticole).

Le Japon, tout en manifestant la plus grande prudence à l'égard de toute modification des dispositions existantes, proposa de préciser les facteurs permettant de déterminer l'existence du préjudice.

Tous les participants se sont cependant prononcés en faveur de l'institution dans le domaine des sauvegardes d'un mécanisme multilatéral de surveillance et de règlement des litiges.

Seuls les pays nordiques se sont prononcés sur une des questions fondamentales que tous les participants ont à l'esprit sans avoir toutefois jugé opportun, déjà à ce stade, de prendre position, à savoir celle de l'application non discriminatoire ou "sélective" des mesures de sauvegarde. Les pays nordiques ont en effet

suggéré de prévoir la possibilité de mesures de sauvegarde sélectives chaque fois qu'un préjudice est clairement imputable à un ou des pays exportateurs déterminés. Cette application sélective, bien que non couverte par l'Accord général, est en réalité fréquente dans la pratique, notamment des grands pays importateurs, tels que les Etats-Unis. Beaucoup de participants hésitent cependant encore à la légaliser car, malgré la séduction d'une plus grande équité de sauvegardes sélectives, ils redoutent d'une manière générale d'ouvrir la voie à une prolifération d'arrangements bilatéraux d'exceptions. Sur un plan plus concret, les exportateurs craignent en outre d'être affectés plus fréquemment par des mesures restrictives spécialement dirigées contre eux et les importateurs d'être soumis à un contrôle multilatéral inexistant jusqu'ici.

Enfin, les pays en développement souhaiteraient des règles particulières en leur faveur qui leur permettraient un recours plus facile aux mesures de sauvegarde à l'importation tout en leur garantissant l'exemption de leurs produits des mesures de sauvegarde mises en place sur leurs marchés d'exportation.

Compte tenu de ce qui précède et des discussions informelles de ces derniers mois, les Etats-Unis préparent actuellement un projet de code sur les sauvegardes destiné à engager prochainement une discussion plus concrète et plus ouverte sur l'ensemble du sujet.

Pour la Suisse, les sauvegardes sont et doivent rester des mesures exceptionnelles qui, dans des situations particulières et imprévues, permettent de déroger temporairement au régime commercial permanent et contractuel, mais ne sauraient être utilisées pour infléchir délibérément et durablement les conditions de concurrence. C'est pourquoi, dans l'hypothèse où un traitement différencié significatif en faveur des pays en développement pourra être mis en place, les sauvegardes ne devraient en principe pas être considérées comme un instrument de la politique du développement.

- 5 -

Les conditions de recours aux sauvegardes devraient être précisées. Il s'agit cependant d'éviter d'en rendre l'application automatique et, partant, de multiplier les mesures de sauvegarde.

Les Etats ne sauraient être obligés de prendre des mesures d'ajustement en faveur des secteurs de leur économie bénéficiant de sauvegardes.

Des compensations ne devraient être prévues que lorsque des sauvegardes n'ont plus un caractère exceptionnel ou ne sont pas proportionnées au préjudice encouru.

Toutes les mesures prises au titre des sauvegardes devraient être notifiées et soumises à un mécanisme multilatéral de surveillance et de règlement des litiges.

En principe, les mesures de sauvegarde devraient être appliquées de manière non discriminatoire. Cependant, une possibilité d'application sélective pourrait, le cas échéant, être prévue. Toutefois, la sélectivité devrait, en règle générale, être conçue comme un droit du pays importateur d'exempter des mesures prises les pays exportateurs qui ne seraient en aucune manière à l'origine des difficultés en cause.

Enfin, il serait souhaitable qu'une modification des règles actuelles amène les pays exportateurs à supporter leur part de responsabilité dans le déroulement harmonieux des échanges internationaux. Ainsi, ces pays pourraient être incités à ne pas provoquer des situations justifiant le recours à des sauvegardes et à adapter leurs exportations aux possibilités réelles des marchés d'importation dans des conditions de saine concurrence. Une expansion régulière des échanges - sans cassure ni vers le haut ni vers le bas - correspond en effet aux intérêts à long terme aussi bien des exportateurs que des importateurs.

3. Perspectives

Sans entrer dans des considérations d'ordre essentiellement technique, la position de la Suisse dans les négociations à venir au sujet du système multilatéral des sauvegardes peut se résumer comme suit :

- Lien des négociations relatives aux sauvegardes avec d'autres volets du Tokyo-Round. Toute amélioration des dispositions relatives aux sauvegardes devra tenir compte d'autres volets importants de la négociation. En premier lieu, elle devrait pouvoir s'inspirer des solutions envisagées pour les problèmes se situant "en amont", à savoir notamment celles concernant le traitement différencié (afin de déterminer s'il y a lieu de prévoir des règles particulières en faveur des pays en développement) et les mécanismes de surveillance et de règlement des litiges (que le système des sauvegardes pourrait mettre en oeuvre). La question des sauvegardes devra en outre être traitée en parallèle avec d'autres sujets de la négociation tels que les tarifs et les restrictions quantitatives. En effet, les solutions qui pourront se dessiner dans ces domaines contribueront à déterminer le contexte et par conséquent la portée pratique de nouvelles dispositions en matière de sauvegardes. Enfin, le règlement des sauvegarde ne devra pas perdre de vue les problèmes se situant "en aval", tels que ceux des subventions et droits compensateurs, voire du dumping. Car, selon l'orientation donnée au système des sauvegardes, il pourrait paraître souhaitable d'appliquer des principes similaires à ces trois cas et peut-être même de les résoudre au moyen d'un seul et unique jeu de règles cohérentes (voir note sur les subventions et droits compensateurs).
- Application des mesures de sauvegarde. Ainsi qu'il a déjà été mentionné plus haut, il se pose à cet égard un problème fonda-

mental, à savoir s'il convient de maintenir le principe d'une application non discriminatoire ou de s'en écarter au profit d'une application sélective. La Suisse est, à ce stade, en faveur du maintien de l'application non discriminatoire comme principe de base du système des sauvegardes. Toutefois, elle n'entend pas s'opposer à l'ouverture d'une possibilité - mais non pas nécessairement d'une obligation - d'application sélective dans des conditions et selon des modalités bien définies ainsi que sous réserve d'un mécanisme efficace de surveillance et de règlement des litiges. Par cette attitude, elle souhaite contribuer à une solution de nature à éviter dans toute la mesure du possible les ruptures néfastes des courants d'échanges par des mesures de sauvegarde injustifiées ou disproportionnées. Dans le même temps, elle entend tout mettre en oeuvre pour éviter que les pays exportateurs soient directement ou indirectement soumis à une pression abusive par de telles sauvegardes individuelles. Il conviendra en outre de faire en sorte que les sauvegardes sélectives ne conduisent pas à plus ou moins brève échéance à un réseau d'arrangement bilatéraux qui figeraient les courants d'échanges et conduiraient à une érosion du degré de libération atteint au niveau multilatéral.