

COMITÉ DES RESTRICTIONS APPLIQUÉES À DES FINS DE BALANCE DES PAIEMENTS

Travaux menés au sujet des questions de mise en œuvre conformément au paragraphe 12 b) de la Déclaration de Doha

Projet de rapport au Comité des négociations commerciales

1. Le Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements s'est réuni cinq fois en 2002 pour examiner les questions de mise en œuvre en suspens conformément au paragraphe 12 b) de la Déclaration ministérielle de Doha – tiret 1 et partie du tiret 3 du document JOB(01)/152/Rev.1.¹ Une copie du présent rapport est envoyée pour information au Président du Comité du commerce et du développement, où d'autres aspects du tiret 3 sont actuellement examinés.
2. Le Comité s'est fondé pour ses travaux sur les discussions qui avaient eu lieu antérieurement au sujet de ces deux tirets du programme de travail sur la mise en œuvre.² Par ailleurs, à la demande du Comité, le Secrétariat a établi une note³ et le FMI a apporté sa contribution⁴ pour faciliter la discussion sur le tiret 3.
3. Au sujet de ces travaux dans leur ensemble, il a été estimé que des efforts avaient été faits de bonne foi à la Conférence ministérielle de Doha pour régler les questions de mise en œuvre relatives à la balance des paiements. Les incidences des deux autres questions ont suscité de graves préoccupations sur le plan systémique. Selon un autre point de vue, toutes les propositions relevant du paragraphe 12 b) de la Déclaration ministérielle de Doha devaient faire l'objet de négociations dans un délai donné, en tant que partie intégrante du programme de travail.
4. En guise d'introduction au débat sur les deux tirets, il a été dit que les dispositions de l'Accord sur l'OMC relatives à la balance des paiements reconnaissaient la vulnérabilité des pays en développement aux difficultés de balance des paiements, ainsi que leur besoin de préserver leur situation extérieure. Ces dispositions autorisaient le recours à des restrictions à l'importation d'une manière qui prenait pleinement en compte la persistance d'une forte demande d'importations qui serait probablement induite par les programmes de développement économique des pays en développement. À cet égard, il fallait qu'il soit reconnu, à la fois au Comité de la balance des paiements et dans toute procédure de règlement de différends en rapport avec ces dispositions, que les circonstances dans lesquelles l'article XVIII:9 pouvait s'appliquer étaient fondamentalement différentes de celles dans lesquelles l'article XII:2 pouvait s'appliquer. À Doha, les Ministres avaient réaffirmé que

¹ Les rapports de ces réunions figurent dans les documents WT/BOP/R/61, R/62, R/63 et R/65.

² WT/BOP/INF/9.

³ WT/BOP/W/21.

⁴ Voir l'annexe du document WT/BOP/R/65.

l'article XVIII du GATT de 1994 était une disposition relative au traitement spécial et différencié pour les pays en développement et que le recours à cet article devrait être moins astreignant que le recours à l'article XII du GATT de 1994. Il fallait maintenant traduire cette réaffirmation dans la pratique à l'OMC.

Tiret 1: "Seul le Comité de la balance des paiements sera habilité à examiner la justification globale des mesures prises à des fins de balance des paiements"

5. Selon un point de vue, il faudrait confirmer que seules les questions découlant de l'application de restrictions commerciales au titre de l'article XVIII:B, à l'exclusion de celles qui découlaient de la justification globale de ces restrictions, pourraient être portées devant des groupes spéciaux. C'était ce que visait le Mémoire d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements lorsqu'il disposait ce qui suit: "Les dispositions des articles XXII et XXIII du GATT de 1994, telles qu'elles sont précisées et mises en application par le Mémoire d'accord sur le règlement des différends, pourront être invoquées pour toutes questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements".⁵ Eu égard à cette disposition, le Mémoire d'accord sur le règlement des différends ne pouvait modifier aucun des droits accordés aux pays en développement Membres en vertu de l'article XVIII:B, y compris leurs droits procéduraux. Une interprétation allant dans ce sens avait été faite par un groupe spécial⁶ dans le contexte d'un autre différend en relation avec des dispositions contenant un libellé identique à celui de la note de bas de page 1 du Mémoire d'accord (paragraphe 12 du Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV) où la même distinction était faite entre l'"application" d'une mesure et sa "justification". Toutefois, un autre groupe spécial avait décidé que le Mémoire d'accord sur le règlement des différends pouvait être invoqué au sujet de toutes questions relatives à des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements. Il était donc nécessaire que les Membres clarifient la relation entre l'article XVIII:B et le Mémoire d'accord sur le règlement des différends.

6. Selon un autre point de vue, cette question avait déjà été réglée par la jurisprudence de l'OMC et ne se prêtait pas à une discussion dans le cadre du programme de Doha sur la mise en œuvre. Tout au plus, étant donné ses incidences systémiques, elle pourrait être abordée dans le cadre du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. L'Organe d'appel avait constaté que les groupes spéciaux pouvaient examiner toutes questions relatives au recours à des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, et qu'il ne devrait ni ne fallait y avoir de conflit entre les organes "judiciaires" et "législatifs" de l'OMC; lorsqu'ils examinaient la justification des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, les groupes spéciaux devaient prendre en compte les délibérations et les conclusions du Comité de la balance des paiements. Quant aux constatations du premier groupe spécial mentionné plus haut au paragraphe 5, il a été noté que l'Organe d'appel avait rejeté l'approche fondée sur la déférence adoptée par ce groupe spécial de sorte que les conclusions de l'Organe d'appel étaient cohérentes à la fois dans ladite affaire et dans l'affaire relevant de l'article XVIII:B. La proposition contenue dans le tiret 1 équivalait à un changement fondamental des droits et obligations des Membres de l'OMC, et, si elle était mise en œuvre, porterait atteinte au Mémoire d'accord sur le règlement des différends et aurait des incidences systémiques sur d'autres Accords de l'OMC.

⁵ Note de bas de page 1 du Mémoire d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements.

⁶ Source: WT/DS34/R.

7. La Présidente a noté qu'il n'y avait pas consensus. Selon un point de vue, les Membres de l'OMC devaient clarifier la relation entre l'article XVIII:B et le recours au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends en vue de confirmer que seul le Comité de la balance des paiements serait habilité à examiner la justification globale des mesures prises à des fins de balance des paiements. Selon l'autre point de vue, la jurisprudence de l'OMC avait réglé la question.

Tiret 3: "Un examen complet de l'article XVIII sera entrepris pour faire en sorte qu'il favorise la réalisation de l'objectif initial consistant à faciliter le développement progressif des économies des pays en développement et leur permette d'exécuter des programmes et des politiques de développement économique destinés à relever le niveau de vie général de leur population."

8. Au titre de ce tiret, quelques Membres ont proposé que le Comité examine toutes les questions découlant des dispositions de l'article XVIII:B et du Mémorandum d'accord de 1994, lus conjointement avec l'article XV du GATT, y compris i) les critères appliqués pour évaluer l'adéquation des réserves et la justification des restrictions au commerce, et ii) le champ d'application et l'applicabilité de la clause conditionnelle de l'article XVIII:11 et de la note relative à cet article.

9. Selon un point de vue, l'article XVIII:B, en particulier aux paragraphes 9 et 11, reconnaît la vulnérabilité des pays en développement aux difficultés de balance des paiements et la nécessité de leur accorder un traitement spécial et différencié pour leur permettre d'appliquer des restrictions commerciales à des fins de balance des paiements, notamment: leur besoin de maintenir un niveau élevé de réserves monétaires; leur besoin de prendre des mesures qui rétabliraient l'équilibre de la balance des paiements sur une base saine et durable; leur besoin d'assurer l'utilisation des ressources productives sur une base économique dans la mise en œuvre de leurs politiques nationales; et, surtout, leur besoin de supprimer les restrictions progressivement au lieu de les retirer ou de les modifier précipitamment si cela avait directement pour conséquence de détériorer la situation de leur balance des paiements ou perturbait leur politique de développement.

10. À cet égard, certains Membres avaient des préoccupations concernant plusieurs aspects des consultations qui avaient eu lieu récemment au Comité de la balance des paiements ainsi que du règlement des différends dans ce domaine, en particulier:

- le rôle du FMI dans le processus de consultation et la nature de sa contribution, eu égard au mandat énoncé à l'article XV du GATT. Le FMI ne devrait pas supplanter le Comité de la balance des paiements. Sa contribution devrait être analytique, et non normative, et, en particulier, ne devrait pas consister à formuler des observations sur des politiques nationales qui avaient seulement un effet indirect sur la balance des paiements ou à fixer des calendriers pour la suppression des restrictions au commerce;
- la manière dont l'adéquation des réserves monétaires était mesurée lorsqu'il s'agissait d'évaluer la nécessité pour un pays en développement Membre de maintenir des restrictions commerciales à des fins de balance des paiements;
- le délai limité imparti aux pays en développement pour supprimer progressivement leurs restrictions; et
- le poids insuffisant donné aux circonstances spéciales des pays en développement, en particulier le fait qu'ils avaient davantage besoin de réserves pour mettre en œuvre leurs programmes de développement économique, y compris le financement de l'infrastructure avec des capitaux étrangers, et l'incidence sur leurs branches de production nationales d'une suppression à bref délai des restrictions commerciales.

11. Il fallait aussi prêter attention à deux autres facteurs: la levée des obstacles à l'accès aux marchés étrangers auxquels les pays en développement ayant des difficultés de balance des paiements devaient faire face, car ces obstacles limitaient leur capacité d'accroître les exportations et augmentaient la part de l'effort d'ajustement qui devait être accompli au moyen d'une réduction des importations; et l'instabilité des marchés financiers à laquelle ces pays étaient en butte. L'accroissement des mouvements de capitaux internationaux et l'intégration des échanges, des investissements et des marchés financiers signifiaient que ces pays devaient prendre en compte davantage de variables pour évaluer l'adéquation de leurs réserves. Tous ces facteurs incitaient à penser que le Comité de la balance des paiements et les groupes spéciaux chargés du règlement des différends devraient envisager dans une optique plus holistique les besoins de devises des pays en développement qui étaient liés à leur développement économique. Les critères classiques appliqués pour mesurer la légitimité des mesures prises au titre de l'article XVIII:B pour préserver la situation de la balance des paiements des pays en développement, y compris les bases pour l'évaluation de l'adéquation des réserves monétaires, n'étaient plus appropriés.

12. Selon un autre point de vue, les dispositions de l'article XVIII:B fonctionnaient de manière efficace. L'OMC faisait largement appel aux compétences et aux avis du FMI. Les contributions du FMI aux travaux du Comité de la balance des paiements avaient évolué avec le temps et comportaient de plus en plus un large éventail de critères relatifs à la balance des paiements, non seulement l'évolution des échanges mais aussi celle des opérations en capital et les politiques nationales qui avaient une incidence sur la balance des paiements. Néanmoins, l'article XV énonçait clairement une répartition des tâches entre le FMI et le Comité de la balance des paiements, qui devait être scrupuleusement respectée. Par ailleurs, il pourrait être utile, dans le contexte des travaux en cours, de clarifier les critères à appliquer pour évaluer la situation de la balance des paiements des pays appelés en consultation.

13. La Présidente a noté qu'il n'y avait pas consensus. Selon un point de vue, les Membres de l'OMC devaient faire en sorte que l'article XVIII:B favorise la réalisation de l'objectif initial consistant à faciliter le développement progressif des économies des pays en développement et leur permette d'exécuter des programmes et des politiques de développement économique destinés à relever le niveau de vie général de leur population. Selon un autre point de vue, les dispositions de l'article XVIII:B fonctionnaient de manière efficace et il n'était pas nécessaire de les réexaminer.

14. La Présidente a aussi noté que, nonobstant le fait qu'il n'avait pas été possible d'arriver à un consensus sur le tiret 3 au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, les consultations donnaient à penser qu'il pourrait être utile de poursuivre la réflexion pour répondre aux préoccupations formulées au titre du tiret 3, conformément aux points ci-après:

- Le Comité rappelle que, comme il a été convenu à Doha, l'article XVIII du GATT de 1994 est une disposition relative au traitement spécial et différencié pour les pays en développement et que le recours à cet article devrait être moins astreignant que le recours à l'article XII, en notant que les critères relevant de l'article XVIII:9 et ceux qui relèvent de l'article XII:2 diffèrent entre eux.
- Les contributions analytiques apportées par le FMI au Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements en vertu du mandat énoncé à l'article XV du GATT et à l'article XII de l'AGCS sont très utiles aux délibérations du Comité. Les questions de caractère normatif relèvent de la responsabilité du Comité.
- Le Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements établira au cas par cas ses conclusions au titre de l'article XII du GATT, de l'article XVIII:B du GATT et de l'article XII de l'AGCS, en prenant pleinement en compte les circonstances et les besoins en matière de développement propres à chaque cas. Les

facteurs pertinents pour l'évaluation de l'adéquation des réserves comprennent les arrangements monétaires et les dispositions en matière de change d'un pays, ainsi que l'importance, la nature et la variabilité de sa situation en ce qui concerne la balance des paiements et les paiements extérieurs. Il faudrait accorder une attention particulière aux risques financiers associés à l'endettement extérieur d'un pays, ainsi qu'à l'instabilité de ses mouvements de capitaux, surtout lorsqu'il s'agit de pays dont l'accès aux marchés internationaux est suffisant sans être entièrement assuré.

- Le Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements prêtera une attention particulière aux facteurs mentionnés dans la clause conditionnelle de l'article XVIII:11 et dans la note relative à cet article lorsqu'il établira ses conclusions. Il prêtera attention au besoin des pays en développement de disposer de réserves pour mettre en œuvre leurs programmes de développement économique (y compris le financement de l'infrastructure par des capitaux étrangers). Il prêtera aussi attention aux délais accordés aux pays en développement Membres pour éliminer progressivement leurs restrictions.
-