

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

S/WPGR/W/24

3 septembre 1997

(97-3573)

Groupe de travail des règles de l'AGCS

EXEMPLES DE SITUATIONS DANS LESQUELLES IL EST POSSIBLE DE PRENDRE DES MESURES DE SAUVEGARDE D'URGENCE

Note du Secrétariat

I. INTRODUCTION

1. Il a été demandé au Secrétariat, pour aider le Groupe de travail des règles de l'AGCS dans ses débats sur un mécanisme de sauvegarde d'urgence dans le cadre de l'article X de l'AGCS, de fournir des exemples hypothétiques ou, le cas échéant, empiriques, de situations ayant trait au commerce des services, dans lesquelles il est possible de prendre des mesures de sauvegarde d'urgence.

2. Lorsqu'il a entrepris de répondre à la demande du Groupe de travail, le Secrétariat s'est heurté à un problème. Pour établir si une situation, hypothétique ou réelle, exige ou permet l'adoption de mesures de sauvegarde, il faut disposer de certains critères, mais c'est précisément pour définir ces critères que le Groupe de travail a sollicité des exemples. Afin de sortir de ce cercle vicieux, et de façon à ne pas anticiper l'issue de débats ultérieurs, le Secrétariat a opté pour une démarche pragmatique qui ne s'appuie sur aucune définition *a priori* de situations donnant lieu à des mesures de sauvegarde. Les exemples suivants cherchent plutôt à cerner un large éventail de situations, *autres que celles visées par les dispositions de l'AGCS existantes qui traitent de circonstances exceptionnelles*,¹ qui pourraient éventuellement susciter des mesures de sauvegarde d'urgence.

3. Il est semble-t-il convenu, dans une certaine mesure, qu'il n'y a lieu de prendre des mesures de sauvegarde que si, par suite d'une *évolution imprévue* des circonstances et du fait des obligations incombant à un Membre en vertu de l'AGCS, les importations de services se déroulent en quantités tellement accrues et à des conditions telles qu'elles causent ou menacent de causer un dommage grave aux fournisseurs nationaux intérieurs de services similaires ou directement concurrents. En outre, il semble convenu que ces mesures devraient être *temporaires*.

4. La note informelle de la Présidente datée du 3 juin 1997 a identifié quatre questions-clés concernant un éventuel mécanisme de sauvegarde d'urgence. Comme l'a demandé le Groupe de travail, la présente note traite exclusivement de la deuxième question, concernant les circonstances dans lesquelles une mesure de sauvegarde pourrait être prise. Parmi les autres questions que le Groupe de travail doit résoudre, il y a celle de déterminer pour le compte de qui une mesure de sauvegarde d'urgence pourrait être prise, à savoir les fournisseurs intérieurs, quelle que soit leur nationalité, ou bien les seuls

¹Celles-ci englobent les articles IIIbis, XII, XIV, XIVbis et le paragraphe 2 de l'Annexe sur les services financiers.

fournisseurs nationaux.² La présente note ne traite pas de cette question, ni de la question connexe relative à la façon de définir les services et les fournisseurs de services similaires ou directement concurrents, et l'expression "branche de production nationale" est utilisée pour désigner les bénéficiaires voulus de la mesure de sauvegarde. La présente note ne traite pas non plus de la démarche qui pourrait être adoptée (conceptuelle et empirique) pour faire la preuve du dommage/des effets défavorables et établir un lien de causalité avec un accroissement des importations imputable aux engagements pris dans le cadre de l'AGCS. La question finale relative aux mesures correctives n'est abordée que lorsqu'elle semblait directement en rapport avec les circonstances dans lesquelles une mesure de sauvegarde pourrait être prise.

5. La section suivante présente des exemples de circonstances dans lesquelles la branche de production nationale peut subir un dommage. Elle illustre la difficulté d'établir un lien de causalité avec l'accroissement des importations en présence d'autres facteurs, et pose également la question de savoir s'il faut prendre en considération la nature des facteurs sous-jacents pour déterminer s'il est loisible de prendre une mesure de sauvegarde et sous quelle forme. La section III examine plus en détail la notion d'évolution imprévue des circonstances et pose la question de savoir jusqu'à quel point il est possible de lui donner un contenu juridique. La section IV présente des exemples de motifs et de formes éventuels de mesures de sauvegarde et examine la possibilité d'inclure certains critères économiques pour les déterminer. Enfin, la section V illustre la distinction entre les objectifs des gouvernements qui pourraient être prévus, et semblent donc susceptibles d'une inscription *ex ante* dans les listes, et ceux qui paraissent mieux à même de servir de fondement à une mesure de sauvegarde *ex post*.

II. CIRCONSTANCES DANS LESQUELLES LA BRANCHE DE PRODUCTION NATIONALE PEUT SUBIR UN DOMMAGE

6. A un certain niveau, il est aisé d'élaborer des exemples. On pourrait prendre une branche de production quelconque, disons le secteur intérieur des télécommunications de base, et étudier un accroissement important des importations de services étrangers (disons les services de rétroappel) qui cause un dommage se traduisant par une baisse significative des bénéfices, de la production et de l'emploi. On pourrait élaborer des exemples similaires pour d'autres branches de production, ce qui toutefois ne contribuerait pas beaucoup à faire avancer le débat en cours. Pour concevoir des exemples plus parlants, il faut peut-être examiner plus avant les raisons de l'accroissement des importations.

7. Pour la clarté de l'exposé, il peut être utile de distinguer entre:

- les faits nouveaux qui sont d'origine essentiellement intérieure; et
- les faits nouveaux qui sont d'origine essentiellement étrangère.

Faits nouveaux d'origine essentiellement nationale

8. Soit les exemples suivants de situations dans lesquelles il existe une probabilité d'accroissement des importations et de dommage causé à la branche de production nationale, avec toutefois des facteurs sous-jacents différents. Ils sont à peu de chose près présentés par ordre d'"exogénéité croissante", c'est-à-dire par ordre de responsabilité décroissante de la branche de production nationale et des pouvoirs publics nationaux dans les difficultés rencontrées:

²Il est possible de distinguer entre les fournisseurs "intérieurs", qui comprendraient tous les fournisseurs situés sur le territoire d'un Membre, et les fournisseurs "nationaux" qui sont soit eux-mêmes ressortissants du pays Membre concerné, soit détenus par des ressortissants de ce pays.

- i) Des erreurs de gestion dans, par exemple, les services fournis aux entreprises entraînent d'importantes augmentations des coûts de production et, partant, du prix des services, de même qu'une détérioration de leur qualité; ou bien dans le secteur des télécommunications ou dans le secteur bancaire, les entreprises négligent d'investir dans les nouvelles technologies, ce qui est préjudiciable à leur compétitivité.
- ii) De très fortes augmentations salariales sur le marché intérieur vont au-delà de l'accroissement de la productivité de la main-d'oeuvre dans un secteur donné, ce qui provoque une élévation des coûts de production, et les entreprises ne sont pas autorisées à embaucher des travailleurs étrangers.³ Ou bien des grèves désorganisent la production dans un certain secteur.
- iii) L'action gouvernementale a une incidence directe sur la compétitivité des entreprises: par exemple, on force les banques à accorder des prêts difficilement recouvrables ou des prêts bonifiés à des branches de production défaillantes ou à des régions défavorisées; les stations de radio sont incitées à diffuser plusieurs heures de programmes souhaitables sur le plan social mais ne répondant pas au goût du public, qui n'intéressent pas les annonceurs.
- iv) L'action gouvernementale a une incidence indirecte sur la compétitivité des entreprises: par exemple, un brusque resserrement de la politique monétaire entraîne une hausse des taux d'intérêt et des taux de change.⁴
- v) Les préférences nationales s'orientent vers les services étrangers ou les services dans lesquels les fournisseurs de services étrangers disposent d'un avantage comparatif.⁵ Il se pourrait, par exemple, que s'évanouisse la confiance dans les établissements d'enseignement ou les hôpitaux nationaux à la suite de certains scandales isolés. Ou bien les préférences pourraient soudainement se porter sur les gens du spectacle ou les services audiovisuels étrangers.
- vi) Les chocs politiques ou naturels néfastes ont une incidence sur les entreprises: par exemple, des troubles civils ou des séismes portent atteinte à la branche de production nationale; ou bien, de façon moins spectaculaire, le mauvais temps affecte le secteur du tourisme.

9. La plupart des chocs intérieurs nocifs provoquent par eux-mêmes des dommages aux entreprises. Mais on pourrait alléguer dans certains cas qu'en dernier ressort, c'est à l'augmentation des importations, conséquence de l'affaiblissement de la compétitivité des entreprises nationales, que revient la responsabilité de ces dommages. Il est possible, par exemple, que les augmentations salariales soient la source du problème pour la branche de production nationale, mais c'est la faculté qu'ont les

³Certains chocs peuvent avoir une incidence plus importante sur les sociétés intérieures que sur les sociétés étrangères car les intrants ne peuvent pas faire l'objet d'échanges internationaux, soit de par leur nature, soit en raison d'un choix politique. Les pistes de ski sont un exemple d'intrant qui par nature ne peut pas faire l'objet d'échanges, tandis que les restrictions imposées à la mobilité internationale de la main-d'oeuvre montrent comment ce caractère non échangeable peut avoir une origine politique.

⁴Voir la note de bas de page n° 3 ci-dessus. Dans ce cas, c'est la segmentation des marchés financiers qui rend les entreprises intérieures excessivement vulnérables aux hausses des taux d'intérêt intérieurs.

⁵Il se pourrait également que les préférences étrangères se détournent brusquement des fournisseurs nationaux.

consommateurs nationaux de remplacer les services intérieurs onéreux par des services étrangers meilleur marché qui cause en dernier ressort le dommage.

10. Il convient de remarquer qu'aux termes de l'article 4:2 b) de l'Accord sur les sauvegardes, "Lorsque des facteurs autres qu'un accroissement des importations causent un dommage à la branche de production nationale en même temps, ce dommage ne sera pas imputé à un accroissement des importations."⁶ Les exemples cités dans la présente section illustrent les problèmes qui peuvent survenir lorsqu'on établit un lien de causalité entre le dommage causé à la branche de production et l'accroissement des importations même lorsque cet accroissement en soi n'est pas controversé.

11. Plusieurs autres questions se posent:

Faut-il prendre en considération les raisons de l'accroissement des importations pour déterminer s'il est loisible de prendre une mesure de sauvegarde ou sous quelle forme, ou bien faut-il se préoccuper uniquement de l'accroissement des importations *en soi*, quelles qu'en soient les raisons sous-jacentes?⁷

Si les raisons sous-jacentes de l'accroissement des importations sont jugées pertinentes, d'autres questions se posent alors:

Dans quelle mesure faut-il avoir recours à une mesure de sauvegarde pour corriger des défaillances propres à la branche de production nationale elle-même, telles qu'une mauvaise gestion?

Dans quelle mesure faut-il permettre aux gouvernements de compenser par des mesures de sauvegarde les effets défavorables sur les entreprises nationales d'interventions politiques directes et indirectes? Faut-il exiger d'eux, comme condition préalable à la prise de mesures de sauvegarde, qu'ils modifient les orientations politiques elles-mêmes qui sont à l'origine du problème? Dans ces conditions, faut-il établir une distinction entre les politiques qui ont une incidence sur l'ensemble de l'économie, et celles dont les effets se répercutent par branche de production?

Dans quelle mesure faut-il que les gouvernements aient la possibilité d'avoir recours à des mesures de sauvegarde pour protéger la branche de production nationale contre les turbulences inhérentes au libre jeu des forces du marché, provoquées par des facteurs tels qu'un basculement des préférences ou des changements météorologiques?

⁶Il y a peut-être lieu de tenir compte de l'article 3.5 de l'Accord sur la mise en oeuvre de l'article VI du GATT de 1994, aux termes duquel "[Les autorités] examineront aussi tous les facteurs connus autres que les importations faisant l'objet d'un dumping qui, au même moment, causent un dommage à la branche de production nationale, et les dommages causés par ces autres facteurs ne devront pas être imputés aux importations faisant l'objet d'un dumping. Les facteurs qui pourront être pertinents à cet égard comprennent, entre autres, le volume et les prix des importations non vendues à des prix de dumping, la contraction de la demande ou les modifications de la configuration de la consommation, les pratiques commerciales restrictives des producteurs étrangers nationaux et la concurrence entre ces mêmes producteurs, l'évolution des techniques, ainsi que les résultats à l'exportation et la productivité de la branche de production nationale."

⁷Dans le cadre du commerce des marchandises, la question de l'établissement d'un lien de causalité entre le dommage et l'accroissement des importations en présence d'autres facteurs a été traitée, mais aucune autre distinction n'a été faite entre les causes sous-jacentes de l'accroissement des importations.

Faits nouveaux d'origine essentiellement étrangère

12. Dans les exemples ci-dessus, l'accroissement des importations était une conséquence de certains faits nouveaux intérieurs, et il était difficile d'établir si l'on pouvait imputer le dommage au seul accroissement des importations. Ce sont les faits nouveaux qui améliorent les résultats des fournisseurs étrangers qui peuvent fournir des exemples plus clairs. Mais il y a peut-être lieu de distinguer entre les faits nouveaux qui sont considérés comme "loyaux" et les autres qui ne le sont pas.

Faits nouveaux "loyaux" intervenant dans le commerce international

- i) *Les innovations technologiques étrangères* permettent d'offrir des services étrangers plus innovateurs, meilleurs ou moins coûteux. Par exemple, un fournisseur étranger offre de nouveaux services de télécommunication brevetés qui affectent la rentabilité des fournisseurs intérieurs. Si l'accès à cette innovation devient finalement possible sur le plan national, les difficultés sont alors temporaires, mais s'il est impossible dans un avenir significatif sur le plan économique, la branche de production nationale peut alors s'en trouver éventuellement condamnée.
- ii) Les fournisseurs de services étrangers ont seuls accès à *des intrants qui deviennent moins onéreux*. Ou bien ces fournisseurs étrangers dans un secteur donné bénéficient d'améliorations apportées à l'infrastructure complémentaire, telles qu'un meilleur accès routier à des sites touristiques, ou une amélioration des capacités aéroportuaires ou portuaires facilitant le transport multimodal.
- iii) Une publicité efficace faite par les fournisseurs de services étrangers entraîne une importante *réorientation de la demande* vers leurs services. Cela pourrait se produire dans n'importe quel secteur, par exemple les secteurs de l'audiovisuel, du tourisme ou des services financiers.

Certaines questions font pendant à celles qui ont été posées à la section précédente:

Dans quelle mesure faut-il que les gouvernements aient la faculté d'avoir recours à des mesures de sauvegarde pour protéger la branche de production nationale de l'incertitude inhérente au libre jeu des forces du marché, causée par des facteurs tels que des changements affectant la technologie, les prix des intrants et les préférences des consommateurs?

Dans quelle mesure faut-il que les gouvernements aient la faculté d'avoir recours à des mesures de sauvegarde pour protéger la branche de production nationale des conséquences négatives de restrictions qui la privent de l'accès à des intrants étrangers moins onéreux?

Faits nouveaux "déloyaux" intervenant dans le commerce international

- iv) *Les gouvernements étrangers fournissent une assistance* aux fournisseurs étrangers qui vendent sur le marché intérieur, ce qui, de la façon la plus ouverte, pourrait prendre la forme de nouvelles subventions ou exonérations fiscales accordées par un autre Membre.

Faut-il que les questions relatives au bien-fondé de mesures compensatoires soient abordées au titre de l'article XV ou peuvent-elles également justifier

le recours à des mesures de sauvegarde - au moins tant que les disciplines prévues à l'article XV sont en cours d'élaboration?

- v) Les fournisseurs de services étrangers se livrent à *des pratiques anticoncurrentielles*. Par exemple, ils utilisent les bénéfices dégagés sur des marchés intérieurs protégés pour financer l'expansion d'exportations à bas prix.

Certaines pratiques de monopoles et de fournisseurs exclusifs de services peuvent déjà être traitées dans le cadre de l'article VIII de l'AGCS. Faut-il résoudre d'autres questions relatives aux pratiques anticoncurrentielles, par exemple, en renforçant l'article IX de l'AGCS qui a trait aux pratiques commerciales, ou peuvent-elles également justifier le recours à des mesures de sauvegarde?

De manière plus fondamentale, l'article X doit-il viser, comme le fait l'article XIX du GATT, les pratiques commerciales loyales auxquelles il est impératif d'apporter une réponse fondée sur le principe NPF (déjà incorporé dans l'article X), ou bien y a-t-il lieu d'étendre sa portée afin qu'il vise les pratiques commerciales déloyales face auxquelles il peut y avoir une réponse non fondée sur le principe NPF?

III. EVOLUTION IMPREVUE DES CIRCONSTANCES

13. Il n'est peut-être pas simple de définir la notion d'évolution imprévue des circonstances. Dans le domaine des marchandises, ces termes ont été interprétés (mais sans qu'il y ait consensus) comme signifiant "une évolution postérieure à la négociation [d'une concession tarifaire] et dont il ne serait pas raisonnable de prétendre que les négociateurs du pays qui a octroyé la concession auraient pu et auraient dû la prévoir à l'époque."⁸ Malheureusement, la seule application de cette interprétation qui ait été consignée n'a pas produit de résultat clair.⁹ Il a également été jugé que cette interprétation élargissait indûment la portée de la clause de sauvegarde et rendait moins stables les concessions tarifaires.¹⁰ Un rapport du GATT de 1963 a relevé qu'il était nécessaire de réexaminer la formulation

⁸Voir la page 4 du rapport du Groupe de travail d'intersession chargé d'examiner la réclamation de la Tchécoslovaquie concernant un retrait de concession effectué par les Etats-Unis d'Amérique en application de l'article XIX (GATT/CP/106, 27 mars 1951).

⁹Le même Groupe de travail, à l'exception du représentant des Etats-Unis, a tout d'abord "estimé, comme le représentant de la Tchécoslovaquie, que le changement survenu dans la mode des chapeaux ne constituait pas en soi une "évolution imprévue des circonstances" au sens où l'entend l'article XIX" (page 5). Mais, ensuite, les membres du Groupe de travail, à l'exception du représentant de la Tchécoslovaquie, ont estimé que "l'on ne peut raisonnablement pas prétendre que [les conséquences des circonstances précitées, et plus particulièrement] la mesure dans laquelle le changement de mode a modifié la situation de la concurrence, eussent pu être prévues par les autorités américaines en 1947. Il leur est apparu que l'on est fondé à considérer que les conditions prescrites à l'article XIX, selon lesquelles l'accroissement des importations doit être imputable à l'évolution imprévue des circonstances et à l'effet des concessions octroyées, ont été remplies" (page 6).

¹⁰Un expert du GATT écrit: "A examiner ce remarquable rapport du GATT sur l'article XIX, on voit clairement que les constatations faites ont eu pour résultat d'étendre largement la portée de la clause de sauvegarde et de permettre qu'elle soit invoquée dans un grand nombre de situations diverses. On dirait presque qu'un simple accroissement rapide de la part des importations par rapport à la production nationale justifierait d'invoquer l'article XIX, notamment lorsque tout le bénéfice du doute profite à la partie qui l'invoque. En fin de compte, les concessions tarifaires et d'autres obligations découlant du GATT en sont rendues moins stables." (Voir page 563 de J.H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, Bobbs-Merrill Company, Inc., Indianapolis, Kansas City, New York, 1969.)

de l'article XIX en vue d'obtenir une plus grande stabilité des concessions commerciales.¹¹ Il est intéressant de constater que l'Accord sur les sauvegardes, tout en définissant à l'article premier les mesures de sauvegarde comme celles qui sont prévues à l'article XIX du GATT de 1994 ne fait nulle part figurer l'expression "évolution imprévue des circonstances".

14. On pourrait avancer qu'il est excessivement difficile et peu productif d'essayer de vérifier qu'une évolution était en fait prévue. La question est:

Est-il réaliste d'élaborer des critères pour déterminer si les circonstances étaient plus ou moins objectivement prévisibles? Faut-il donner à la notion un contenu permissif, tout le bénéfice du doute allant à la partie qui l'invoque, ou bien est-il possible de décider de ce qui aurait raisonnablement pu être prévu?

En l'occurrence, n'importe lequel des exemples cités ci-dessus pourrait être imprévu, soit en raison d'un manque de perspicacité, soit qu'il était réellement impossible à prévoir. Toutefois, il se peut que certains changements d'orientation politique, tels que le resserrement de la politique monétaire, auraient dû être prévus, peut-être parce qu'on savait que le gouvernement réagirait aux problèmes posés par l'inflation. Ou bien il peut être notoirement connu que certains marchés, tels que celui de la mode, se caractérisent par de fortes variations des conditions de la demande.

Serait-il possible et utile d'établir une distinction entre les secteurs dans lesquels d'importantes variations de la demande et de l'offre font partie des conditions commerciales normales et les autres où ce n'est pas le cas?

IV. EXEMPLES DE MOTIFS ET DE FORMES POSSIBLES DE MESURES DE SAUVEGARDE

15. La justification la plus nette des mesures de sauvegarde est fondée sur la nécessité de faciliter l'ajustement économique. L'accroissement des importations, même lorsque ces dernières contribuent à améliorer globalement le bien-être de la société, peut porter atteinte aux intérêts de certains groupes, comme ceux dont les compétences sont propres à la branche de production qui est en concurrence avec les importations. Les coûts sociaux de l'ajustement peuvent être moins élevés si l'on accorde aux entreprises nationales en concurrence avec les importations du temps pour s'adapter, soit en améliorant leur capacité concurrentielle, soit en déplaçant leurs ressources dans d'autres domaines de production. Le rôle des mesures de sauvegarde est ainsi de fournir un répit afin de permettre un ajustement progressif et non pas brutal.

16. Quelles sont les circonstances qui rendent les mesures de sauvegarde nécessaires et souhaitables? Même si le choc porté à la branche de production nationale est temporaire, il est toujours possible que les entreprises privées ne soient pas équipées pour braver la tempête. En l'occurrence, elles peuvent faire l'objet de contraintes qui les forcent à avancer à l'aveuglette - par exemple, des imperfections du marché financier limitant la capacité d'emprunt des entreprises. Si le choc est permanent et que la branche de production nationale n'est plus viable, il peut toujours y avoir une raison de maintenir des entreprises privées en fonctionnement durant une certaine période, à savoir, il peut exister des externalités positives, c'est-à-dire des avantages pour la société dont les entreprises privées ne tiennent pas compte. On pourrait citer en exemple les avantages qu'il y aurait sur le plan social à empêcher le licenciement immédiat d'une main-d'oeuvre relativement immobile.

Le fait qu'un dommage ait été causé par l'accroissement des importations est-il une condition suffisante pour recourir à des mesures de sauvegarde, ou faut-il qu'il y ait

¹¹Voir la page 3 du rapport du Groupe de travail des procédures d'abaissement des tarifs douaniers (L/2002, 30 avril 1963).

des conditions additionnelles? Par exemple, les Membres devraient-ils être tenus de démontrer l'existence d'imperfections du marché et/ou d'externalités positives qui rendent les mesures de sauvegarde nécessaires et souhaitables?¹²

17. Il est évident que des services tels que les transports, les télécommunications et les services financiers jouent un rôle d'infrastructure important dans l'économie. Par exemple, l'accès soudain à des services de transports importés bon marché peut être extrêmement profitable aux consommateurs et aux exportateurs de marchandises nationaux même s'ils causent un dommage au secteur des transports national. Bien que l'économie dans son ensemble puisse tirer avantage d'importations moins onéreuses, il est notoire que les gouvernements subissent de fortes pressions de la part du secteur affecté pour qu'ils prennent des mesures de sauvegarde, et que les pressions compensatoires exercées par les branches de production utilisatrice ou les consommateurs tendent à être relativement faibles.¹³ La question se pose de savoir s'il y aurait lieu d'élaborer des disciplines multilatérales pour garantir une évaluation plus équilibrée de la justification des mesures de sauvegarde.

Faut-il justifier une mesure de sauvegarde par la seule nécessité de protéger une branche de production donnée contre un dommage, ou bien faut-il que cette justification se situe dans la perspective plus vaste du bien-être national? Y a-t-il lieu de laisser les différents Membres libres d'inclure une clause d'"intérêt public"?

18. Quand bien même les mesures de sauvegarde seraient justifiées, il se peut que les restrictions aux importations n'apportent pas de solution en réponse à certains chocs, et ne soient pas les instruments les plus souhaitables même si elles apportent effectivement une solution. Par exemple, à supposer que le secteur national de la santé soit en difficulté, un soutien direct peut constituer un instrument mieux approprié que des restrictions à l'importation, à condition que les ressources nécessaires puissent être trouvées par des voies qui ne faussent pas le marché. Ces mesures peuvent toutes les deux aider la branche de production, mais les restrictions à l'importation pénalisent les consommateurs en entraînant une hausse des prix, ce qui peut être évité par une assistance directe. Cela dit, les restrictions à l'importation peuvent violer les engagements pris en matière d'accès aux marchés tandis que l'assistance directe peut parfaitement être incompatible avec les engagements d'un Membre relatifs au traitement national.

Devrait-il y avoir une présomption en faveur de mesures de sauvegarde supérieures sur le plan économique?¹⁴

¹²Aucune condition de cette sorte n'est imposée dans le cadre du commerce des marchandises, mais les Membres peuvent ne pas souhaiter se limiter au précédent dans ce domaine.

¹³Reconnaissant ce problème, l'Accord sur les sauvegardes énonce à l'article 3:1 que l'"enquête comprendra la publication d'un avis destiné à informer raisonnablement toutes les parties intéressées, ainsi que des auditions publiques ou autres moyens appropriés par lesquels les importateurs, les exportateurs et les autres parties intéressées pourraient présenter des éléments de preuve et leurs vues et, notamment, avoir la possibilité de répondre aux exposés d'autres parties et de faire connaître leurs vues, entre autres choses, sur le point de savoir si l'application d'une mesure de sauvegarde serait ou non dans l'intérêt public". Cependant, concrètement, c'est encore sur le dommage causé à la branche de production, plutôt que, plus généralement, sur le critère du bien-être national que semble se fonder le recours à des mesures de sauvegarde.

¹⁴L'article 5 de l'Accord sur les sauvegardes prescrit aux Membres de choisir les mesures qui conviennent le mieux pour réaliser des objectifs tels que la prévention ou la réparation d'un dommage grave et la facilitation de l'ajustement.

V. EXEMPLES D'OBJECTIFS QUI PEUVENT ETRE REPRIS DANS LES LISTES

19. On pourrait avancer que, même si les causes du dommage ne peuvent être prévues, les effets nocifs qui incitent le gouvernement à intervenir sont parfois connus à l'avance. C'est-à-dire qu'un gouvernement peut être en mesure de voir quelles baisses de la production ou augmentations du chômage le pousseront éventuellement à prendre des mesures. A l'heure actuelle, l'AGCS ménage de considérables possibilités d'inscription *ex ante* dans les listes, d'une façon qui n'existe pas dans le contexte du commerce des marchandises où les Membres contractent des engagements unidimensionnels, c'est-à-dire tarifaires, et il n'existe aucune possibilité d'inclure, par exemple, des limitations relatives à la part nationale de la production. Mais l'AGCS offre aux Membres de plus grandes possibilités d'inscrire dans leurs listes certaines circonstances qui déclencheraient une intervention du gouvernement. C'est par exemple ce qu'a fait le Mexique dans le chapitre de l'ALENA consacré aux services financiers.¹⁵ Ainsi, le désir de maintenir une certaine part nationale de la production, de l'emploi ou des actifs dans certains secteurs sensibles produit, semble-t-il, des cas de figure se prêtant typiquement à une inscription *ex ante* dans les listes plutôt qu'au recours *ex post* à des mesures de sauvegarde. Le fait de ne pas inclure ces éléments dans les listes, mais de s'appuyer sur eux pour prendre des mesures de sauvegarde peut avoir pour conséquence de faire peser une incertitude évitable sur les acteurs du marché - précisément ce que l'AGCS a pour fonction d'empêcher.

20. Le cas peut toutefois se présenter où, bien qu'un Membre se soit résigné à des diminutions de la production et de l'emploi national dans un secteur donné, la *rapidité* avec laquelle cela se passe (en raison d'un accroissement rapide des importations) impose un coût social élevé, ce qui pourrait donner lieu à des mesures de sauvegarde temporaires pour faciliter *un ajustement plus progressif*, comme cela a été évoqué à la section précédente. A l'inverse, un Membre peut changer d'avis et décider, après avoir pris un engagement, qu'il souhaite maintenir une part nationale de la production ou de l'emploi. Même si ce changement durable de l'orientation politique prenait logiquement la forme d'une modification des engagements au titre de l'article XXI, il est possible qu'il faille encore prendre provisoirement des mesures de sauvegarde d'urgence en attendant que le processus prévu à l'article XXI soit mené à son terme, par exemple s'il y a un brusque afflux d'importations qui menace d'éliminer la branche de production nationale.

21. Si l'on convient que l'unique objectif d'une mesure de sauvegarde devrait être de permettre un ajustement plus progressif, la discipline-clé est peut-être de faire alors en sorte que ladite mesure soit temporaire, ce qui garantirait que l'intervention ne serve qu'à aider la branche de production soit à absorber des chocs temporaires, tels qu'une brève montée en flèche des importations, soit à faciliter l'adaptation à des chocs permanents, tels qu'une modification fondamentale de l'avantage comparatif.

Si l'on peut faire en sorte que l'intervention soit temporaire et non (fréquemment) répétée, dans quelle mesure est-il nécessaire d'établir des critères qui seraient difficiles à faire appliquer, tels que ceux qui visent à déterminer si les événements étaient ou non prévus?

¹⁵Ainsi, l'Annexe 1413.6, section B de l'ALENA prévoit que, si la somme du capital autorisé des banques commerciales étrangères affiliées atteint 25 pour cent du capital global de toutes les banques commerciales du Mexique, le Mexique pourra demander des consultations avec les autres Parties à l'ALENA sur les effets préjudiciables pouvant découler de la présence de banques commerciales des autres Parties et sur les mesures correctives qui pourraient être nécessaires, notamment la prorogation des limites temporaires à leur participation au marché.

22. En définitif, la question-clé peut se poser en ces termes:

Quand y a-t-il lieu d'incorporer les objectifs *ex ante* dans les listes au lieu de s'appuyer sur eux pour prendre des mesures de sauvegarde, et quand faut-il inscrire des engagements plus libéraux en ménageant la possibilité de mesures de sauvegarde *ex post*?

La première option a l'avantage de créer un environnement plus certain tant pour les fournisseurs intérieurs qu'étrangers, mais l'inconvénient d'entraîner peut-être une prudence excessive dans l'inscription d'engagements, qui sera donc moins libérale. L'intérêt de la deuxième option dépendra largement de la capacité à élaborer des disciplines adéquates en matière de procédure qui empêchent d'abuser du mécanisme de sauvegarde et garantissent que la sécurité créée par les engagements découlant de l'AGCS n'est pas amoindrie. A tout prendre, les Membres peuvent estimer que les motifs d'intervention dans certains secteurs (ou certains modes) se prêtent de manière plus appropriée à l'inscription *ex ante* dans les listes et que certains secteurs (ou certains modes) offrent plus de possibilités d'élaborer des disciplines exécutoires en matière de procédure en ce qui concerne les mesures de sauvegarde - par exemple, en raison d'un plus grand nombre de statistiques disponibles.