

## CHAPITRE 9

# Mesures de sauvegarde visant à limiter les importations en situation d'urgence

---

### *Résumé*

*L'Accord sur les sauvegardes autorise les pays importateurs à restreindre leurs importations temporairement si, après enquêtes menées par les autorités compétentes, il est établi que le produit est importé en quantités tellement accrues (dans l'absolu ou par rapport à la production nationale) qu'il cause un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents. En outre, ces mesures, qui peuvent prendre la forme d'un relèvement des droits au-delà du taux consolidé ou de restrictions quantitatives, doivent normalement s'appliquer sur une base NPF, c'est-à-dire à toutes les importations quelle qu'en soit la provenance.*

*Les enquêtes visant à déterminer s'il convient d'adopter de telles mesures peuvent être ouvertes soit à l'initiative du gouvernement lui-même, soit sur la base d'une demande présentée par la branche de production concernée. Toutefois, dans la pratique, les enquêtes sont généralement ouvertes sur la base d'une demande de la branche de production.*

*L'Accord définit les critères que les autorités chargées de l'enquête doivent prendre en considération pour déterminer si l'augmentation des importations cause un dommage grave à la branche de production nationale. Il définit en outre des règles de procédure de base pour la réalisation des enquêtes. Un des objectifs de ces règles de procédure est de donner aux fournisseurs étrangers et aux gouvernements dont les intérêts peuvent être lésés par la mesure de sauvegarde proposée une possibilité suffisante de présenter des éléments de preuve et de défendre leurs intérêts.*

*L'objectif premier de ces mesures de protection provisoires est de donner aux branches de production touchées le temps de se préparer pour faire face à la concurrence intensifiée à laquelle elles seront exposées après la levée des restrictions. Pour faire en sorte que ces restrictions ne soient appliquées que temporairement, l'Accord limite à huit ans la durée d'application d'une mesure visant un produit donné. Cette durée est portée à 10 ans dans le cas des pays en développement.*

Afin de donner aux producteurs le temps de s'adapter progressivement à l'intensification de la concurrence résultant de l'abaissement des droits de douane et de l'élimination d'autres obstacles au commerce, les pays ont pris l'habitude, dans le cadre du GATT, de demander que les réductions de droits convenues dans les négociations commerciales multilatérales soient réalisées en plusieurs étapes, sur un nombre d'années prédéterminé. Ainsi, les réductions de droits visant les produits industriels décidées dans le Cycle d'Uruguay doivent être faites en cinq tranches égales, sur cinq ans. De même, les réductions des droits visant les produits agricoles et des subventions intérieures et des subventions à l'exportation vont s'échelonner sur une période de six ans. Les pays en développement bénéficient d'un délai plus long.

GATT de 1994, article XIX:1a)

Les règles du GATT considèrent que, malgré le fait que les réductions de droits sont mises en oeuvre progressivement, certains secteurs industriels ou agricoles peuvent avoir, dans l'immédiat, des difficultés à s'adapter à l'intensification de la concurrence des importations. Ces difficultés peuvent être dues au fait que ces secteurs n'ont pas su rationaliser leurs structures de production ou adopter les innovations technologiques nécessaires pour accroître la productivité. Afin de donner aux producteurs le temps nécessaire pour s'adapter à la concurrence, l'article XIX du GATT dispose que, si en raison de réductions de droits de douane, un pays constate qu'un produit est importé "en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs nationaux", il peut imposer des mesures de sauvegarde pour limiter ces importations temporairement.

## Contournement des règles du GATT au moyen d'accords d'autolimitation

Principalement du fait que le GATT exige que les mesures de sauvegarde soient appliquées sur une base non discriminatoire, les pays ont par le passé eu recours à l'autolimitation des exportations (ALE) ou à des arrangements de commercialisation ordonnée (ACO). Dans le cadre de ces arrangements, les pays exportateurs dont les exportations sont en augmentation sont tenus, par les pays importateurs, de limiter leurs exportations à un niveau convenu. Ces mécanismes sont souvent qualifiés de "volontaires" mais en réalité ils le sont rarement. Comme les restrictions ne s'appliquent qu'aux importations provenant de certains pays, ils sont en outre incompatibles avec la règle voulant que la limitation des importations s'applique sur une base non discriminatoire.

Ces mesures de la zone grise (ainsi appelées en raison du fait que leur compatibilité avec les règles du GATT est contestable) ont été de plus en plus souvent appliquées, au cours des trois dernières décennies, par certains pays développés et notamment les États-Unis et les membres de l'Union européenne. En outre, dans certains cas, les gouvernements de ces pays ont encouragé ou appuyé des initiatives prises par des branches de production pour conclure des accords d'autolimitation des exportations avec leurs homologues des pays exportateurs. On estime qu'en 1995, année de la création de l'OMC, il existait plus de 200 arrangements bilatéraux ou plurilatéraux de ce type, visant des produits agricoles comme la viande de boeuf, des produits simples comme les produits en cuir et en caoutchouc, les articles de voyage, la céramique et la porcelaine, et des produits manufacturés complexes tels que téléviseurs, véhicules automobiles et camions.

## Accord sur les sauvegardes

### Engagement de supprimer les ALE

Le principal but des négociations du Cycle d'Uruguay dans ce domaine était de mettre en conformité avec les règles et principes du GATT des mesures restrictives comme les ALE et d'autres mesures discriminatoires similaires. À cet effet, l'Accord sur les sauvegardes (négocié dans le Cycle) exigeait que les mesures de la zone grise en vigueur soient supprimées dans un délai de quatre ans (avant le 1er janvier 1999)<sup>12</sup>. De plus, en vertu de l'Accord, les membres s'engagent "à ne pas chercher à prendre, prendre ni maintenir de mesures

<sup>12</sup> Toutefois, chaque Membre pouvait conserver une de ces mesures pendant une année supplémentaire.

d'autolimitation des exportations, d'arrangements de commercialisation ordonnée ou toute autre mesure similaire à l'exportation ou à l'importation". Ils sont également tenus de "ne pas encourager ni soutenir l'adoption ou le maintien" en vigueur de mesures non gouvernementales (arrangements entre branches de production) équivalant aux mesures gouvernementales mentionnées plus haut.

### **Le critère du dommage grave**

L'Accord dispose que les mesures de sauvegarde ne peuvent être appliquées qu'après que les autorités chargées de l'enquête aient déterminé que :

AS, article 2

- Un produit est importé en quantités accrues (dans l'absolu ou par rapport à la production nationale);
- Il est importé à des conditions telles qu'il cause ou menace de causer un dommage grave aux producteurs de produits similaires ou directement concurrents.

AS, article 4:1

L'expression "dommage grave" s'entend d'une "dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale". Il doit être établi que les importations causent un tel dommage à la branche de production nationale, définie comme "l'ensemble des producteurs de produits similaires ou directement concurrents" ou "ceux dont les productions additionnées de produits similaires ou directement concurrents constituent une proportion majeure de la production nationale totale de ces produits". En d'autres termes, l'adoption de mesures de sauvegarde visant à limiter les importations n'est pas autorisée lorsque seuls quelques producteurs ont du mal à soutenir la concurrence des importations.

### **Règles régissant les enquêtes**

L'Accord exige que chaque Membre désigne une autorité qui sera chargée des enquêtes et publie les procédures qu'il se propose de suivre, de façon à en informer les intéressés.

La demande d'ouverture d'une enquête peut être faite par le gouvernement lui-même ou par un ensemble de producteurs dont la production combinée constitue une proportion majeure de la production nationale du produit importé. Toutefois, dans la pratique, les enquêtes sont généralement déclenchées par une demande présentée par les producteurs, ou en leur nom par une association de producteurs. Généralement, ces demandes soutiennent que les importations accrues causent aux producteurs un dommage grave, se traduisant par exemple par une diminution des bénéfices, une réduction de la production et une sous-utilisation des capacités, et/ou qu'elles entraînent une réduction des effectifs.

AS, article 3

Les autorités chargées de l'enquête doivent publier un avis informant de l'ouverture d'une enquête et organiser des audiences publiques ou prendre d'autres moyens appropriés par lesquels "les importateurs, les exportateurs et les autres parties intéressées pourraient présenter des éléments de preuve et leurs vues". Les autorités doivent examiner les points de vue et observations défavorables à la mesure de sauvegarde demandée et déterminer si l'application d'une mesure de sauvegarde serait dans l'intérêt général.

AS, article 4:2

Les autorités chargées de l'enquête ne peuvent autoriser une mesure de sauvegarde qu'après avoir évalué tous les facteurs pertinents de nature objective et quantifiable pour déterminer l'existence d'un "lien de causalité entre l'accroissement des importations du produit considéré et le dommage grave ou la menace de dommage grave" pour la branche de production. Les mesures de sauvegarde ne doivent pas être autorisées lorsque les problèmes de la branche de production sont dus à des facteurs autres qu'un accroissement des importations

(par exemple, un déclin de la demande globale du produit). Dans un souci de transparence, l'Accord exige que les autorités chargées de l'enquête publient leurs rapports et conclusions.

## Application de mesures de sauvegarde

AS, Préambule

L'Accord souligne que les autorités qui prennent des mesures de sauvegarde doivent avoir pour objectif de promouvoir "l'ajustement structurel" et "d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux". À cet effet, il dispose que les mesures de sauvegarde ne doivent être appliquées que provisoirement, afin de permettre à la branche de production concernée de prendre des mesures pour s'adapter à l'intensification de la concurrence qui résultera de leur suppression. L'adaptation peut consister en une modernisation de la technologie ou une rationalisation des structures de production.

AS, article 5

De plus, les mesures de sauvegarde ne doivent être appliquées que "dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave et faciliter l'ajustement" et "sans discrimination quant à la provenance des produits importés". La nature de la mesure de sauvegarde – relèvement du taux de droit consolidé ou imposition de restrictions quantitatives à l'importation – est décidée par les autorités chargées de l'enquête. Lorsqu'elles optent pour une restriction quantitative, le contingent peut être réparti entre les principaux pays fournisseurs. En pareil cas, les parts sont déterminées dans le cadre de consultations avec les pays fournisseurs, sur la base de leurs parts dans les importations d'une période antérieure représentative. Dans cette répartition du contingent, il convient de prendre en considération les intérêts des nouveaux fournisseurs.

Dans des situations exceptionnelles, l'Accord autorise les Membres à déroger à la règle de non-discrimination et à n'appliquer les restrictions contingentaires qu'à un ou plusieurs pays lorsque les importations de ces pays "se sont accrues d'un pourcentage disproportionné par rapport à l'accroissement total des importations du produit considéré pendant la période représentative". Pour faire en sorte que ces mesures ne soient prises qu'à titre exceptionnel, l'Accord précise qu'elles doivent être prises après des consultations menées sous les auspices du Comité des sauvegardes et sous réserve de l'approbation de ce Comité (qui a été créé par l'Accord).

## Compensation des pertes de débouchés

AS, article 8

Un Membre qui se propose d'appliquer des mesures de sauvegarde est censé offrir des compensations commerciales suffisantes aux pays dont les intérêts commerciaux seraient affectés par ces mesures<sup>13</sup>. Si le pays qui envisage d'appliquer une mesure de sauvegarde et le pays exportateur affecté ne parviennent pas à se mettre d'accord sur une compensation commerciale suffisante, le pays exportateur peut prendre des mesures de rétorsion<sup>14</sup>. Toutefois, le droit de prendre des mesures de rétorsion ne peut être exercé pendant les trois premières années d'application de la mesure de sauvegarde, si celle-ci a été prise conformément aux dispositions de l'Accord et par suite d'une augmentation du niveau absolu des importations (et non d'une augmentation de leur niveau relatif par rapport à la production nationale).

<sup>13</sup> Cette compensation est généralement une concession, sous forme de réductions de droits de douane, accordée par le pays qui souhaite prendre des mesures de sauvegarde aux pays dont le commerce serait limité et visant d'autres produits dont l'exportation présente un intérêt pour ces derniers pays.

<sup>14</sup> Ces mesures de rétorsion consistent généralement à suspendre une concession ou autre obligation consentie en faveur du pays qui applique la mesure de sauvegarde.

## Traitement spécial et différencié des pays en développement

AS, article 9

L'Accord prévoit un traitement spécial et différencié des pays en développement dans l'application des mesures de sauvegarde. Les importations en provenance d'un pays en développement sont exemptées de ces mesures si leur part dans les importations du produit concerné dans le pays qui prend la mesure est inférieure à 3 %. Cette exemption ne s'applique pas si les parts cumulées des importations en provenance des pays dont la part individuelle est inférieure à 3 % représentent collectivement plus de 9 % des importations totales.

## Durée des mesures de sauvegarde

Les autres dispositions de l'Accord visent principalement à faire en sorte que les mesures de sauvegarde ne soient que temporaires. C'est ainsi qu'il est prévu que :

- Les mesures de sauvegarde en vigueur au 1er janvier 1995 (date d'entrée en vigueur de l'Accord) doivent être supprimées au bout de huit ans ou au 1er janvier 2000 si cette date est postérieure à l'expiration du délai de huit ans.
- La durée initiale maximale de l'application d'une mesure de sauvegarde est de quatre ans. Elle peut être prolongée jusqu'à huit ans au maximum (10 ans pour les pays en développement).

AS, article 7

Pour aider les branches de production affectées à se préparer à l'intensification de la concurrence qui suivra la levée définitive de la mesure, l'Accord dispose que toute mesure d'une durée supérieure à un an doit être progressivement assouplie. En outre, dans le cas des mesures dont la durée dépasse trois ans, le membre qui applique la mesure réexaminera la situation au milieu de la période d'application pour voir s'il est opportun de la supprimer ou de l'assouplir plus rapidement.

En outre, l'Accord vise à empêcher les pays de contourner les dispositions qui limitent la durée d'application des mesures de sauvegarde en interdisant l'adoption d'une nouvelle mesure de protection visant le même produit pendant une période égale à la durée d'application de la première mesure. Il n'est en aucun cas autorisé de réappliquer une mesure dans les deux ans qui suivent immédiatement sa levée. Toutefois, les sauvegardes temporaires qui ont été en vigueur pendant moins de six mois peuvent être rétablies après un an, à condition qu'il ne soit pas pris plus de deux mesures visant le même produit pendant une période de cinq ans. Là encore, les obligations sont moins rigoureuses pour les pays en développement qui peuvent réintroduire des mesures visant un même produit après une période égale à la moitié de la durée d'application de la mesure précédente (mais pas avant deux ans).

---

## Conséquences pour les entreprises

Les nouvelles règles sur les sauvegardes renforcent les règles du GATT qui visent à garantir l'accès aux marchés. Elles interdisent aux pays importateurs de demander aux pays exportateurs d'inviter leurs entreprises à limiter leurs exportations dans le cadre d'arrangements d'autolimitation ou d'autres arrangements similaires. Il importe de noter que, en disposant que les gouvernements ne doivent pas encourager leurs branches de production à conclure de tels arrangements avec les branches de production d'autres pays, l'Accord met en garde les producteurs contre la conclusion d'arrangements similaires, même sur des bases informelles.

Comme nous l'avons déjà indiqué, presque tous les droits de douane des pays développés et une grande proportion de ceux des pays en développement ont été consolidés, ce qui limite la possibilité, pour les pays, d'en relever le taux. En vertu des règles de l'Accord sur les sauvegardes, les pays importateurs ne pourront donc prendre de mesures visant à restreindre les importations que lorsqu'une enquête aura établi que l'augmentation des importations cause un dommage grave à leur branche de production nationale. Ces règles visent à protéger encore davantage les intérêts des entreprises exportatrices en leur donnant le droit de défendre leurs intérêts durant l'enquête et de produire, si nécessaire, des éléments de preuve pour montrer que l'application de restrictions ne serait pas dans l'intérêt des consommateurs du pays importateur.

Toutefois, il importe de noter que ces règles générales sur les mesures de sauvegarde ne s'appliquent pas dans l'immédiat aux produits textiles. L'Accord sur les textiles et les vêtements, négocié dans le Cycle d'Uruguay, dispose que les restrictions discriminatoires actuellement appliquées aux produits textiles par certains pays importateurs doivent être éliminées en quatre étapes sur une période de 10 ans. Durant cette période, l'Accord autorise les pays à prendre des mesures de sauvegarde pour restreindre, sur une base discriminatoire, les importations provenant d'un ou plusieurs pays exportateurs, si en raison d'un "accroissement brusque et substantiel des importations" provenant de ces pays, un "préjudice grave" est causé à la branche de production nationale.

Le commerce des textiles ne sera assujéti aux règles de l'Accord sur les sauvegardes concernant l'application non discriminatoire des mesures de sauvegarde qu'à partir du 1er janvier 2005. À cette date, l'Accord sur les textiles et les vêtements cessera d'exister, après avoir été appliqué pendant 10 ans.

Il est indispensable d'examiner ces règles non seulement du point de vue des entreprises exportatrices, mais aussi de celui des entreprises qui, par suite d'un accroissement brusque des importations, ont du mal à soutenir la concurrence des fournisseurs étrangers sur leur marché national. Ces entreprises ont le droit de demander à leur gouvernement de prendre des mesures de sauvegarde pour restreindre les importations. Ces demandes ne peuvent pas être faites par une seule entreprise ou un petit nombre d'entreprises, mais doivent être faites par des producteurs dont les productions additionnées "constituent une proportion majeure de la production nationale totale". Dans la pratique, ces demandes sont souvent faites au nom des producteurs par des associations auxquelles ils appartiennent. Une demande ne peut être présentée que lorsqu'il est possible d'établir qu'il existe un lien de causalité entre l'augmentation des importations et le dommage grave prétendument subi par la branche de production nationale. Le degré auquel les branches de production pourront tirer parti de ces dispositions dépendra du degré auquel elles sont capables d'étayer leurs demandes de protection temporaire, compte tenu des conditions rigoureuses auxquelles l'Accord subordonne l'application de mesures de sauvegarde.