

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

### ENGAGEMENTS EN MATIÈRE DE POLITIQUE COMMERCIALE ET PROTECTION CONTINGENTE

*Le Rapport sur le commerce mondial 2009 porte essentiellement sur certaines mesures contingentes auxquelles les Membres de l'OMC peuvent recourir lors de l'importation et de l'exportation de marchandises. Le cadre juridique de ces mesures est beaucoup moins développé dans le domaine du commerce des services, mais il est également examiné.*

Le Rapport traite des sauvegardes, des mesures antidumping et des droits compensateurs. Afin de mieux appréhender l'arbitrage entre les différents instruments dont disposent les gouvernements pour faire face à des situations économiques difficiles ou à des situations dans lesquelles ils décident de modifier leur politique, le Rapport examine aussi plusieurs autres mécanismes de flexibilité dont disposent les Membres, tels que la renégociation d'engagements tarifaires, les taxes à l'exportation et le relèvement des droits de douane jusqu'au niveau maximal que chacun a négocié – désigné sous le nom de consolidations tarifaires.

À l'évidence, les mesures contingentes sont importantes pour l'intégrité et la viabilité des accords commerciaux, mais le sujet du présent rapport mérite une attention particulière car il y a eu assez peu de recherches dans ce domaine. Cela tient peut-être à ce qu'il s'agit d'un domaine interdisciplinaire, exigeant à la fois des compétences juridiques et des compétences économiques. Le Rapport vise à combler une lacune importante dans la littérature sur ce sujet.

*Les accords commerciaux définissent les règles régissant la conduite de la politique commerciale. Ces règles doivent établir un équilibre entre les engagements et la flexibilité. Un excès de flexibilité peut affaiblir la valeur des engagements, mais un manque de flexibilité peut rendre les règles inapplicables à terme.*

La tension entre engagements crédibles et flexibilité affleure souvent dans les négociations commerciales. Par exemple, la question d'un « mécanisme de sauvegarde spéciale » (c'est-à-dire la question de savoir dans quelle mesure les pays en développement pourraient protéger leurs agriculteurs en cas de poussée des importations) a été cruciale dans les

discussions de la miniréunion ministérielle de juillet 2008, qui visait, entre autres, à l'adoption des modalités de négociation – ou d'un schéma final – pour l'agriculture et pour l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA).

Bon nombre des flexibilités associées aux accords commerciaux sont généralement considérées comme des clauses d'exemption, des mesures contingentes, des mesures correctives commerciales ou des soupapes de sécurité. Si de telles dispositions sont inscrites dans les accords commerciaux, c'est essentiellement pour permettre aux gouvernements de gérer des situations qui ne pouvaient pas être prévues avant qu'elles ne surviennent. Un accord commercial qui offre de telles possibilités sans affaiblir indûment les engagements contractuels existants a plus de chances de conserver sa force qu'un accord dans le cadre duquel les parties sont régulièrement amenées à enfreindre les règles.

### LA FLEXIBILITÉ DANS LE CADRE DES ACCORDS COMMERCIAUX

*Les gouvernements ont de bonnes raisons de signer des accords commerciaux, mais un accord efficace doit établir un équilibre approprié entre la flexibilité et les engagements.*

La théorie économique propose deux grandes explications des raisons pour lesquelles les gouvernements signent des accords commerciaux. Premièrement, les accords permettent aux parties d'échapper à la politique destructrice de chacun pour soi – c'est-à-dire aux conflits liés aux termes de l'échange – dans le cadre de laquelle des restrictions commerciales peuvent être utilisées pour modifier les prix des importations ou des exportations en faveur du pays qui les applique. Deuxièmement, les accords commerciaux permettent aussi aux gouvernements de renforcer la crédibilité de leurs politiques commerciales aux yeux des parties prenantes.

Un accord commercial qui laisserait une trop grande latitude pour modifier les obligations aurait une valeur intrinsèque amoindrie. Mais s'il n'offre pas suffisamment de flexibilité il sera moins stable

car les signataires seront plus enclins à revenir sur leurs engagements. La flexibilité n'est pas sans effet sur les avantages découlant d'un accord, car elle empiète sur les résultats de l'accord en matière de coopération commerciale. En outre, l'assouplissement des engagements commerciaux peut nuire à la crédibilité du gouvernement et aboutir à une diminution du bien-être global. Étant donné les « coûts de la flexibilité », on peut se demander pourquoi des mesures contingentes sont prévues dans le système commercial multilatéral.

*Deux arguments largement complémentaires sont avancés pour rationaliser les flexibilités prévues dans les accords commerciaux : l'un est fondé sur l'« avantage » et l'autre sur l'« incomplétude du contrat ».*

Selon l'approche fondée sur l'« avantage », le coût des flexibilités prévues dans les accords commerciaux doit être comparé à l'avantage qu'il y a à laisser aux gouvernements une certaine marge de manœuvre pour définir leur politique commerciale. Dans ce cadre, les mesures contingentes peuvent constituer une soupape de sécurité, un mécanisme d'assurance ou un instrument d'ajustement. Elles peuvent être aussi un moyen de renforcer la primauté du droit dans le système commercial et de faciliter l'ouverture du commerce.

L'approche fondée sur l'« incomplétude du contrat » souligne le fait qu'un accord commercial est un contrat qui n'énonce pas tous les droits et devoirs des parties dans tous les états futurs possibles du monde. Les accords commerciaux sont incomplets par nature, et les flexibilités sont un moyen de faire face aux difficultés qui découlent de leur incomplétude contractuelle, qui peut aussi être délibérée. Les gouvernements optent pour des flexibilités pour trouver un arbitrage entre les avantages d'un accord plus détaillé et les coûts liés à la rédaction d'un tel accord.

*Abstraction faite des considérations relatives aux termes de l'échange, la justification économique du recours à des mesures de protection contingente repose sur les défaillances du marché telles que les effets externes (externalités) négatifs ou la concurrence imparfaite. Des arguments d'économie politique peuvent aussi expliquer pourquoi les pays sont disposés à conclure un accord qui permet la suspension d'engagements.*

Du point de vue de la théorie économique, une poussée des importations peut être un argument basé sur les termes de l'échange en faveur du

renforcement de la protection commerciale. Les grands pays peuvent être tentés de suspendre leurs engagements lorsque le volume des importations est élevé, car ils peuvent tirer un surplus économique plus important des exportateurs étrangers. Si les coûts de la violation de l'accord sont compensés par les avantages, le renforcement de la protection peut être considéré, en l'absence de menace crédible de rétorsion, comme une politique optimale.

En général, la théorie économique fournit un argument solide en faveur de la non-intervention en situation de concurrence parfaite. Mais, lorsque les marchés ne fonctionnent pas bien, des mesures de protection peuvent être justifiées comme solution de « second rang ». Supposons qu'un événement extérieur indépendant, par exemple une innovation technologique réussie à l'étranger, entraîne la contraction d'un secteur. S'il s'agit d'un grand secteur, sa contraction risque de nuire à d'autres secteurs et de provoquer des licenciements. Dans ces circonstances, une intervention commerciale peut être une option de second rang pour ralentir la restructuration du secteur.

En l'absence de défaillances du marché ou de considérations relatives aux termes de l'échange, des arguments d'économie politique peuvent expliquer le fait qu'un gouvernement est disposé à suspendre ses engagements. Cela pourrait être le cas, par exemple, lorsqu'un facteur extérieur modifie la répartition des revenus de telle façon que des groupes influents ou l'électeur médian y perdent. Des arguments d'économie politique peuvent aussi expliquer la tentation de renforcer la protection après un événement politique, comme un changement de gouvernement, ou en réponse à une subvention accordée dans un autre pays qui ferait baisser les prix à la consommation sur le marché intérieur.

*Les circonstances susceptibles de justifier une intervention des pouvoirs publics peuvent être classées en fonction du type d'événement (choc) extérieur et de la portée sectorielle/nationale de l'événement.*

Une économie peut être touchée par un choc économique, un choc non économique ou un choc de politique publique. Les chocs économiques consistent en modifications de l'environnement économique dans lequel opèrent les agents. Les chocs non économiques sont, par exemple, les situations d'urgence environnementale ou sanitaire et les chocs de politique économique. Les changements de politique sont, par exemple, la réduction d'un droit de douane ou l'octroi d'une subvention par un pays étranger.

Les chocs économiques peuvent eux-mêmes être subdivisés en chocs sectoriels, chocs nationaux ou chocs mondiaux. On peut distinguer quatre types de chocs sectoriels: la modification des préférences, l'innovation technologique, la modification de la dotation en facteurs et la modification de la structure du marché. Les chocs nationaux sont les changements qui affectent tous les secteurs en même temps. Ils peuvent être dus à une modification de la demande ou de l'offre globales.

Toutes ces circonstances peuvent constituer une justification économique ou non économique de l'intervention des pouvoirs publics.

*Définies au sens large, les flexibilités peuvent prendre diverses formes...*

Les flexibilités peuvent être tout ce qui redéfinit ou inverse un engagement pris dans le cadre d'un accord. Il peut s'agir aussi de mesures qui tirent parti de l'écart entre les engagements et les politiques effectivement appliquées, ou simplement de mesures qui ne sont pas visées par un accord mais qui ont des incidences dans des domaines relevant de l'accord. Certaines flexibilités peuvent être de nature à provoquer une rétorsion de la part des partenaires commerciaux. D'aucuns avancent même que la violation d'un engagement ou le non-respect d'une décision rendue dans le cadre du règlement des différends peuvent être considérés comme une forme de flexibilité, mais une telle définition dépend de la solidité des accords.

## ÉCONOMIE, DISCIPLINES ET PRATIQUES

### SAUVEGARDES

*Du fait des sauvegardes prévues dans le cadre de l'OMC, les gouvernements sont plus disposés à prendre des engagements, mais il est essentiel que ces mesures soient temporaires pour atteindre leurs objectifs.*

Les clauses de sauvegarde permettent aux responsables de prendre des engagements plus importants que si cette flexibilité n'existait pas. Au moment où un accord commercial est conclu, les gouvernements ne peuvent pas prévoir tous les événements futurs susceptibles d'entraîner une intensification de la concurrence des importations. Celle-ci peut rendre une protection souhaitable pour certaines industries, que ce soit pour atténuer les pertes de revenu, pour faciliter l'ajustement ou pour atteindre des objectifs politiques.

Ce qui caractérise les sauvegardes dans le cadre de l'OMC, c'est leur caractère strictement temporaire, associé à une menace crédible de rétorsion de la part des partenaires commerciaux. Plusieurs études ont montré que cette caractéristique était essentielle pour que les sauvegardes atteignent leur objectif, qu'il s'agisse de rattraper un retard technologique, de freiner le déclin d'une industrie ou d'éviter la congestion du marché du travail.

*Les règles de l'OMC visent à établir un équilibre entre le besoin de flexibilité des Membres et le souci des partenaires commerciaux de limiter autant que possible l'impact des sauvegardes.*

Plusieurs Membres de l'OMC ont eu recours à des sauvegardes au fil des ans, mais aucun de ceux qui ont été impliqués dans un différend n'a pu justifier la mesure prise. Des questions se sont posées notamment au sujet de l'établissement d'un lien de causalité entre les importations et le dommage et de la distinction entre les facteurs de dommage. Les économistes ont prévenu qu'il ne fallait pas accorder trop d'importance à la corrélation entre les importations et le dommage dans l'analyse du lien de causalité, tout en se battant avec l'idée que les importations sont une variable externe (exogène) susceptible de «causer» un dommage, dans l'économie nationale, à des variables telles que la production intérieure. Les Membres sont libres de choisir la méthode à appliquer pour effectuer ce type d'analyse, et la suggestion des économistes d'utiliser des modèles économétriques pour déterminer la contribution des différents facteurs pertinents a été largement ignorée.

Cela peut s'expliquer par le fait que les questions de droit au regard desquelles cette quantification pourrait être importante – notamment la détermination du taux de droit correspondant à la part du dommage imputée aux importations – n'ont jamais été soulevées dans le cadre du règlement des différends. En effet, les gouvernements qui imposent des sauvegardes n'ont pas été en mesure de respecter le critère de causalité pour l'imputation du dommage à l'accroissement des importations.

Les mesures de sauvegarde peuvent prendre différentes formes telles que des droits de douane, des contingents ou des contingents tarifaires. Même si, dans bien des cas, les droits de douane peuvent être préférables aux contingents pour des raisons de transparence et d'efficacité, il peut être justifié d'imposer des contingents pour des raisons politiques,

ou en présence d'une modification des facteurs qui n'est pas prise en compte dans les prix du marché (externalités dynamiques) et de coûts d'ajustement (modification coûteuse de la politique commerciale).

L'application de mesures de sauvegarde est régie par une série de disciplines. Entre autres, les sauvegardes devraient généralement être appliquées sur une base NPF et être compensées par des concessions équivalentes dans d'autres secteurs. Elles sont limitées dans le temps et elles ne peuvent pas être réappliquées immédiatement. Toutefois, certaines de ces dispositions présentent des lacunes. Les pays peuvent contourner l'obligation NPF en « modulant » les contingents – c'est-à-dire en attribuant des parts plus petites aux pays auxquels est imputée une augmentation disproportionnée des importations. De plus, la compensation (sur laquelle il peut de toute façon être difficile de s'entendre) n'est pas due pendant les trois premières années d'application d'une mesure de sauvegarde si cette mesure répond à un accroissement des importations en termes absolus. Pour évaluer les disciplines relatives aux sauvegardes, il faut à l'évidence comparer celles-ci avec les autres formes de protection contingente.

## DUMPING ET MESURES ANTIDUMPING

*En économie, seul le dumping « prédateur » a clairement pour effet de réduire le bien-être dans le pays importateur.*

Le dumping peut découler de la discrimination par les prix pratiquée par des entreprises qui détiennent un pouvoir de marché dans le commerce international. Il peut aussi découler de variations cycliques de la demande conjuguées à l'incapacité des entreprises d'adapter leur capacité de production au cours du cycle économique. La prédation – objectif stratégique consistant à évincer du marché les producteurs concurrents – ne peut être exclue comme motif de dumping. Mais en raison de la difficulté de pratiquer la prédation sur le marché international, celle-ci ne peut expliquer la discrimination par les prix exercée sur différents marchés.

*Les mesures antidumping ont des coûts et des avantages.*

La théorie économique suggère que, à l'exception peut-être du dumping prédateur, toutes les autres formes de dumping augmentent le bien-être économique du pays importateur ou ont, au pire, un effet ambigu sur le bien-être. Cela tient à ce que les

importations faisant l'objet d'un dumping font baisser le prix du produit dans le pays importateur. En outre, si le dumping accroît la productivité de l'entreprise étrangère, les effets positifs sur le bien-être du pays importateur peuvent augmenter avec le temps.

Pour lutter contre le dumping, de nombreux pays utilisent une législation antidumping. Celle-ci peut être considérée comme une forme de flexibilité *ex ante* qui est nécessaire dans les accords commerciaux pour permettre aux pays de prendre des engagements plus profonds en matière d'accès aux marchés. Les mesures antidumping peuvent faire office de soupape de sécurité, permettant d'atténuer les pressions protectionnistes qui pourraient sans cela menacer le programme de réforme commerciale du gouvernement.

Les mesures antidumping ont aussi des avantages *ex post*. La législation antidumping peut inciter les entreprises nationales à se comporter d'une manière qui profite aux consommateurs. Les entreprises peuvent accroître leur production afin de faire baisser les prix suffisamment pour déclencher une enquête antidumping. L'accroissement du nombre de pays qui adoptent des lois antidumping peut entraîner une amélioration générale du bien-être des consommateurs si cela a pour effet de réduire ou d'empêcher la discrimination par les prix au niveau international.

Mais l'application de mesures antidumping a un coût *ex post*. Un droit antidumping augmente les prix pratiqués par l'entreprise nationale et par l'entreprise étrangère sur le marché intérieur, ce qui pénalise les consommateurs nationaux. Si le dumping est dû à ce que l'entreprise étrangère cherche à maintenir sa capacité de production en période de faible demande, les mesures antidumping peuvent entraîner une forte diminution du volume du commerce. Il se peut que l'octroi d'une protection contingente à une industrie en amont incite les industries en aval à demander aussi une protection. Lorsque les entreprises se font concurrence non seulement sur le prix mais aussi sur la qualité, l'application de mesures antidumping peut être préjudiciable à long terme à l'entreprise nationale si elle amène l'entreprise étrangère à améliorer la qualité de ses produits. Le fait de pénaliser les entreprises étrangères en leur imposant des droits antidumping peut rendre le rattrapage technologique plus difficile pour les entreprises des pays retardataires et peut empêcher les entreprises d'accroître leur productivité. Enfin, les mesures antidumping peuvent faciliter la collusion entre les entreprises nationales et les entreprises étrangères.

*Les règles du GATT/de l'OMC semblent laisser aux Membres une grande flexibilité dans l'utilisation des mesures, puisque dans certains cas, le dumping peut améliorer le bien-être.*

L'article VI du GATT et l'Accord antidumping (dont le titre officiel est: Accord sur la mise en œuvre de l'article VI du GATT de 1994) énoncent les règles convenues au niveau international régissant la conduite des enquêtes antidumping et l'application des mesures antidumping. Une enquête antidumping est ouverte lorsqu'il est allégué qu'un exportateur pratique un dumping dommageable à une branche de production nationale. La définition du dumping figurant dans l'Accord ne fait pas de distinction en ce qui concerne la nature du dumping, qu'il soit prédateur ou cyclique, son motif ou sa durée probable. La demande d'ouverture d'une enquête antidumping doit être soutenue par une proportion déterminée de la branche de production nationale. Il doit y avoir des éléments prouvant que les importations faisant l'objet d'un dumping causent ou menacent de causer un dommage important à la branche de production nationale. Le droit antidumping ne peut pas excéder la marge de dumping. La mesure ne peut pas être permanente et elle ne peut être prorogée que si un examen ultérieur permet de déterminer qu'il est probable que le dumping et le dommage subsisteront ou se reproduiront si la mesure est supprimée.

*Les économistes ont aussi soulevé plusieurs questions concernant les dispositions relatives au dommage important...*

L'Accord antidumping autorise la pratique du cumul dans les cas où les importations d'un produit en provenance de plus d'un pays font simultanément l'objet d'enquêtes antidumping et où la détermination de l'existence d'un dommage peut résulter de la constatation du dumping cumulé d'un produit provenant de plus d'une source nationale. Le cumul accroît la probabilité d'une constatation positive de l'existence d'un dommage parce qu'il est beaucoup plus facile d'identifier et d'établir l'existence d'un dommage important résultant d'une augmentation du volume des importations que d'établir séparément un niveau de dommage suffisant pour de petits volumes d'importations en provenance de pays fournisseurs particuliers. Lorsque les exportateurs de différents pays font l'objet d'un cumul, chacun d'eux est moins incité à investir dans sa propre défense puisqu'il peut «profiter» de la défense des exportateurs des autres

pays. Mais s'il agit ainsi, l'effort cumulé pour présenter des moyens de défense n'est pas optimal, ce qui accroît la possibilité d'une constatation de l'existence d'un dommage.

Une deuxième question concerne la liste des facteurs que les autorités chargées de l'enquête doivent examiner pour déterminer s'il existe un dommage important. Il a été suggéré que certains des facteurs énumérés à l'article 3.4 pouvaient en fait dénoter une évolution favorable de la branche de production nationale. La diminution de l'emploi, par exemple, peut résulter d'améliorations technologiques. L'évolution des technologies peut aussi entraîner des baisses de salaires.

*...et suggéré d'utiliser des concepts et des modèles économiques dans l'analyse du lien de causalité et dans l'analyse aux fins de la non-imputation.*

Il a été suggéré que les concepts et les méthodes économiques pouvaient être utilisés dans l'analyse du lien de causalité et dans l'analyse aux fins de la non-imputation. Des modèles de simulation ou des modèles économétriques permettent de déterminer la contribution du dumping au dommage subi par la branche de production nationale et de distinguer celle-ci de la contribution d'autres facteurs. Une autre considération porte sur l'utilisation qui est faite du critère de la non-imputation. Des droits antidumping sont imposés pour contrebalancer le dumping à condition qu'il y ait des éléments prouvant que le dommage subi par la branche de production nationale a été causé, en totalité ou en partie, par les importations faisant l'objet d'un dumping. On peut concevoir que les résultats de l'analyse aux fins de la non-imputation pourraient être utilisés pour quantifier et déduire le dommage causé par des facteurs autres que les importations faisant l'objet d'un dumping. En fonction de la précision avec laquelle cette analyse est effectuée, les résultats pourraient aussi servir à ajuster le niveau des droits antidumping, étant donné que le dumping peut n'être qu'en partie responsable du dommage important causé à la branche de production nationale.

## SUBVENTIONS ET DROITS COMPENSATEURS

*Les droits imposés pour compenser les subventions n'accroissent généralement pas le bien-être global dans le pays qui les impose, sauf dans deux cas:*

*lorsque l'argument des termes de l'échange peut être invoqué et lorsque les marchés sont défaillants. Des considérations d'économie politique aident à expliquer pourquoi les gouvernements peuvent recourir à des droits compensateurs.*

Si les marchés fonctionnent parfaitement, les droits compensateurs ont généralement un effet négatif sur le bien-être global dans le pays qui les impose. Cette proposition appelle deux réserves importantes. Premièrement, en théorie, les droits compensateurs peuvent améliorer les termes de l'échange du pays importateur. Si cette amélioration l'emporte sur la perte d'efficacité, le bien-être global peut être une raison pour le gouvernement d'imposer un droit compensateur. Deuxièmement, les droits compensateurs peuvent décourager complètement le subventionnement, conférant ainsi des avantages aux producteurs du pays importateur exposés à la concurrence des produits subventionnés sur leurs marchés d'exportation.

Si l'on abandonne l'hypothèse des marchés parfaits, il peut y avoir d'autres arguments fondés sur le bien-être global qui justifient le recours à des droits compensateurs. En cas de rigidités sur le marché du travail, par exemple, une subvention peut porter préjudice au pays importateur. De même, en situation de concurrence imparfaite sur les marchés de produits, des droits compensateurs peuvent être utilisés pour recueillir une partie de la rente économique revenant aux facteurs de production.

Les principaux bénéficiaires des droits compensateurs sont les producteurs exposés à la concurrence des importations subventionnées. Si, comme le suggèrent les études d'économie politique, les gouvernements ne maximisent pas nécessairement le bien-être national mais poursuivent plutôt des politiques qui profitent à certains de leurs mandants, ils peuvent effectivement utiliser des droits compensateurs pour aider les producteurs qui subissent un dommage du fait des subventions étrangères.

*Les droits compensateurs peuvent servir deux objectifs principaux dans le cadre des accords commerciaux. Premièrement, ils peuvent être utilisés par les gouvernements pour neutraliser les effets externes (externalités) négatifs découlant des subventions. Deuxièmement, la menace de l'imposition de droits compensateurs peut dissuader en premier lieu d'accorder des subventions.*

Si la raison d'être d'un accord commercial est de supprimer réciproquement les politiques qui ont des effets négatifs (externalités) sur les partenaires commerciaux, les droits compensateurs peuvent contribuer à la réalisation de cet objectif. Le gouvernement d'un pays importateur peut fixer un droit compensateur de manière à rétablir le prix qui avait cours en l'absence de la subvention, de sorte que celle-ci n'affecte ni les consommateurs ni les producteurs nationaux. Mais ce faisant, il engrange des recettes douanières qui le placent dans une situation plus favorable qu'avant la subvention. Dans ce cas particulier, cependant, l'externalité négative imposée par la subvention ne correspond pas nécessairement à une diminution du bien-être économique global pour le pays importateur. Cela signifie que la législation en matière de droits compensateurs pourrait être considérée comme un moyen de garantir le droit des producteurs nationaux d'être protégés contre les effets préjudiciables des subventions étrangères plutôt que comme un instrument destiné à promouvoir l'efficacité globale.

La possibilité d'imposer des droits compensateurs peut aussi être considérée comme un élément d'un système multilatéral plus vaste destiné à décourager les subventions ayant des effets de distorsion des échanges et à faciliter les engagements de politique commerciale. Un système de contraintes visant les subventions ne peut être efficace que s'il est convenablement appliqué, et les droits compensateurs peuvent faire partie du mécanisme d'application. Si, dans un sens étroit, les droits compensateurs peuvent être considérés comme préjudiciables au bien-être économique national, ils peuvent procurer des gains systémiques s'il existe des dispositions crédibles en matière de droits compensateurs dans tous les pays. La menace de l'application de droits compensateurs peut permettre aux gouvernements de résister aux pressions politiques internes en faveur d'un subventionnement dispendieux, et elle peut aussi décourager l'octroi de subventions qui causeraient un dommage aux exportateurs de chaque pays sur leurs marchés étrangers.

*Les dispositions juridiques de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires étayent l'idée que les gouvernements ont besoin des droits compensateurs pour aider les producteurs nationaux. Toutefois, elles ne permettent pas de penser que, dans le système de l'OMC, les droits compensateurs servent à décourager l'octroi de subventions.*

Si la possibilité d'appliquer des droits compensateurs était conçue comme un moyen de neutraliser ou de décourager les subventions qui réduisent le bien-être des partenaires commerciaux, leur application ne devrait être approuvée que dans les cas où il peut être démontré que la subvention a effectivement un effet négatif. Or, l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires limite le recours aux droits compensateurs aux situations dans lesquelles le pays importateur peut démontrer qu'une branche de production a subi un dommage en raison des importations subventionnées. Cela corrobore l'idée que la principale raison d'être d'une législation en matière de droits compensateurs est de protéger les producteurs nationaux des effets préjudiciables des subventions étrangères plutôt que de promouvoir l'efficacité globale.

Il y a des raisons de douter que la menace de droits compensateurs, dans le système de l'OMC, décourage vraiment les subventions. Premièrement, les droits compensateurs ont été utilisés assez rarement et seulement par quelques pays. Cela s'explique en partie par le fait que le critère du dommage limite l'éventail des pays pouvant imposer un droit compensateur à ceux qui ont une industrie concurrencée par les importations. En outre, l'application unilatérale et non coordonnée de mesures compensatoires ne peut que réorienter les subventions vers les marchés où ces droits ne sont pas appliqués. Deuxièmement, les droits compensateurs ne sont utilisés contre des programmes de subventions que dans la mesure et au moment où ceux-ci sont connus des partenaires commerciaux. Si cela prend du temps, les bénéficiaires de la subvention peuvent en tirer un avantage considérable avant que le droit ne soit appliqué.

*Le débat économique sur les disciplines de l'OMC relatives aux droits compensateurs a été centré sur deux aspects des dispositions: la raison d'être d'une voie unilatérale plutôt que multilatérale pour s'attaquer aux subventions, et la nature du critère du dommage.*

Les règles de l'OMC permettent de s'attaquer aux subventions par la voie multilatérale ou par la voie unilatérale. Dans le premier cas, un Membre qui considère que des subventions accordées par un autre Membre portent atteinte à ses intérêts peut contester la mesure dans le cadre du système de règlement des différends. Dans le second, le Membre concerné peut appliquer des droits compensateurs à l'encontre de subventions qui causent un dommage. L'existence de ces deux voies est justifiée par des considérations à la fois théoriques et pratiques.

À propos du critère du dommage, la littérature suggère qu'il pourrait être remplacé par un critère du bien-être économique global pour déterminer l'opportunité d'appliquer des droits compensateurs. Cette idée découle de la proposition selon laquelle le critère du dommage n'est pas compatible avec la promotion de l'efficacité économique globale.

## RENÉGOCIATION DES ENGAGEMENTS

*Les dispositions de l'OMC relatives à la renégociation des engagements qui déterminent les conditions d'accès aux marchés ont pour but non pas de permettre l'application de mesures correctives temporaires, mais d'assurer l'ajustement durable des engagements.*

Les engagements pris dans le cadre de l'OMC peuvent être renégociés en vertu de l'article XXVIII du GATT et de l'article XXI de l'AGCS. Ces dispositions définissent les conditions dans lesquelles les Membres sont autorisés à retirer des engagements (réductions tarifaires consolidées ou engagements spécifiques) en échange d'autres engagements destinés à dédommager les Membres dont les intérêts commerciaux sont affectés par le retrait.

À l'instar des autres dispositions en matière de flexibilité, la possibilité de renégocier des engagements peut constituer une soupape de sécurité, aidant les pays à prendre des engagements plus profonds face à l'incertitude de l'avenir. La renégociation permet aussi la «violation efficiente» d'un accord commercial, c'est-à-dire des dérogations aux engagements qui peuvent être mutuellement avantageuses pour les signataires.

*Les facteurs institutionnels et les coûts administratifs peuvent expliquer pourquoi certains pays semblent utiliser la renégociation des engagements comme une forme de protection contingente.*

En général, il ne serait pas logique de modifier des engagements à titre permanent pour répondre à une modification temporaire des conditions économiques et politiques. Mais cette considération temporelle est moins pertinente lorsque le droit de renégociation est exercé en tant que protection contingente.

Certains aspects du texte juridique peuvent inciter les pays à préférer la renégociation aux autres mesures correctives commerciales. Cela tient notamment

aux coûts des différentes mesures, en termes de «réputation» (perte de crédibilité aux yeux des partenaires commerciaux). Comme la renégociation suppose une compensation, elle a un faible coût de réputation et elle peut être préférée aux autres mesures correctives. En outre, les pays peuvent être amenés, pour des raisons institutionnelles (comme le manque de capacités institutionnelles pour administrer une loi antidumping), à recourir à la renégociation comme moyen de protection contingente.

## MARGE ENTRE LES ENGAGEMENTS ET LES MESURES APPLIQUÉES

*La consolidation juridique des droits de douane dans le domaine des marchandises et les engagements en matière d'accès aux marchés et de traitement national dans le domaine des services constituent l'épine dorsale des accords commerciaux. Mais certains engagements restent en deçà des politiques appliquées («excédent» de consolidation).*

L'un des arguments souvent invoqués dans le débat sur la politique commerciale est que la consolidation des engagements au-dessus du niveau des mesures appliquées renforce la stabilité des politiques et réduit l'incertitude pour les exportateurs sur les marchés étrangers. Il est étonnant de voir que les économistes se sont peu intéressés à cette question. Quelques études théoriques récentes établissent un lien entre, d'une part, l'utilisation de consolidations faibles (indiquant le niveau maximal auquel un gouvernement s'engage à fixer le taux de droit appliqué plutôt qu'un niveau précis) et, d'autre part, le coût du contrat, les pressions politiques internes ou l'action continue des groupes d'intérêts. Il y a encore moins d'études quantifiant les avantages des consolidations tarifaires ou la valeur à attribuer à l'excédent de consolidation.

*Les excédents de consolidation sont une caractéristique des engagements de la plupart des Membres dans le cadre de l'OMC.*

Un examen attentif des consolidations tarifaires dans les pays en développement révèle que, dans bien des cas, 70 à 90 pour cent des taux de droits pourraient être relevés de 15 points de pourcentage sans enfreindre les engagements pris dans le cadre de l'OMC. Il existe un excédent de consolidation dans d'autres domaines, par exemple dans le cas des tarifs appliqués par les pays développés dans le secteur agricole (et des engagements en matière de subventions intérieures et de subventions à

l'exportation), et dans le cas des listes d'engagements de la plupart des Membres concernant les services. Mais il est plus difficile de quantifier exactement ces excédents en raison de la nature des engagements dans ces domaines.

## TAXES À L'EXPORTATION

*L'absence d'engagements de consolidation de la part de la plupart des Membres pour les taxes à l'exportation illustre l'incomplétude de l'Accord sur l'OMC et offre aux Membres une forme de flexibilité en grande partie incontrôlée.*

Théoriquement, les Membres pourraient restreindre considérablement les échanges en imposant des taxes à l'exportation sans avoir à se conformer à des prescriptions procédurales précises, sans avoir à démontrer l'existence de certaines circonstances et sans se heurter à la limite imposée par les réexamens à l'extinction.

Par ailleurs, l'utilisation discrétionnaire des taxes à l'exportation est limitée par l'applicabilité générale du principe de la nation la plus favorisée. Pour quelques Membres de l'OMC, l'utilisation de ces taxes est limitée aussi par les engagements qu'ils ont contractés en accédant à l'OMC. Pour d'autres, elle est limitée par les engagements qu'ils ont pris dans le cadre d'accords commerciaux régionaux ou par la législation nationale.

*Les taxes à l'exportation peuvent être utilisées pour diverses raisons, mais ce n'est généralement pas la politique optimale dans l'hypothèse de marchés parfaits.*

Une analyse des examens des politiques commerciales effectués entre 1995 et 2008 montre que les gouvernements utilisent principalement les taxes à l'exportation dans le but déclaré de protéger leur pays des variations brusques des prix (chocs), d'alléger les contraintes pesant sur les recettes publiques en cas de forte dévaluation de la monnaie, de soutenir les industries naissantes et de protéger l'environnement.

Les restrictions à l'exportation, comme les droits de douane, ne sont généralement pas une politique de premier rang dans l'analyse néoclassique fondée sur le marché. Mais, dans certaines circonstances, leur utilisation peut être justifiée comme politique de second rang et elles peuvent être préférées aux restrictions à l'importation.

## CHOIX ENTRE LES INSTRUMENTS DE PROTECTION CONTINGENTE

*Les différences dans le cadre juridique applicable – aux niveaux national et international – semblent être un facteur important dans le choix des gouvernements entre les différentes mesures commerciales contingentes.*

Il est frappant de voir que les pays utilisent surtout les mesures antidumping. Cela peut s'expliquer par l'absence d'obligation de compensation dans le cadre des règles de l'OMC. Si une mesure antidumping est contestée dans un différend, la compensation attendue (ou la rétorsion à laquelle s'expose le pays) peut ne pas être différente de ce que le pays serait tenu de fournir en tout état de cause en application de l'Accord sur les sauvegardes ou dans le cadre d'une renégociation.

Un autre avantage des mesures antidumping par rapport aux sauvegardes est qu'elles peuvent être prorogées plusieurs fois, sous réserve d'un réexamen à l'extinction. Il semble que dans bien des cas, le réexamen n'a pas constitué un obstacle majeur à la prolongation des mesures.

L'application discriminatoire des droits antidumping par rapport aux sauvegardes et aux majorations de droits et la possibilité de négocier des engagements en matière de prix sont des éléments de flexibilité que les gouvernements peuvent apprécier. Les engagements volontaires en matière de prix peuvent aussi limiter le coût de réputation associé à l'utilisation fréquente des mesures antidumping.

Sur le plan national, la participation de divers acteurs au processus de décision peut varier en fonction des mesures commerciales contingentes considérées. Le résultat pour la branche de production nationale peut être plus ou moins incertain et dépend de l'entité dont il faut obtenir l'accord et du pouvoir discrétionnaire accordé aux différents décideurs.

*Des facteurs d'économie politique peuvent aussi jouer un rôle.*

En termes d'économie politique, le fait que les mesures antidumping supposent l'existence d'une pratique commerciale «déloyale» de la part de partenaires commerciaux étrangers peut rendre cette mesure contingente plus attractive qu'une mesure fondée exclusivement sur l'examen de la situation économique nationale. Parmi les flexibilités examinées en détail dans ce Rapport, les mesures

antidumping et les mesures compensatoires sont les seules qui présentent cette caractéristique. Les mesures compensatoires sont différentes des mesures antidumping en ceci que la pratique commerciale déloyale supposée est imputable à un gouvernement et non au secteur privé. Le fait d'agir contre un autre gouvernement peut être moins intéressant en termes d'économie politique que le fait d'agir contre des entreprises.

Aucun des facteurs susmentionnés ne peut à lui seul expliquer de façon concluante pourquoi les mesures antidumping sont préférées aux autres mesures commerciales contingentes analysées dans ce Rapport. Il semble cependant que dans l'ensemble, les règles antidumping, y compris les dispositifs nationaux, offrent une flexibilité considérable qui permet de les adapter à un large éventail de circonstances nécessitant l'application d'une mesure commerciale contingente.

## DONNÉES EMPIRIQUES

*il y a des lacunes importantes dans les données empiriques relatives à la protection contingente, de sorte qu'il est difficile d'en tirer une généralisation.*

La plupart des études empiriques sur les mesures contingentes portent sur les mesures antidumping, et sont centrées sur les États-Unis et l'Union européenne. La littérature consacrée aux mesures contingentes dans les pays en développement ne s'est développée que très récemment. Mais il est difficile d'en tirer des conclusions générales car leurs résultats diffèrent selon le pays ou le secteur.

Dans le même temps, les données comparables sur les diverses mesures de protection contingente ne permettent pas de procéder à une analyse transnationale ni à une analyse de la substitution entre les instruments. Pour combler cette lacune, il faudrait que les mesures prises par les Membres de l'OMC soient mieux notifiées et que les notifications soient plus régulières et plus complètes.

*Un élément intéressant qui ressort des tendances observées dans l'utilisation des mesures de protection contingente est que la préférence pour telle ou telle mesure est spécifique au secteur considéré. En outre, certains pays utilisent plus certaines mesures correctives commerciales que d'autres.*

Les mesures antidumping, les mesures compensatoires et les sauvegardes, et à un moindre

degré, les renégociations, sont surtout utilisées dans les secteurs de la chimie et de la sidérurgie. Les taxes à l'exportation le sont principalement dans les secteurs de la pêche, de la sylviculture, de l'or et des métaux précieux, ainsi que des céréales. Le recours aux majorations de droits est beaucoup moins concentré dans des secteurs particuliers que l'utilisation des autres mesures contingentes.

Au niveau des pays, les données permettent de faire une distinction entre les utilisateurs traditionnels et les nouveaux utilisateurs de droits antidumping, de droits compensateurs et de sauvegardes. Les principaux utilisateurs de mesures compensatoires sont les pays développés. Au cours des dernières années, les pays en développement sont devenus les principaux utilisateurs de droits antidumping, de sauvegardes, de taxes à l'exportation, de renégociations et de majorations de droits dans les limites des consolidations. En particulier, dans notre échantillon restreint, les six pays qui utilisent le plus les majorations de droits sont des pays africains, ce qui contraste avec la liste des utilisateurs de droits antidumping. La raison en est peut-être que les pays en développement, en particulier les plus pauvres, préfèrent le recours aux droits de douane parce qu'ils n'ont pas les ressources nécessaires pour se conformer aux conditions de procédure régissant l'application de mesures antidumping, de mesures de sauvegarde ou de mesures compensatoires.

*Malheureusement, peu de travaux empiriques ont été entrepris pour vérifier l'hypothèse selon laquelle les mesures commerciales contingentes seraient une contrepartie destinée à faciliter l'adoption d'engagements plus profonds en matière d'ouverture des marchés.*

Des études de cas montrent qu'il existe une corrélation entre les mesures contingentes et l'ouverture des marchés. Les mesures contingentes ont souvent servi à répondre aux pressions protectionnistes et à les endiguer pour qu'elles ne mettent pas en péril la politique d'ouverture dans son ensemble.

Toutefois, dans le cas particulier des mesures antidumping, les données économétriques sur l'arbitrage entre flexibilités et engagements sont ambiguës. Une étude examinant si un pays dispose d'un mécanisme antidumping au moment où il accède au GATT/à l'OMC confirme que la possibilité de recourir à des mesures de flexibilité aide à faire avancer le processus global d'ouverture des marchés. Mais des études économétriques fondées sur des données sectorielles désagrégées

mettent en doute ces conclusions. Dans le cas des pays en développement qui ont souvent recours à des mesures antidumping, les études tendent à montrer que l'utilisation de ces mesures augmente à la suite de l'ouverture commerciale et que l'utilisation de mesures antidumping dans le passé n'est pas associée à des réductions tarifaires supplémentaires.

Beaucoup d'autres recherches sont nécessaires pour déterminer si la protection contingente a permis aux pays d'aller plus loin dans leurs engagements d'ouverture des marchés.

Les études axées sur les accords commerciaux régionaux montrent que la plupart renferment des dispositions en matière d'antidumping, de droits compensateurs et de sauvegardes, ce qui confirme que les pays ont besoin de flexibilité quand ils s'engagent à libéraliser davantage leur commerce. Les quelques accords commerciaux préférentiels qui ont éliminé les droits antidumping, les droits compensateurs ou les mesures de sauvegarde sont caractérisés par une intégration plus poussée et par un plus haut degré de coordination et d'harmonisation des politiques menées « à l'intérieur des frontières ». Cela ne signifie pas que l'exigence de flexibilité diminue lorsque les accords régionaux assurent une intégration plus étroite. Il semble plutôt que l'intégration demande des instruments différents pour assurer une flexibilité et gérer l'ajustement, ce qui rappelle le rôle joué par les fonds structurels dans l'Union européenne.

*Les éléments dont on dispose sur les mesures antidumping, les droits compensateurs et les sauvegardes corroborent généralement l'idée que ces mesures sont des instruments de flexibilité pour faire face à des situations difficiles. Le constat est moins clair en ce qui concerne les majorations des droits appliqués, les taxes à l'exportation et la modification des engagements tarifaires.*

Les études empiriques disponibles montrent que le recours à des mesures antidumping, à des droits compensateurs et à des sauvegardes s'explique en grande partie par les variations du cycle économique et du taux de change réel, qui sont des déterminants spécifiques. La fréquence des mesures commerciales contingentes, notamment des mesures antidumping, augmente pendant les périodes de ralentissement de l'activité économique dans un pays. Les variations du taux de change réel influencent aussi, semble-t-il, le nombre de plaintes, même si elles ont des effets opposés sur la probabilité d'un dumping et d'un dommage. Toutes choses égales par ailleurs, les

secteurs où la pénétration des importations est forte, qui emploient une main-d'œuvre importante et qui ont une forte intensité de capital semblent être ceux qui sont les plus enclins à déposer une requête antidumping. Des études récentes ont montré que l'orientation de la branche de production vers l'exportation est aussi un facteur qui détermine la fréquence des actions antidumping. Les autorités sont plus disposées à accorder une protection contingente aux branches de production qui sont confrontées à une diminution de leurs bénéfices ou un accroissement des importations, mais il semble aussi y avoir un élément « politique » lié à la taille ou au poids de la branche concernée.

Il n'existe pas de données empiriques systématiques indiquant quels facteurs déterminent la modification de concessions, la majoration des droits appliquées dans les limites des consolidations et le recours à des taxes à l'exportation. Toutefois, une analyse préliminaire des données donne à penser que, vu les coûts d'ajustement, la modification de concessions a lieu surtout après la conclusion d'un cycle. En outre, les données sur les taxes à l'exportation indiquent que, bien qu'elles puissent être utilisées pour faire face à des situations imprévues, comme des hausses de prix ou des tensions inflationnistes, elles sont appliquées le plus souvent pour atteindre des objectifs à long terme, notamment pour dégager des recettes fiscales, soutenir des industries en aval et protéger l'environnement.

*Le degré de flexibilité offert par les différentes mesures de protection contingente diffère considérablement selon les pays.*

Bien que les accords multilatéraux ont quelque peu uniformisé les pratiques dans le domaine des mesures correctives commerciales, il subsiste des différences importantes entre les pays quant aux aspects de procédure et de fond qui influent sur le choix des mesures, la probabilité perçue de constatations positives et l'impact des mesures appliquées.

Il semble que les autorités nationales disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour trancher un certain nombre de questions importantes concernant les mesures correctives commerciales, comme l'utilisation de valeurs normales construites s'agissant des mesures antidumping, le traitement des économies autres que de marché et la détermination de l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité.

*Les données empiriques sur l'impact économique des mesures contingentes montrent que leur application occasionne un coût, dont l'importance n'est pas bien connue.*

La protection contingente peut pénaliser les consommateurs du pays qui l'accorde parce qu'elle entraîne une hausse des prix intérieurs, soit directement soit indirectement par son effet sur le pouvoir de marché des producteurs nationaux. Les données relatives à l'effet global des droits antidumping et des droits compensateurs sur le bien-être montrent que la protection contingente a un coût élevé. Il ressort cependant de certaines études que les effets de la protection contingente sur le pouvoir de marché des entreprises en concurrence avec les importations diffèrent selon les pays.

On ne dispose pas d'éléments concluants sur l'efficacité de la protection contingente comme moyen de limiter la concurrence des importations ou d'aider une branche de production à se restructurer ou à rattraper son retard technologique. D'une part, la protection contingente induit un détournement d'échanges et un contournement des droits de douane par le biais de l'investissement étranger direct. Et d'autre part, des facteurs autres que la protection semblent plus efficaces pour promouvoir le redressement de l'industrie ou accélérer le rattrapage technologique.

## CONCLUSIONS

*il y a un arbitrage entre la flexibilité qui permet l'adoption de mesures contingentes dans le cadre d'un accord commercial et le caractère contraignant des engagements.*

Les règles relatives au dommage, au lien de causalité et à la durée des mesures ont pour but d'établir l'équilibre approprié. Il en va de même des règles régissant la compensation.

*Les mesures commerciales contingentes adoptées par les Membres peuvent avoir à la fois des avantages et des coûts.*

Il est important de faire une distinction entre les raisons pour lesquelles des flexibilités sont prévues dans les accords commerciaux et les effets des mesures. Les flexibilités permettent aux gouvernements de s'engager à une plus grande ouverture dans le cadre d'un accord commercial tout en réduisant l'opposition économique et politique à

l'accord. Cependant, en l'absence de défaillances du marché, les restrictions au commerce entraînent une perte de bien-être économique. Les mesures contingentes visent à remédier au dommage subi par la branche de production, mais leur effet sur l'ensemble de l'économie n'est guère, ou pas du tout, pris en compte – ce que certains considèrent comme une faiblesse du système.

*Les différences de cadre juridique et des facteurs d'économie politique permettent d'expliquer comment les gouvernements font un choix entre les diverses mesures contingentes.*

Le choix de telle ou telle mesure contingente peut dépendre de la plus ou moins grande facilité d'invoquer la mesure, de la possibilité de faire une distinction entre les sources d'importations, de la possibilité de prolonger la durée d'application de la mesure, des coûts en termes de réputation et de la nécessité ou non d'accorder une compensation lors de l'adoption d'une mesure contingente. Bien que les accords multilatéraux imposent une certaine uniformité parmi les pays pour ce qui est de la conception des mesures contingentes, il subsiste des différences importantes concernant la procédure et le fond.

*Les données empiriques disponibles étayent l'argument selon lequel des flexibilités sont nécessaires dans les accords commerciaux pour permettre de faire face à des difficultés imprévues.*

On peut s'attendre à ce que les mesures contingentes soient utilisées surtout en période de difficultés économiques. Cependant, les données dont on dispose ne permettent pas d'exclure la possibilité qu'elles le soient parfois à des fins protectionnistes. Certaines études de cas donnent à penser que les flexibilités permettent aux pays de prendre des engagements plus profonds en matière d'ouverture, mais les analyses économiques effectuées récemment pour le démontrer ont donné des résultats ambigus. Les limites des données restreignent le champ et la portée des recherches sur les mesures correctives commerciales. La notification plus ponctuelle des mesures contingentes par les Membres de l'OMC pourrait aider à remédier à ce problème.

*L'utilisation de mesures de protection contingente en période de crise économique peut poser des problèmes particuliers.*

Les Membres ont le droit incontesté de recourir à des mesures contingentes qui sont compatibles avec les règles de l'OMC. En temps normal, ces mesures seraient généralement considérées comme exceptionnelles et elles seraient rarement utilisées. Mais, en période de crise mondiale, leur prolifération parmi les partenaires commerciaux aurait des effets économiques défavorables et pratiquement aucun des effets compensateurs invoqués pour justifier ces mesures.

*L'utilisation modérée des mesures commerciales restrictives permettra un redressement plus rapide de l'économie mondiale.*

L'expérience de la Grande Dépression des années 30 montre que, si les politiques commerciales n'ont pour ainsi dire rien à voir avec le déclenchement d'une crise économique, le protectionnisme peut assurément aggraver et prolonger la crise. Les données disponibles à ce jour font apparaître une légère augmentation du recours à des mesures restreignant le commerce, mais jusqu'ici la modération a été de mise. S'il est relativement simple de repérer l'application de mesures contingentes du genre de celles qui sont analysées dans le Rapport, il est plus difficile d'identifier les mesures restrictives et les subventions ayant des effets négatifs sur le commerce car elles peuvent être incorporées dans des plans de sauvetage financier et de relance budgétaire.

*La transparence et une surveillance efficace contribuent de manière décisive à la gestion des politiques commerciales, en particulier en période de difficultés économiques.*

La libre circulation d'informations sur les politiques affectant le commerce est essentielle pour encourager la coopération entre les pays qui s'emploient à gérer la crise. Pour assurer une surveillance adéquate, il est indispensable que les mesures contingentes soient notifiées rapidement et de façon détaillée aux organes pertinents de l'OMC.