

PROHIBITIONS ET RESTRICTIONS À L'EXPORTATION

NOTE D'INFORMATION¹

ÉLÉMENTS CLÉS

- Avec la pandémie de COVID-19, le monde est confronté à un défi de santé publique sans précédent. Les mesures prises pour freiner la propagation de la maladie ont entraîné la fermeture de larges pans de l'économie mondiale. La demande mondiale de produits médicaux pour lutter contre la pandémie est inédite. Tous les pays dépendent du commerce international et des chaînes de valeur mondiales pour s'approvisionner en ces produits. Il s'agit d'un défi de taille compte tenu des perturbations que rencontre actuellement le transport international, en particulier le fret aérien, qui va souvent de pair avec le transport de passagers.
- Un autre facteur qui vient compliquer la situation est le nombre croissant de prohibitions et de restrictions à l'exportation que certains Membres de l'OMC ont introduites pour atténuer les graves pénuries au niveau national. Pour faire face à la COVID-19, il est urgent d'augmenter fortement la production de fournitures médicales essentielles. Le bon fonctionnement des chaînes de valeur peut contribuer à accroître rapidement la production tout en limitant l'augmentation des coûts. À mesure que davantage de stock sera disponible, le commerce jouera un rôle essentiel pour que les produits puissent être transférés des endroits où ils sont abondants vers ceux où ils font défaut, d'autant plus que la maladie n'atteint pas son pic partout au même moment. Cependant, un manque de coopération internationale risque de freiner la relance de l'offre, qui est nécessaire de toute urgence.
- Selon les renseignements disponibles à ce jour, il semblerait que 80 pays et territoires douaniers distincts aient introduit des prohibitions ou des restrictions à l'exportation en raison de la pandémie de COVID-19, y compris 46 Membres de l'OMC (72 si les États membres de l'UE sont comptabilisés séparément), et 8 pays non Membres de l'OMC. La plupart de ces mesures ont été décrites comme des mesures temporaires. Au moins deux Membres ont déjà levé certaines de ces restrictions.
- Ces nouvelles prohibitions et restrictions à l'exportation concernent une large gamme de produits; la plupart d'entre elles portent sur les fournitures médicales (les masques et les écrans faciaux, par exemple), les produits pharmaceutiques et les équipements médicaux (les ventilateurs, par exemple), tandis que d'autres ont étendu les contrôles à d'autres produits, tels que les produits alimentaires et le papier hygiénique.
- L'article XI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1994) interdit, dans une large mesure, les prohibitions et restrictions à l'exportation, mais il autorise les Membres à les appliquer temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels. Si des Membres prennent des mesures pour restreindre temporairement les exportations de produits alimentaires, l'Accord sur l'agriculture leur prescrit de prendre dûment en considération les besoins des autres Membres en matière de sécurité alimentaire. Les règles de l'OMC contiennent également des exceptions plus générales, qui pourraient être utilisées pour justifier des restrictions, à

¹ Le présent document a été établi par le Secrétariat de l'OMC sous sa propre responsabilité et sans préjudice des positions des Membres ni de leurs droits et obligations dans le cadre de l'OMC.

condition qu'elles ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays, ou une restriction déguisée au commerce international.

- Les prohibitions et restrictions à l'exportation appliquées par les grands exportateurs peuvent, à court terme, faire baisser les prix intérieurs des produits en question et augmenter leur disponibilité sur le marché intérieur. Mais cette stratégie a un coût: ces mesures réduisent l'offre mondiale des produits concernés et les pays importateurs qui n'ont pas la capacité de fabriquer ces produits en pâtissent. Les exportateurs risquent aussi d'être perdants à long terme. D'une part, la baisse des prix intérieurs réduira l'intérêt qu'il y a à produire la marchandise au niveau national, et la hausse des prix étrangers incitera à sortir la marchandise du pays en contrebande, deux facteurs qui peuvent réduire la disponibilité du produit sur le marché intérieur. D'autre part, les restrictions mises en place par un pays peuvent finir par avoir un effet domino. Si le commerce n'offre pas un accès sûr et prévisible aux marchandises essentielles, les pays peuvent avoir le sentiment de devoir cesser leurs importations pour se tourner vers la production nationale, même à des prix beaucoup plus élevés. Un tel scénario se traduirait probablement par une baisse de l'offre et une hausse des prix des marchandises indispensables. Les effets à long terme pourraient être considérables.
- Il existe un manque de transparence au niveau multilatéral. En principe, toutes ces mesures devraient être notifiées à l'OMC dès que possible, conformément à la "Décision sur les procédures de notification des restrictions quantitatives" de 2012 (la Décision), et celles relatives aux produits alimentaires devraient également être notifiées au Comité de l'agriculture. Cependant, à ce jour, 13 Membres de l'OMC (39 si les États membres de l'UE sont comptabilisés séparément) ont notifié l'introduction de nouvelles mesures au titre de la Décision et 3 ont notifié des restrictions à l'exportation de produits alimentaires conformément à l'article 12 de l'Accord sur l'agriculture.
- Les opérateurs économiques et les Membres doivent faire face à une forte incertitude, étant donné qu'il reste difficile de déterminer quelles mesures ont été adoptées par quels pays, et que de nouvelles mesures sont régulièrement mises en place. Le manque de renseignements les empêche d'ajuster efficacement leurs décisions d'achat et de trouver de nouveaux fournisseurs. Cela pourrait être particulièrement préjudiciable pour ceux qui cherchent à se procurer le matériel nécessaire pour lutter contre la pandémie de COVID-19.
- Les Ministres du G-20 ont souligné, dans la Déclaration ministérielle du 30 mars 2020, que "les mesures d'urgence visant à lutter contre la COVID-19, si elles jugées [étaient] nécessaires, doivent être ciblées, proportionnées, transparentes et temporaires, qu'elles ne [devaient] pas créer d'obstacles non nécessaires au commerce ou de perturbation des chaînes d'approvisionnement mondiales, et qu'elles [devaient] être conformes aux règles de l'OMC". Plus récemment, dans leur déclaration du 21 avril 2020, les Ministres de l'agriculture du G-20 ont réaffirmé la "décision, prise d'un commun accord, de ne pas imposer de restrictions aux exportations ni de taxes extraordinaires pesant sur les produits alimentaires et agricoles achetés à des fins humanitaires non commerciales par le Programme alimentaire mondial (PAM) et d'autres organismes humanitaires".
- Le Directeur général de l'OMC, Roberto Azevêdo, a prié instamment les Membres de faire preuve de la plus grande modération en ce qui concerne le recours aux restrictions à l'exportation et autres mesures susceptibles de perturber les chaînes d'approvisionnement. Il a aussi appelé les Membres de l'OMC à améliorer la transparence concernant toutes nouvelles mesures liées au commerce mises en place en raison de la pandémie de COVID-19.
- Parmi les actions possibles pour améliorer la transparence dans ce domaine figurent les suivantes:
 - i. Veiller à ce que les nouvelles mesures soient publiées de manière adéquate au niveau national et, si possible, les mettre à disposition sur le(s) site(s) Web des autorités nationales pertinentes.
 - ii. Notifier dès que possible à l'OMC toute nouvelle restriction à l'exportation conformément à la Décision; si ces restrictions visent des produits alimentaires, elles doivent également être notifiées au Comité de l'agriculture.

- iii. Mettre à jour, si nécessaire, les renseignements au titre de la "notification aux fins de la transparence" de l'article 1:4 de l'Accord sur la facilitation des échanges, y compris les points d'information pertinents.
- iv. S'efforcer de fournir aux autres Membres des renseignements additionnels, au-delà de ceux exigés dans le cadre des notifications, dans la mesure du possible.

1 INTRODUCTION

Avec la pandémie de COVID-19, le monde est confronté à des défis de santé publique, ainsi que des défis sociaux et économiques, sans précédent, y compris dans le commerce international. Les mesures prises pour freiner la propagation de la maladie ont entraîné la fermeture de larges pans de l'économie mondiale, entraînant des chocs à la baisse considérables de l'offre et de la demande. La nécessité de certains produits médicaux essentiels, tels que les dispositifs médicaux, les équipements de protection, les produits pharmaceutiques et d'autres produits essentiels pour lutter contre la pandémie, a monté en flèche dans pratiquement tous les pays du monde. Il en résulte un énorme choc à la hausse de la demande mondiale de produits médicaux, car pratiquement tous les pays ont besoin des mêmes produits pour lutter contre la pandémie. Toutefois, ces pays dépendent tous du commerce international et des chaînes de valeur mondiales pour s'approvisionner en ces produits. Il s'agit d'un défi de taille compte tenu des perturbations que rencontre actuellement le transport international, en particulier les opérations de fret aérien associées au transport de passagers.

D'autre part, la situation a été aggravée par les prohibitions et restrictions à l'exportation que certains Membres ont introduites pour atténuer les graves pénuries au niveau national. Les autorités nationales ont été obligées d'adopter des mesures d'urgence dans le but d'éviter une pénurie de fournitures essentielles nécessaires pour lutter contre la propagation de la maladie. Des quantités exceptionnellement importantes de certains produits médicaux sont requises par les fournisseurs de soins de santé nationaux afin d'assurer la prise en charge et la protection appropriées des populations nationales. Si l'introduction de mesures de restriction à l'exportation est compréhensible, l'absence de coopération internationale dans ces domaines risque de priver les pays qui dépendent des importations de produits médicaux dont ils ont désespérément besoin et de déclencher un choc de l'offre. Et, en entravant les chaînes d'approvisionnement médicales établies, ces mesures risquent aussi de freiner la relance de l'offre, qui est nécessaire de toute urgence.

Les prohibitions et restrictions à l'exportation sont généralement interdites dans le cadre de l'OMC. L'article XI:1 du GATT de 1994 interdit aux Membres d'introduire ou de maintenir toute forme de prohibition ou de restriction à l'exportation autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions. Toutefois, certaines mesures sont exclues du champ d'application de cette interdiction générale, y compris l'article XI:2 a) du GATT de 1994 qui autorise les "*[p]rohibitions ou restrictions à l'exportation appliquées temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie contractante exportatrice, ou pour remédier à cette situation*". La **section 2** plus bas donne un aperçu des principales règles de l'OMC, y compris une description de certaines des exclusions et exceptions pertinentes.

Les opérateurs économiques et les Membres font actuellement face à une forte incertitude, étant donné qu'il reste difficile de déterminer quelles mesures ont été adoptées par quels pays, et que de nouvelles mesures sont mises en place presque tous les jours. Dans le contexte de l'émergence rapide de restrictions à l'exportation d'urgence, une connaissance actualisée du contexte réglementaire est d'une importance capitale pour toutes les parties prenantes. L'OMC dispose d'un certain nombre de dispositions en matière de transparence qui visent à aider les Membres et les opérateurs économiques dans cette situation, y compris les prescriptions imposant la transparence au niveau national, les notifications et les rapports de suivi du commerce. La **section 3** décrit certaines des dispositions pertinentes de l'OMC en matière de transparence et les renseignements disponibles sur les prohibitions et restrictions à l'exportation, tandis que la **section 4** recense les différentes mesures qui ont été mises en place à ce jour. La **section 5** porte sur certaines expériences passées et l'incidence économique possible de ces mesures. La **section 6** porte sur la coopération internationale dans ce domaine.

2 QUELLES SONT LES RÈGLES DE L'OMC SUR LES PROHIBITIONS ET RESTRICTIONS À L'EXPORTATION?

2.1 En règle générale, les prohibitions et restrictions à l'exportation sont interdites

L'article XI du GATT de 1994, intitulé "Élimination générale des restrictions quantitatives", comprend un premier paragraphe qui interdit aux Membres d'introduire ou de maintenir toute forme de "*prohibitions ou de restrictions autres que des droits de douane, taxes ou autres impositions*". L'expression "*autres impositions*" a été généralement interprétée comme signifiant que cette

disposition n'interdisait *pas* aux Membres de l'OMC d'appliquer des taxes à l'exportation. Toutefois, certains Membres se sont engagés spécifiquement soit à consolider ou à éliminer les droits d'exportation lors de leur accession à l'OMC², et quatre Membres ont inclus des concessions en matière de droits d'exportation dans leurs listes concernant les marchandises.³

L'élimination générale des restrictions quantitatives prévue à l'article XI:1 s'étend non seulement à l'importation de produits, mais aussi aux mesures qui prohibent ou restreignent l'exportation et la vente à l'exportation de marchandises. Cette disposition précise en outre que les prohibitions ou restrictions visées peuvent être "[appliquées] ... au moyen de contingents, de licences d'importation ou d'exportation ou de tout autre procédé".

2.2 Mais il y a des exclusions et des exceptions

Nonobstant l'interdiction générale énoncée à l'article XI, certaines mesures sont "exclues" du champ d'application de l'article XI:1. Il existe aussi des exceptions qui peuvent permettre à un Membre d'appliquer des prohibitions et restrictions à l'exportation.

S'agissant des mesures axées sur l'exportation, l'article XI:2 a) du GATT de 1994 dispose que l'interdiction générale énoncée à l'article XI:1 "ne s'étend[ra] pas" aux "[p]rohibitions ou restrictions à l'exportation appliquées temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels pour [le Membre] exportat[eur], ou pour remédier à cette situation".

L'article 12 de l'Accord sur l'agriculture, intitulé "Disciplines concernant les prohibitions et restrictions à l'exportation", dispose que, dans les cas où un Membre⁴ instituera une nouvelle prohibition ou restriction à l'exportation de "produits alimentaires" conformément à l'article XI:2 a) du GATT de 1994, celui-ci entreprendra deux actions. Premièrement, il prendra dûment en considération les effets de cette prohibition ou restriction sur la sécurité alimentaire des Membres importateurs. Deuxièmement, avant d'instituer la mesure, il informera le Comité de l'agriculture, en incluant des renseignements sur nature et la durée de la mesure. Sur demande, il procédera à des consultations avec tout Membre ayant un intérêt substantiel dans la mesure en question, ce qui dans la pratique prendra la forme de consultations bilatérales. Le Membre instituant la prohibition ou restriction à l'exportation fournira aussi des renseignements additionnels sur demande.

D'une manière générale, les Membres peuvent aussi imposer des mesures de restriction à l'exportation conformément aux "exceptions générales" de l'article XX du GATT de 1994. À condition que certaines conditions soient remplies, ils peuvent imposer des prohibitions et des restrictions pour chercher à atteindre certains objectifs légitimes de politique générale, sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international. Il s'agit, par exemple, de l'article XX: b du GATT de 1994, qui concerne les mesures "nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux".

Si un Membre introduit ou maintient une restriction quantitative conformément aux règles de l'OMC, l'article XIII du GATT de 1994 exige que son application soit non discriminatoire.

L'annexe 1 de la présente note d'information fournit des renseignements additionnels sur ces questions juridiques, y compris l'interprétation de certains de ces termes dans le contexte de différends antérieurs soumis à l'OMC.

² Cela comprend le Protocole d'accession de la Chine et les engagements spécifiques pris dans les rapports des groupes de travail des Membres suivants: Arabie saoudite, Royaume de; Bulgarie; Croatie; Estonie; Géorgie; Lettonie; Népal; Tonga; Ukraine; et Viet Nam.

³ La partie I, section II, de la liste I de l'Australie issue du Cycle d'Uruguay comprend des engagements de ne pas imposer de droits d'exportation en ce qui concerne un certain nombre de métaux, de minerais et de minéraux. L'Afghanistan, la Fédération de Russie et le Kazakhstan ont inclus une "partie V".

⁴ Les dispositions de l'article 12 ne s'appliquent pas aux pays en développement Membres, à moins que la mesure ne soit prise par un pays en développement Membre qui est exportateur net du produit alimentaire spécifique considéré.

3 DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE EN CE QUI CONCERNE LES PROHIBITIONS ET RESTRICTIONS À L'EXPORTATION

3.1 Transparence à l'OMC?

Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, le Directeur général de l'OMC, Roberto Azevêdo, a rappelé l'importance de la transparence et invité les Membres à partager des renseignements sur les politiques liées au commerce qui avaient été mises en place pour lutter contre cette crise. Mais qu'est-ce que la transparence exactement? Dans le cadre de l'OMC, celle-ci peut prendre de nombreuses formes et comprendre, par exemple, la "publication" d'une mesure dans le système national et sa "notification" au Secrétariat de l'OMC. L'annexe 2 donne des renseignements additionnels sur la transparence à l'OMC.⁵

3.2 Comment les Membres devraient-ils notifier les prohibitions et restrictions à l'exportation?

Il y a deux obligations de notification qui peuvent être pertinentes pour les prohibitions et restrictions introduites en raison de la COVID-19. La première est la "Décision sur les procédures de notification des restrictions quantitatives" de 2012 (ci-après la Décision)⁶, qui prescrit aux Membres de notifier tous les deux ans *toutes* les restrictions quantitatives en vigueur, tant à l'importation qu'à l'exportation. Plusieurs Membres ont également notifié des mesures "temporaires". La prochaine série de notifications complètes devrait avoir lieu en septembre 2020, cependant les Membres sont tenus de notifier les nouvelles mesures "*dès que possible, mais au plus tard six mois après leur entrée en vigueur*". Les notifications de restrictions quantitatives sont automatiquement inscrites à l'ordre du jour du Comité de l'accès aux marchés. L'annexe 2 fournit des renseignements additionnels sur la Décision, y compris les types de mesures à l'exportation qui ont été notifiées précédemment et les justifications qui ont été données par les Membres.

Dans la mesure où un Membre introduit une nouvelle mesure en raison de la pandémie de COVID-19, qui prend la forme d'une prohibition ou restriction à l'exportation autre qu'un droit de douane, une taxe ou une imposition, celle-ci sera notifiée à l'OMC par le biais de la Décision. Idéalement, les Membres concernés devraient fournir autant de renseignements que possible (par exemple, les produits spécifiques visés et d'autres renseignements relatifs à l'administration de la mesure, tels que la durée de la restriction, l'organisme/le ministère national chargé de la mesure, les prescriptions additionnelles, etc.), qui permettraient aux autres Membres et aux opérateurs économiques de prendre connaissance du champ d'application des nouvelles mesures.

En plus de la Décision, l'article 12 de l'Accord sur l'agriculture prescrit aux Membres⁷ de notifier au Comité de l'agriculture toutes prohibitions ou restrictions de produits alimentaires introduites conformément à l'exclusion prévue à l'article XI:2 a) du GATT de 1994. Cet article prescrit également au Membre souhaitant instituer une prohibition ou restriction à l'exportation de produits alimentaires de prendre "*dûment en considération les effets de cette prohibition ou restriction sur la sécurité alimentaire des Membres importateurs*". Ainsi, si un Membre introduit une mesure de ce type concernant des produits alimentaires, celle-ci devrait aussi être notifiée au Comité de l'agriculture au titre de ces procédures et respecter la procédure prévue à l'article 12 de l'Accord sur l'agriculture.

3.3 Combien de Membres ont notifié des prohibitions et restrictions à l'exportation prises en raison de la pandémie de COVID-19?

Bien que seules quelques notifications aient été présentées en mars 2020, alors que les nouvelles prohibitions ou restrictions à l'exportation commençaient à être mises en œuvre, le nombre de notifications a considérablement augmenté depuis le début d'avril. À ce jour, 13 Membres (ou 39 si les États membres de l'UE sont comptabilisés séparément) ont notifié au titre de la Décision l'introduction de nouvelles prohibitions ou restrictions à l'exportation en raison de la pandémie de COVID-19: Albanie, Australie, Bangladesh, Colombie, Costa Rica, Égypte, Géorgie, Macédoine du

⁵ Voir aussi la note d'information "Transparency – why it matters at times of crisis" à l'adresse suivante: https://www.wto.org/french/tratop_f/covid19_f/covid19_f.htm

⁶ Décision adoptée par le Conseil du commerce des marchandises le 22 juin 2012, document officiel de l'OMC G/L/59/Rev.1. (Les documents officiels de l'OMC peuvent être obtenus à l'adresse suivante: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx).

⁷ Voir la note de bas de page 4 du présent rapport.

Nord, jml.République de Corée, République kirghize, Thaïlande, Ukraine et Union européenne.⁸ S'agissant de la justification au regard de l'OMC, la plupart de ces Membres ont cité l'article XI:2 et/ou l'article XX b) du GATT de 1994. Jusqu'à présent, trois Membres ont également présenté une notification concernant une restriction à l'exportation (ER) conformément à l'article 12 de l'Accord sur l'agriculture: la République kirghize, la Macédoine du Nord et la Thaïlande.⁹

Face au faible nombre initial de notifications, et en vue d'améliorer la transparence, le 24 mars 2020 le Directeur général de l'OMC a appelé les Membres à échanger des renseignements sur les politiques liées au commerce qui avaient été mises en place pour lutter contre cette crise.¹⁰ Peu après, l'OMC a créé une page Web spécifique sur la COVID-19 et le commerce mondial pour suivre la situation et fournir des renseignements à jour sur les notifications présentées par les Membres, entre autres choses.¹¹ Bien que les notifications de restrictions quantitatives et de restrictions à l'exportation soient immédiatement incluses dans le rapport de suivi du commerce de l'OMC¹², il convient de noter qu'il y a également des renseignements dans l'exercice de suivi du commerce qui ont été validés par les Membres mais qui n'ont pas encore été notifiés.

4 RECENSEMENT DES PROHIBITIONS ET RESTRICTIONS À L'EXPORTATION LIÉES A LA COVID-19

4.1 Sources de renseignements

Le nombre relativement faible de notifications se traduit par un manque de renseignements officiels sur le champ d'application des mesures qui sont introduites par les Membres. Il existe toutefois d'autres sources de renseignements que le Secrétariat de l'OMC peut utiliser pour recenser les nouvelles prohibitions et restrictions à l'exportation qui ont été introduites en raison de la pandémie de COVID-19.

Une première source dans le contexte de l'OMC consiste en la compilation des mesures par le Secrétariat de l'OMC pour le rapport sur le suivi du commerce.¹³ Ce rapport, qui est publié deux fois par an, compile des renseignements provenant de différentes sources, y compris:

- renseignements communiqués par le Membre concerné, qui peuvent avoir été ou non notifiés;
- renseignements communiqués par d'autres Membres; et
- autres sources informelles (par exemple nouvelles sur Internet, listes sur les sites Web d'autres organisations internationales et autres sources).

Une fois compilés, les renseignements sont ensuite envoyés au Membre concerné pour vérification avant d'être inclus dans le rapport sur le suivi du commerce.

Une deuxième source de renseignements est Internet, qui peut souvent donner accès à des renseignements "officiels" sur les sites Web des autorités nationales d'un Membre, dont bon nombre ont été notifiés par les Membres conformément à l'article 1:4 de l'Accord sur la facilitation des échanges.¹⁴

⁸ Voir les documents officiels de l'OMC G/MA/QR/N/ALB/1/Add.1, G/MA/QR/N/AUS/3/Add.1, G/MA/QR/N/BGD/1, G/MA/QR/N/COL/1, G/MA/QR/N/CRI/3/Add.1, G/MA/QR/N/EGY/1/Rev.1, G/MA/QR/N/EU/4/Add.1, G/MA/QR/N/GEO/2/Add.1, G/MA/QR/N/KOR/2/Add.1, G/MA/QR/N/KGZ/1/Add.1, G/MA/QR/N/MKD/1, G/MA/QR/N/THA/2/Add.2, G/MA/QR/N/THA/2/Add.3 et G/MA/QR/N/UKR/4/Add.2.

⁹ Voir les documents officiels de l'OMC G/AG/N/KGZ/8, G/AG/N/MKD/26, G/AG/N/THA/107 et G/AG/N/THA/107/Add.1.

¹⁰ Voir https://www.wto.org/french/news_f/news20_f/dgra_24mar20_f.htm

¹¹ Voir https://www.wto.org/french/tratop_f/covid19_f/covid19_f.htm

¹² Voir https://www.wto.org/french/tratop_f/covid19_f/trade_related_goods_measure_f.htm

¹³ Pour promouvoir la confiance et la transparence, l'Annexe 3 de l'Accord de Marrakech fait obligation au Directeur général de présenter un tour d'horizon annuel de l'évolution du système commercial international. Lors de la crise financière de 2008-2009, le G-20 a demandé au Secrétariat de l'OMC d'accroître le suivi des mesures commerciales, et une nouvelle obligation déclarative a été ajoutée (section G de l'Annexe 3), selon laquelle: "Ce tour d'horizon s'appuiera sur un rapport annuel du Directeur général décrivant les principales activités de l'OMC et mettant en lumière les problèmes posés par les grandes orientations qui affectent le système commercial". Ces rapports ont été présentés depuis.

¹⁴ Voir la Base de données de l'AFE: <https://tfadatabase.org/notifications/transparency>

Une troisième source sont les communications officielles qui ont été présentées par les Membres à d'autres organisations internationales, telles que l'Organisation mondiale des douanes.¹⁵ L'un des avantages de ces sources est qu'elles conservent le caractère officiel de la source.

Une quatrième et dernière source qui peut être utilisée pour compléter les renseignements sont d'autres sites Web non officiels, tels que les organes de presse. Bien que les renseignements provenant de cette dernière source soient abondants, ils présentent l'inconvénient de rester non confirmés et peuvent être moins fiables que les sources susmentionnées.

Même si les notifications des Membres sont le moyen privilégié de compiler des renseignements à l'OMC, en cas de crise il serait possible que le Secrétariat de l'OMC compile des renseignements sur la base de ces autres sources tout en conservant une trace des sources spécifiques utilisées.

4.2 Qu'est-ce qui existe?

Sur la base de ces autres sources, il semblerait que 80 pays et territoires douaniers distincts aient introduit jusqu'à présent des prohibitions ou restrictions à l'exportation en raison de la pandémie de COVID-19, y compris 46 Membres de l'OMC (72 si les États membres de l'UE sont comptabilisés séparément); et 8 pays non Membres de l'OMC.

Les renseignements compilés jusqu'à présent donnent à penser qu'il y a une grande variation en ce qui concerne les produits dont l'exportation a été prohibée ou restreinte. De nombreuses restrictions et prohibitions à l'exportation affectent l'exportation de produits que la liste indicative de produits établie conjointement par l'OMS/l'OMD¹⁶ désigne comme essentiels pour lutter contre la COVID-19. Sur la base de ces renseignements, il semblerait que les dispositifs de protection du visage et des yeux (les masques et les écrans faciaux, par exemple) constituent la catégorie la plus touchée, suivis par les vêtements de protection, les antiseptiques et les désinfectants (voir le tableau 1 plus bas). Quatorze Membres et trois observateurs ont également introduit des prohibitions ou restrictions à l'exportation de produits alimentaires. À ce jour, un seul Membre (le Bangladesh) a notifié la levée d'une interdiction temporaire d'exporter.¹⁷

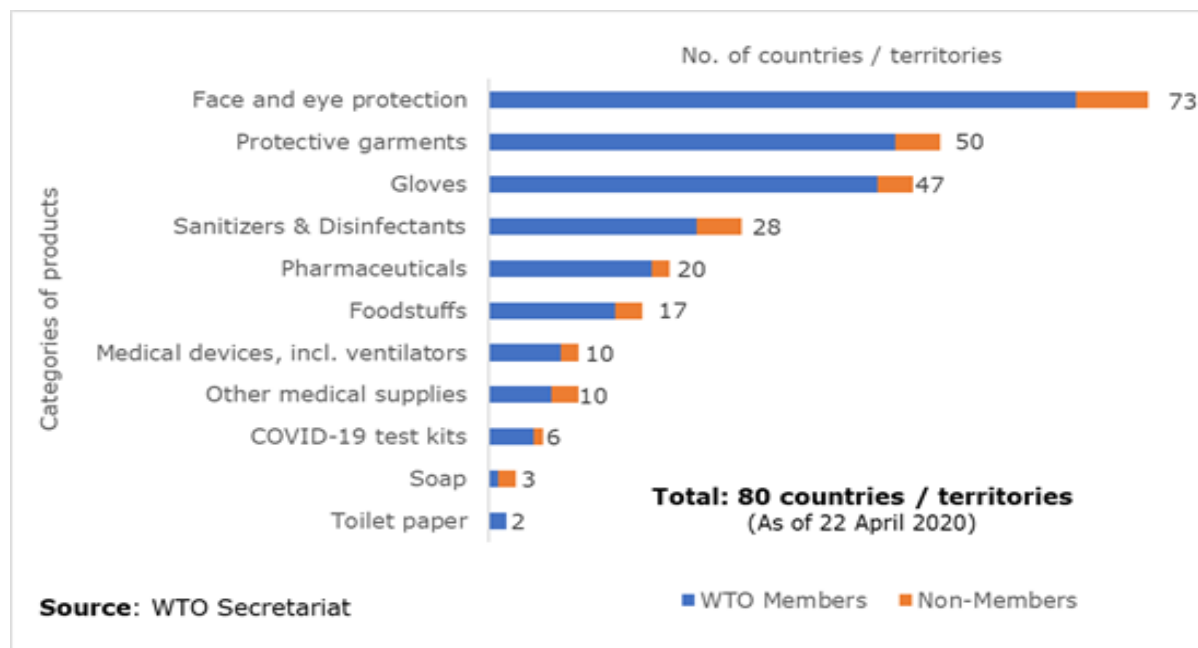
¹⁵ "Liste des textes législatifs adoptés dans les pays qui ont pris des mesures temporaires de restriction des exportations pour certaines catégories de fournitures médicales essentielles en raison de l'épidémie de COVID-19", peut être consultée à l'adresse suivante:

<http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/list-of-countries-coronavirus.aspx>

¹⁶ voir <http://www.wcoomd.org/fr/media/newsroom/2020/april/joint-wco-who-hs-classification-list-for-covid-19-medical-supplies-issued.aspx>

¹⁷ Voir le document officiel de l'OMC G/MA/QR/N/BGD/1.

Tableau 1. Nombre de pays et de territoires douaniers distincts introduisant des prohibitions et restrictions à l'exportation en raison de la COVID-19, par catégories de produits



Source: Secrétariat de l'OMC

5 EXPÉRIENCES PASSÉES ET INCIDENCE ÉCONOMIQUE POSSIBLE

5.1 Expériences passées des situations critiques dues à une pénurie

Bien que le commerce international n'ait pas été confronté à des problèmes semblables – du moins de mémoire récente – en ce qui concerne des produits de santé en raison d'une pandémie, il y a des enseignements à tirer des introductions précédentes de prohibitions et restrictions à l'exportation dans le contexte de pénuries alimentaires. Par exemple, entre 2007 et 2012, la situation du marché alimentaire mondial s'est tendue et la volatilité des prix a augmenté, ce qui pourrait servir de point de référence pour comprendre l'incidence des prohibitions et restrictions à l'exportation en période de crise.

Une analyse de cas réels présentée par un groupe de Membres¹⁸ pour la période 2007-2012 montre que 251 mesures de restriction à l'exportation ont été introduites pendant cette période de flambées successives des prix, mais seulement 8 notifications ont été communiquées au titre de l'article 12 de l'Accord sur l'agriculture. D'après cette analyse, 88 de ces mesures de restriction à l'exportation sont restées en vigueur après la période 2007-2012, alors que le marché mondial des produits alimentaires ne se trouvait plus dans une situation critique due à une pénurie, et aucune nouvelle notification n'a été communiquée après la crise.

Cela donne à penser que les prohibitions et restrictions à l'exportation peuvent augmenter considérablement en période de crise dans le secteur des produits alimentaires. Les données semblent également indiquer que certaines de ces restrictions peuvent rester en place pendant de longues périodes, voire après la période de crise. L'analyse de cas réels semble indiquer que la durée moyenne des mesures pendant la période 2013-2018 postérieure à la crise a été de 995 jours, soit près du double de la durée moyenne des mesures pendant la période de crise 2007-2012, c'est-à-dire 539 jours.

S'agissant des types de mesures, les Membres semblent avoir donné effet aux prohibitions et restrictions de produits agricoles en utilisant des méthodes qui permettaient d'effectuer un minimum d'échanges commerciaux, mais avec des variations. Par exemple, alors que les contingents

¹⁸ Communication présentée par le Japon, Israël; la République de Corée, la Suisse et le Territoire douanier distinct de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu, "Aperçu des mesures de restriction à l'exportation – Analyse de cas réels au cours des dernières années", document officiel de l'OMC JOB/AG/175.

d'exportation (des limites absolues de la quantité d'un produit qui peut être exporté par exemple) et les taxes à l'exportation (qui ne sont pas considérées comme étant des restrictions quantitatives) ont été les types de mesures les plus courants pendant la crise (2007-2012), les licences d'exportation et les prix minimaux à l'importation ont été les mesures les plus fréquentes pendant la période ultérieure à la crise (2013-2018).

S'agissant des produits visés, les exportations de riz ont été affectées par plus de 40% des mesures dans les deux périodes visées. De plus, pendant la période 2007-2012, 27% des mesures appliquées ont visé le blé. Ce chiffre est tombé à 15% pendant la période 2013-2018.

5.2 Incidence économique possible des nouvelles prohibitions et restrictions à l'exportation

Pendant une situation de crise ou d'urgence, un Membre peut décider d'établir des restrictions à l'exportation pour faire en sorte que l'approvisionnement intérieur en produits essentiels soit suffisant ou pour s'assurer que ces produits soient disponibles sur le marché intérieur à un prix inférieur au prix mondial. Toutefois, les effets négatifs des restrictions à l'exportation peuvent être substantiels. Cela est particulièrement vrai lorsque le pays est un gros exportateur de la marchandise visée par la prohibition ou la restriction à l'exportation promulguée. Lorsqu'un gros exportateur interdit ou restreint d'une autre manière les exportations d'un produit particulier, l'offre mondiale diminue et le prix mondial de ce produit augmente. Les importateurs en pâtissent, en particulier les pays pauvres dont la capacité de production est limitée.

Il convient également de garder à l'esprit que la stratégie n'est pas sans coût pour l'exportateur. Les restrictions à l'exportation réduisent le prix intérieur du produit visé, tout en augmentant relativement le prix étranger. La baisse du prix intérieur réduit l'incitation des producteurs à fabriquer les marchandises au niveau national. Par ailleurs, la hausse des prix étrangers incite à acheter les produits nationaux et à essayer de les sortir en contrebande de l'économie nationale pour les vendre sur le marché étranger. Ainsi, les restrictions à l'exportation risquent d'avoir un effet boomerang et de réduire effectivement la disponibilité du produit dans les pays qui les mettent en œuvre.

De plus, les restrictions à l'exportation peuvent aussi avoir un effet domino et pousser d'autres exportateurs à introduire des restrictions semblables pour maintenir les prix intérieurs à un bas niveau. Lorsque la crise est mondiale, cet effet domino est amplifié. Les prohibitions et restrictions existant dans un pays peuvent conduire les autorités d'autres pays exportateurs à se sentir obligées d'adopter des mesures semblables. En fin de compte, les prix montent en flèche, ce qui va à l'encontre de la raison même pour laquelle ils ont été introduits à l'origine. Les exportateurs eux-mêmes peuvent pâtir de l'introduction de restrictions à l'exportation. Premièrement, ils peuvent être confrontés à des restrictions à la fourniture d'intrants imposées à titre de rétorsion par leur partenaire commercial, ce qui crée le risque d'une perturbation importante de leur propre chaîne de production. Deuxièmement, ils peuvent perdre des parts de marché à long terme parce que les pays importateurs peuvent choisir d'investir dans l'autosuffisance pour se protéger contre les perturbations de l'offre en temps de crise.

Outre les chocs de l'offre et de la demande, un troisième problème qui peut aggraver les effets négatifs de ces restrictions dans le contexte de la pandémie de COVID-19 est celui des perturbations considérables de la logistique, de la distribution et des services de transport international. Par exemple, la contraction du trafic aérien de passagers dans le monde a entraîné une réduction considérable de la capacité du fret aérien et augmenté le prix de ce moyen de transport. Cela peut poser des problèmes étant donné que les pays comptent généralement sur le fret aérien pour transporter des fournitures médicales urgentes et d'autres marchandises dans le monde entier. Surtout, lorsque les services de santé d'un pays sont dépassés et que leurs stocks sont épuisés, l'obtention de fournitures et de personnel médical d'autres pays rapidement peut être le seul moyen de faire face à la crise de manière efficace et efficiente.

Les autres effets économiques possibles pendant une crise mondiale comprennent les suivants :

- L'utilisation de restrictions à l'exportation dans un secteur peut aussi déclencher l'utilisation de mesures semblables dans d'autres secteurs en plus de celles qui sont requises pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Par exemple, certains pays ont

également introduit des restrictions à l'exportation de produits agricoles, probablement par crainte d'une situation critique due à une pénurie. Cela pourrait finir par avoir des retombées négatives sur la sécurité alimentaire d'autres pays et un effet domino dans d'autres secteurs.

- La confiance dans les chaînes de valeur mondiales peut être érodée. Dans certains cas, cela peut entraîner une rupture des chaînes de valeur régionales et mondiales car les importateurs ne peuvent pas s'approvisionner en intrants essentiels du fait des restrictions à l'exportation. À court terme, cela entraînerait une pénurie pendant que les producteurs se réorganisent et, à long terme, il est probable que cela conduise à une hausse des prix en raison de la moins grande efficacité de la chaîne d'approvisionnement.
- D'autres obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce peuvent être établis. Une réaction potentielle aux restrictions à l'exportation existantes est la mise en place de droits de douane à l'avenir car les pays pourraient vouloir développer leurs branches de production nationales de produits essentiels afin de se mettre à l'abri de la concurrence internationale.

5.3 Autres conséquences possibles

En raison de ces incidences économiques, il est possible qu'il y ait de profonds changements dans d'autres domaines au niveau politique, y compris:

- Un affaiblissement de la lutte contre la pandémie de COVID-19. Étant donné son caractère mondial, si certains pays ne peuvent pas lutter contre la maladie, ce coronavirus, ou ses souches mutées, circulera à nouveau et contaminera inévitablement les populations de tous les pays, y compris celles qui imposent les restrictions à l'exportation.
- Des retards et des inefficiences économiques allant à l'encontre du but recherché lorsque les pouvoirs publics cherchent à mettre en place de nouveaux systèmes de production nationaux au lieu de continuer à travailler avec les fournisseurs étrangers existants.
- Une érosion de la confiance dans le système commercial multilatéral, surtout si les restrictions ont une incidence négative sur les pays les plus vulnérables, en particulier les pays les moins avancés, dont les systèmes de santé sont déjà soumis à rude épreuve. Il serait difficile pour les Membres importateurs de faire confiance à un système qui ne produit pas d'avantages tangibles en temps de crise et qui peut conduire à des pressions générales pour faire en sorte que la production de produits médicaux et autres ait lieu uniquement au niveau national.

6 AMÉLIORER LA COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR FAIRE FACE À LA CRISE LIÉE À LA COVID-19

Sur la base des éléments susmentionnés, il est clair que la coopération internationale dans le domaine des prohibitions et restrictions à l'exportation devrait chercher à établir un équilibre entre les pénuries de produits médicaux essentiels auxquelles sont confrontés certains pays exportateurs en raison de la pandémie de COVID-19 et l'incidence négative que ces mesures peuvent avoir sur la santé publique des Membres importateurs, qui dépendent du commerce international pour obtenir ces produits. Il existe également un risque important que des mesures trop larges qui restent en place modifient irrémédiablement les chaînes d'approvisionnement produisant ces marchandises ou se répercutent dans d'autres domaines que celui des produits médicaux.

À la suite de la réunion du G-20 tenue en mars 2020, les Ministres du commerce du G-20 ont souligné que "les mesures d'urgence visant à lutter contre la COVID-19, si elles [étaient] jugées nécessaires, [devaient] être ciblées, proportionnées, transparentes et temporaires, qu'elles ne [devaient] pas créer d'obstacles non nécessaires au commerce ou de perturbation des chaînes d'approvisionnement mondiales, et qu'elles [devaient] être conformes aux règles de l'OMC".¹⁹ Cet engagement a été réaffirmé dans la déclaration des Ministres de l'agriculture du G-20 du

¹⁹ Voir

http://www.g20.utoronto.ca/2020/G20_Statement_Trade_and_Investment_Ministers_Meeting_EN_300320.pdf

21 avril 2020, dans laquelle ceux-ci se sont félicités de l'engagement des ministres du commerce et de l'investissement du G-20 à notifier à l'OMC toutes mesures liées au commerce prises, y compris celles qui concernaient l'agriculture et les produits alimentaires essentiels. De plus, ceux-ci ont réaffirmé "leur" décision, prise d'un commun accord, "de ne pas imposer de restrictions aux exportations ni de taxes extraordinaires pesant sur les produits alimentaires et agricoles achetés à des fins humanitaires non commerciales par le Programme alimentaire mondial (PAM) et d'autres organismes humanitaires".²⁰

Le Directeur général de l'OMC a aussi appelé les Membres à améliorer la transparence concernant les nouvelles mesures liées au commerce mises en place en raison de la pandémie de COVID-19. Dans le domaine des prohibitions et restrictions à l'exportation, les actions possibles pour améliorer la transparence comprennent les suivantes:

- a. Veiller à ce que les nouvelles mesures de restriction à l'exportation soient publiées de manière adéquate au niveau national, y compris en les mettant à disposition sur le(s) site(s) Web des autorités nationales pertinentes.
- b. Notifier dès que possible toutes les nouvelles mesures de restriction à l'exportation conformément à la Décision; et, dans les cas où celles-ci comprennent également des produits alimentaires, les notifier aussi au titre de l'article 12 au Comité de l'agriculture.
- c. Mettre à jour, si nécessaire, les renseignements au titre de la "notification aux fins de la transparence" de l'article 1:4 de l'Accord sur la facilitation des échanges, y compris les renseignements sur les points d'information pertinents.
- d. S'efforcer de fournir aux autres Membres des renseignements additionnels, au-delà de ceux exigés dans le cadre des notifications, dans la mesure du possible.

²⁰ Voir

https://g20.org/en/media/Documents/G20_Agriculture%20Ministers%20Meeting_Statement_EN.pdf

7 RESSOURCES ADDITIONNELLES SUR LES PROHIBITIONS ET RESTRICTIONS À L'EXPORTATION

Notifications au titre de l'article 12 de l'Accord sur l'agriculture

- Communication présentée par le Japon, Israël, la Corée, la Suisse et le Territoire douanier distinct de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu, "Aperçu des mesures de restriction à l'exportation – Analyse de cas réels au cours des dernières années", [JOB/AG/175](#).

Notifications de restrictions quantitatives

- Restrictions quantitatives, situation en ce qui concerne les notifications, [G/MA/QR/8](#).
- Guide pratique sur les notifications de restrictions quantitatives, [JOB/MA/101/Rev.2](#).
- Renseignements factuels sur les notifications de restrictions quantitatives, rapport du Secrétariat de l'OMC, [G/MA/W/114/Rev.2](#).
- Page Web de l'OMC: https://www.wto.org/french/tratop_f/markacc_f/gr_f.htm

Autres sources

- Index analytique de l'OMC, Article XI du GATT, [jurisprudence](#) et [pratique](#).
- Index analytique de l'OMC, Article XX du GATT, [jurisprudence](#).
- Piermartini, R. (2004), "Le rôle des taxes à l'exportation dans le secteur des produits de base", documents de travail n° 4 de l'OMC: https://www.wto.org/french/res_f/publications_f/disc_paper4_f.htm.
- Giordani, P. E., Rocha, N. and Ruta, M. (2016), "Food prices and the multiplier effect of trade policy", [Journal of International Economics](#), 101:102-122: <https://ideas.repec.org/a/eee/inecon/v101y2016icp102-122.html>.

ANNEXE 1 RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS SUR CERTAINS ASPECTS JURIDIQUES PERTINENTS

Article XI:1 du GATT de 1994

- Dans le contexte de l'article XI du GATT de 1994, une "**prohibition**" s'entend d'une interdiction légale visant le commerce ou l'importation d'un produit donné, tandis qu'une "**restriction**" implique une condition ou une réglementation limitative. L'article XI couvre les prohibitions et restrictions qui *limitent la quantité ou le volume d'un produit qui est importé ou exporté*. Par conséquent, ce ne sont pas toutes les conditions ou charges imposées à l'importation ou à l'exportation qui seront incompatibles avec l'article XI, mais seulement celles qui limitent l'importation ou l'exportation de produits, comme cela est démontré par la conception et la structure de la mesure.²¹

Exclusions et exceptions

- Une exclusion n'est pas la même chose qu'une exception. Les Membres peuvent recourir à des **exceptions**, comme celles qui sont énoncées à l'article XX du GATT de 1994 pour *justifier* une mesure qui serait normalement incompatible avec leurs obligations dans le cadre du GATT. Par contre, une exemption ou une **exclusion**, telle que celle qui est prévue à l'article XI:2, exclut certaines mesures du champ d'application d'une obligation découlant du GATT, ce qui les élimine des mesures visées par cette obligation. Par conséquent, dans les cas où les prescriptions de l'article XI:2 a) sont satisfaites, l'article XX ne pourrait pas s'appliquer parce qu'il n'existerait aucune obligation.²² Cette distinction a des incidences sur la charge de la preuve dans le cadre des différends de l'OMC.

Exclusion prévue à l'article XI:2 a) du GATT de 1994

- La référence à une mesure qui est "**appliquée[] temporairement**" indique que l'exclusion s'applique à des mesures appliquées pour un temps limité, prises pour satisfaire à un "passing need" (besoin passager). Quant à elle, l'expression "situation critique due à une pénurie" désigne des insuffisances en quantité qui sont cruciales, qui correspondent à une situation d'une importance décisive, ou qui atteignent une étape décisive ou d'une importance vitale, ou un tournant. L'expression "produits alimentaires" donne une indication de ce qui pourrait être considéré comme un produit "essentiel pour [le Membre] exportat[eur]" mais ne limite pas le champ de ces produits.²³

Article XX du GATT de 1994 ("Exceptions générales")

- Les justifications au regard de **l'article XX b)** du GATT de 1994 pourraient être pertinentes pour les restrictions à l'exportation motivées par le désir d'assurer la santé ou la sécurité alimentaire des citoyens. Il faut garder à l'esprit que lorsque les Membres invoquent certaines exceptions pour justifier des restrictions aux frontières, telles que les exceptions prévues à l'article XX, la charge de la preuve incombe au pays qui invoque l'exception, c'est-à-dire au défendeur.

²¹ Rapports de l'Organe d'appel *Argentine – Mesures à l'importation*, paragraphe 5.217.

²² Rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphe 334.

²³ Ces différents concepts se donnent mutuellement du sens. Par exemple, la question de savoir si une situation due à une pénurie est "critique" peut être éclairée par le point de savoir à quel point un produit particulier est "essentiel"; les caractéristiques du produit et les facteurs concernant une situation critique due à une pénurie peuvent donner des indications sur la durée pendant laquelle une mesure peut être maintenue pour satisfaire à un besoin passager. Un élément est inhérent à la notion de caractère critique, à savoir l'attente d'un moment où les conditions ne seront plus "critiques", de sorte que les mesures ne satisferont plus à la prescription relative à la confrontation à une situation critique due à une pénurie (rapports de l'Organe d'appel *Chine – Matières premières*, paragraphes 323 à 328).

- **L'article XX b)** du GATT de 1994 prévoit la justification de mesures incompatibles avec les règles de l'OMC lorsqu'elles sont "nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux".
- Pour qu'une mesure soit provisoirement justifiée au regard de l'un des alinéas de l'article XX elle doit, premièrement, entrer dans la catégorie des politiques "destinées" à protéger les valeurs en jeu (les Membres bénéficieraient d'une déférence importante pour déterminer cet élément); deuxièmement, les mesures doivent être "nécessaires" (dans le cas de l'alinéa b)) pour protéger ces valeurs.²⁴ La détermination de la "nécessité" suppose "de soupeser et de mettre en balance" un certain nombre de facteurs: i) l'importance des intérêts ou des valeurs en jeu; ii) la contribution de la mesure à la réalisation de l'objectif poursuivi; et iii) son caractère restrictif pour le commerce. En outre, le pays qui conteste la restriction peut proposer des mesures de rechange raisonnablement disponibles, qui sont techniquement et financièrement réalisables pour le pays imposant les restrictions et qui offriront le même niveau de protection.
- Une fois qu'il est déterminé qu'une mesure est provisoirement justifiée au regard de l'un des alinéas de l'article XX, un examen de l'application effective des mesures est effectué au titre du **texte introductif de l'article XX**.²⁵ Cette prescription est une expression du principe de la bonne foi et permet de s'assurer que des mesures ne sont pas *appliquées* de façon à abuser des exceptions prévues à l'article XX. Par exemple, une mesure peut ne pas être conforme au texte introductif de l'article XX parce qu'elle est appliquée d'une manière présentant des incohérences ou des incompatibilités.²⁶
- Dans le contexte de la COVID-19, l'article XX b) du GATT de 1994 pourrait être utilisé pour justifier une interdiction ou une restriction quantitative à l'exportation de marchandises, pour autant que cette mesure soit nécessaire et efficace pour contribuer à protéger la santé des citoyens de ce pays. Le caractère restrictif pour le commerce de l'interdiction d'exporter ou de la restriction à l'exportation devrait être mis en balance avec la contribution que celle-ci apporte à la réalisation de l'objectif de protection de la santé des personnes. Le pays importateur pourrait proposer des solutions de rechange raisonnablement disponibles, par exemple en faisant valoir qu'une restriction moins rigoureuse à l'exportation atteindrait le même degré de contribution et serait raisonnablement disponible pour le Membre exportateur.
- À la différence de l'article XX b), l'article XI:2 a) vise uniquement les prohibitions ou restrictions à l'exportation "appliquées temporairement" dans le but de prévenir une "situation critique due à une pénurie" de produits "essentiels" pour le pays exportateur, ou pour remédier à cette situation. Ce sont des critères spécifiques qui seraient utilisés pour déterminer la durée et le champ d'application des restrictions à l'exportation visées à l'article XI:2 a).

²⁴ Rapports du Groupe spécial *Chine – Matières premières*, paragraphes 7.479 et 7.480.

²⁵ Le texte introductif de l'article XX du GATT de 1994 impose la prescription selon laquelle les mesures justifiées au regard de l'un des alinéas de cette disposition "ne [sont] pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international".

²⁶ Par exemple, un pays interdit l'importation de certains produits pour des raisons sanitaires mais prévoit une exception pour les importations en provenance de certains pays où les mêmes conditions existent.

ANNEXE 2 RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS SUR LA TRANSPARENCE ET LA DÉCISION

Qu'est-ce que la transparence à l'OMC?²⁷

Dans le cadre de l'OMC, la transparence peut prendre de nombreuses formes différentes et comprendre la "publication" dans le système national et la "notification" au Secrétariat de l'OMC.

Au niveau national, la transparence vise à faire en sorte que toutes les parties prenantes aient accès aux lois et règlements des pouvoirs publics. La règle générale est énoncée à l'article X:1 du GATT de 1994 ("Publication et application des règlements relatifs au commerce"), qui exige que certaines mesures soient "*publié[es] dans les moindres délais, de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance*". Cette obligation s'étend aux "*restrictions ou prohibitions relatives à l'importation ou à l'exportation*". De nombreux autres Accords de l'OMC contiennent des dispositions spécifiques relatives à la transparence. Par exemple, l'Accord sur la facilitation des échanges prescrit aux Membres de publier dans les moindres délais et d'une manière non discriminatoire et facilement accessible des renseignements, tels que les procédures d'importation, d'exportation et de transit, les taux de droits appliqués et les taxes, les règles d'évaluation et de classification, etc.

Au niveau multilatéral, la plupart des Accords de l'OMC prescrivent aux Membres de "notifier" différents types de renseignements au Secrétariat de l'OMC, de façon à ce que les Membres et les autres parties prenantes puissent en prendre connaissance. D'une manière générale, les Membres sont tenus de notifier les lois et règlements d'application générale qui concernent des questions relatives à l'OMC. Cela comprend les actions et mesures visées par les dispositions de l'OMC, en particulier celles qui touchent les droits des autres Membres, et oblige les Membres à prendre dûment en considération les demandes de renseignements présentées par les autres Membres au sujet de ces règlements. Certaines de ces obligations ont été complétées au fil des ans par des décisions du Conseil général et du Conseil du commerce des marchandises. La plupart des notifications à l'OMC sont traduites et rendues publiques dans les trois langues officielles de l'OMC (anglais, français et espagnol) au moyen de différents systèmes en ligne, y compris Documents en ligne (https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx) et des bases de données spécialisées.

Processus d'examen: Une fois que les mesures ont été notifiées, elles sont souvent examinées par les Membres dans le cadre des différents comités de l'OMC. Cela peut aussi comporter un processus de consultations bilatérales. Bien que les procédures d'examen puissent varier d'un organe à l'autre, les autres Membres ont normalement la possibilité de formuler des observations, de poser des questions ou de demander des renseignements additionnels sur les mesures notifiées. Une fois qu'une question a été posée ou qu'une demande a été présentée, l'autre Membre est censé s'engager dans un processus d'échange d'informations de bonne foi. Certaines procédures de notification prévoient les "notifications inverses" ou "croisées" qui, conjointement avec le mécanisme permettant de faire inscrire des "préoccupations commerciales spécifiques" à l'ordre du jour d'une réunion, permettent aux Membres de formuler des observations sur les mesures introduites par d'autres Membres, même si elles n'ont pas été notifiées. Dans le cadre du Mécanisme pour la transparence des accords commerciaux régionaux²⁸, le Secrétariat de l'OMC est chargé d'examiner ces notifications et de formuler des observations à leur sujet, même si la plupart des procédures des comités ne prévoient pas cet examen.

Décision

La "Décision sur les procédures de notification des restrictions quantitatives" de 2012 (la Décision)²⁹, prescrit aux Membres de notifier tous les deux ans toutes les restrictions quantitatives en vigueur, tant à l'importation qu'à l'exportation, et y compris les mesures saisonnières. La prochaine série de

²⁷ Voir aussi la note d'information du Secrétariat de l'OMC intitulée "Transparency – Why it matters at times of crisis", qui peut être téléchargée à l'adresse suivante:
https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/transparency_report_e.pdf

²⁸ Voir https://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/trans_mecha_f.htm

²⁹ Décision adoptée par le Conseil du commerce des marchandises le 22 juin 2012, document officiel de l'OMC G/L/59/Rev.1.

notifications complètes devrait avoir lieu en septembre 2020, cependant les Membres sont tenus de notifier les modifications, y compris les nouvelles mesures, dès que possible, "mais au plus tard six mois après leur entrée en vigueur". Ces notifications sont automatiquement inscrites pour examen à l'ordre du jour du Comité de l'accès aux marchés.

La Décision vise à renforcer la transparence de ces mesures. Elle prescrit au Membre notifiant de préciser si la mesure affecte les importations et/ou les exportations et si celle-ci est "saisonnnière", ce qui signifie que les mesures temporaires devraient aussi être notifiées. Dans la pratique, plusieurs Membres ont également inclus des mesures "temporaires". Bien que la Décision prévoie également les notifications inverses, c'est-à-dire les prohibitions ou restrictions imposées par un autre Membre, la possibilité n'a été utilisée qu'une seule fois.

Toutefois, le respect de la notification des restrictions quantitatives a été médiocre, tant du point de vue des délais que du caractère exhaustif, et le Comité de l'accès aux marchés a souvent examiné les difficultés rencontrées dans l'établissement de ces notifications. Au 10 mai 2019, 39 Membres seulement (en comptant l'Union européenne comme un seul Membre) avaient présenté des notifications de toutes les restrictions quantitatives en vigueur. Ces 39 Membres appliquaient au total 1 118 restrictions quantitatives qui représentaient 1 367 mesures.³⁰ La majorité des mesures notifiées par les Membres consistent en des mesures à l'importation (68,4% du nombre total), tandis que 432 mesures sont des restrictions ou prohibitions liées à l'exportation.

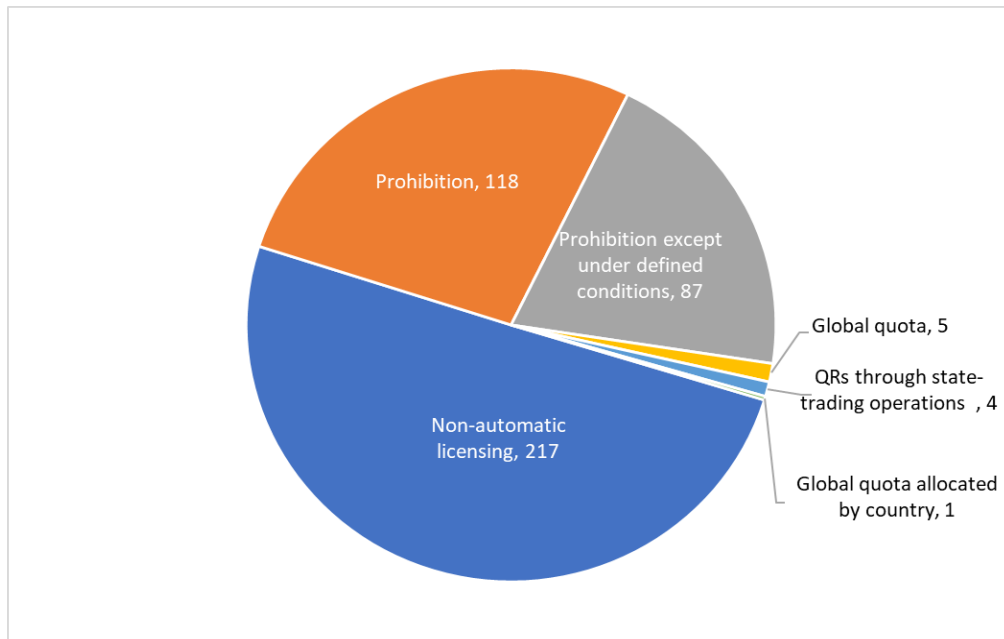
Quels types de mesures sont habituellement notifiées au titre de la Décision?

L'Annexe 1 de la Décision donne une liste indicative des mesures visées par la prescription en matière de notification, y compris les prohibitions, contingents globaux, régimes de licences non automatiques, restrictions appliquées par le moyen de transactions relevant du commerce d'État, prescriptions relatives au mélange de produits, autolimitations des exportations, etc.

S'agissant des prohibitions et restrictions à l'exportation, une étude des notifications de restrictions quantitatives révèle que les Membres maintiennent un large éventail de mesures et de contrôles en ce qui concerne les produits qui présentent des risques spéciaux, y compris le commerce des matières nucléaires, des espèces menacées d'extinction, des stupéfiants et précurseurs, des armes et des produits chimiques. S'agissant des types de mesures spécifiques utilisées, le tableau 2 indique que les restrictions à l'exportation prennent généralement la forme de procédures de licences non automatiques, d'interdictions complètes d'exporter et de prohibitions, sauf dans des conditions définies.

³⁰ Aux fins du présent rapport, les termes "restriction quantitative" et "mesure" servent à désigner deux notions différentes car chaque restriction quantitative notifiée peut être mise en œuvre par plus d'une mesure. Par exemple, une restriction quantitative pourrait comporter une prohibition conditionnelle administrée par une procédure de licences non automatiques. Aux fins du présent rapport, cette restriction quantitative sera comptabilisée comme deux mesures distinctes.

Tableau 2. Nombre de prohibitions et restrictions à l'exportation notifiées, par type de mesure



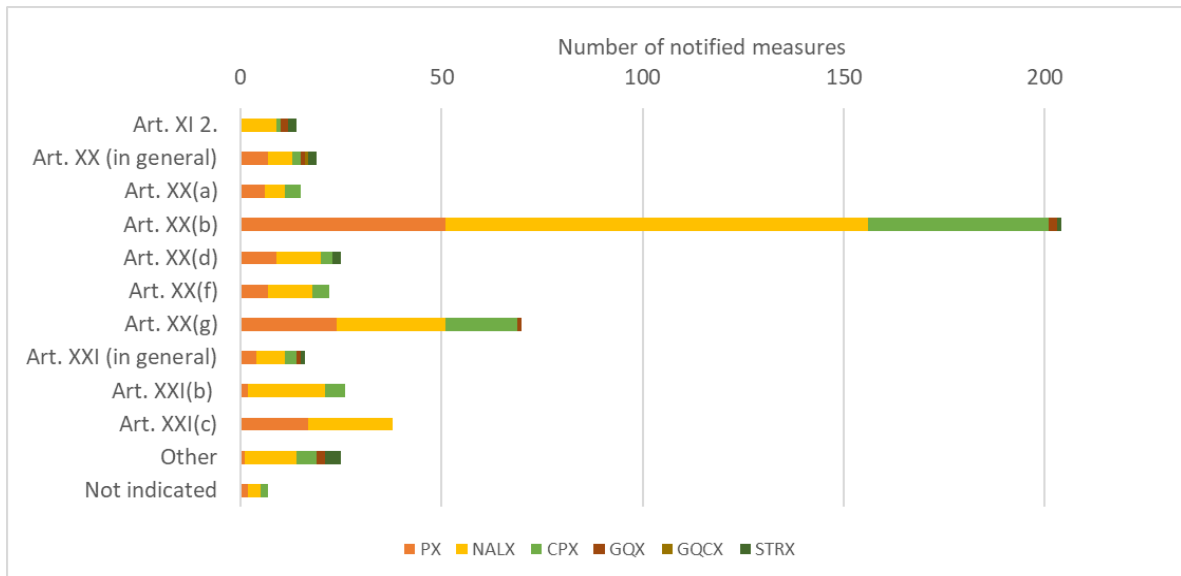
Source: Secrétariat de l'OMC sur la base des notifications des restrictions quantitatives et du document officiel de l'OMC G/MA/W/114/Rev.2

Bien que la plupart des mesures notifiées aient été mises en œuvre à titre permanent, les Membres ont également notifié des mesures temporaires. Dans le cadre du Comité de l'accès aux marchés et du Conseil du commerce des marchandises, certains Membres se sont dit préoccupés par le fait que certaines de ces mesures temporaires avaient été prorogées à maintes reprises.

Quels types de justifications ont été données par les Membres?

Les notifications de restrictions quantitatives devraient aussi inclure la "justification au regard de l'OMC" qui, selon le Membre imposant la mesure, autorise leur introduction. Une analyse des restrictions quantitatives notifiées montre que 75% des mesures étaient considérées comme justifiées par les "exceptions générales" de l'article XX (75,1% des restrictions quantitatives notifiées) et que le paragraphe b) de cette disposition (mesures "nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux") représentait la plus grande part de toutes les justifications (presque 50% des restrictions quantitatives) (voir le tableau 3).

Tableau 3. Nombre de mesures à l'exportation notifiées, par type de justification donnée



Source: Secrétariat de l'OMC sur la base des notifications de restrictions quantitatives et du document officiel de l'OMC G/MA/W/114/Rev.2

Note: PX: prohibition à l'exportation; NALX: licence d'exportation non automatique; CPX: prohibition conditionnelle des exportations; GQX: contingent global pour les exportations; STRX: restriction des exportations du fait des entreprises commerciales d'État

Liste des abréviations

ER	restriction à l'exportation
Décision	Décision sur les procédures de notification des restrictions quantitatives de 2012
G-20	Groupe des 20
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMS	Organisation mondiale de la santé
UE	Union européenne
