

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

WT/BOP/R/61

18 mars 2002

(02-1373)

Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements

NOTE CONCERNANT LA RÉUNION DU 27 FÉVRIER

1. Le Comité s'est réuni le 27 février 2002, sous la présidence de l'Ambassadeur Hernando José Gómez (Colombie), afin de poursuivre ses consultations avec le Bangladesh et de se pencher sur le paragraphe 12 b) de la Déclaration ministérielle de Doha.¹ Le rapport rendant compte des consultations avec le Bangladesh a été distribué sous la cote WT/BOP/R/60.

2. Le Président a rappelé aux Membres que, dans la Décision sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre adoptée à Doha², les Membres avaient décidé de "réaffirme[r] que 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 du GATT de 1994". Il a rappelé que le paragraphe 12 b) de la Déclaration ministérielle de Doha appelait les organes compétents de l'OMC à traiter les questions de mise en œuvre en suspens de manière prioritaire et à faire rapport au Comité des négociations commerciales d'ici à la fin de 2002 en vue d'une action appropriée.

3. Le Président a noté que le tiret 1 et une partie du tiret 3 du point 1 du document JOB(01)/152/Rev.1 concernaient le Comité. Il était dit au tiret 1 que "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". Le tiret 3 se lisait comme suit: "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 pour leur permettre d'exécuter des programmes et des politiques de développement économique destinés à relever le niveau de vie général de leur population". Le Président a appelé l'attention du Comité sur un projet de document élaboré par le Secrétariat où étaient indiquées les références des documents se rapportant à ces

¹ "Nous attachons la plus haute importance aux questions et préoccupations liées à la mise en œuvre soulevées par les Membres et sommes résolus à y apporter des solutions appropriées. À cet égard, et compte tenu des Décisions du Conseil général du 3 mai et du 15 décembre 2000, nous adoptons en outre la Décision sur les questions et préoccupations liées à la mise en œuvre figurant dans le document WT/MIN(01)/17 pour traiter un certain nombre de problèmes de mise en œuvre rencontrés par les Membres. Nous convenons que les négociations sur les questions de mise en œuvre en suspens feront partie intégrante du Programme de travail que nous établissons, et que les accords conclus dans les premières phases de ces négociations seront traités conformément aux dispositions du paragraphe 47 ci-dessous. À cet égard, nous procéderons de la façon suivante: a) dans les cas où nous donnons un mandat de négociation spécifique dans la présente déclaration, les questions de mise en œuvre pertinentes seront traitées dans le cadre de ce mandat; b) les autres questions de mise en œuvre en suspens seront traitées de manière prioritaire par les organes pertinents de l'OMC, qui feront rapport au Comité des négociations commerciales, établi conformément au paragraphe 46 ci-dessous, d'ici à la fin de 2002 en vue d'une action appropriée."

² Document WT/MIN(01)/17, daté du 20 novembre 2001.

questions.³ Il a été convenu d'un calendrier provisoire comportant deux réunions avant les vacances d'été et deux autres après ces vacances.

4. La délégation de l'Inde a fait une déclaration récapitulant la position de son pays (voir annexe 1). Les États-Unis, l'UE, le Canada et la Suisse ont présenté des réponses préliminaires concernant les incidences systémiques des questions dont était saisi le Comité et sont convenus d'y revenir de manière détaillée à la réunion suivante du Comité, qui doit se tenir le 8 avril. Le Président a pressé les Membres de soumettre leurs observations le 22 mars au plus tard.

5. Au titre du point "Autres questions", le Président a appelé l'attention du Comité sur la notification présentée par le Pakistan (WT/BOP/N/59), distribuée le 17 décembre 2001, dans laquelle ce pays informait les Membres qu'il avait mené à son terme avant la date prévue l'élimination progressive des restrictions appliquées par lui à des fins de balance des paiements.

6. Au moment de conclure la réunion, le Comité a accueilli son nouveau Président, Mme l'Ambassadeur Anda Christina Filip (Roumanie).

³ Document distribué ultérieurement sous la cote WT/BOP/INF/9.

ANNEXE 1

Déclaration de l'Inde

1. Nous attachons de l'importance au mandat défini au paragraphe 12 de la Déclaration ministérielle de Doha, et comptons que les questions liées à la mise en œuvre feront l'objet tout au long de cette année d'une discussion constructive qui permettra de rendre compte d'une issue positive au Comité des négociations commerciales à la fin de 2002.
2. Conformément aux prescriptions énoncées au paragraphe 12 de la Déclaration ministérielle de Doha, le présent Comité est appelé à s'acquitter des tâches décrites aux tirets 1 et 3 du document JOB(01)/152/Rev.1. Vous avez déjà dressé la liste des propositions écrites distribuées par l'Inde, ainsi que par des groupes de pays en développement, en 1999. Ces propositions ont fait l'objet de discussions formelles et informelles, certains de leurs éléments ayant toutefois été examinés de manière plus minutieuse que d'autres au sein du Conseil général. La déclaration que nous faisons ce matin vise à nous remettre en mémoire diverses questions qui ont été à l'origine de ces propositions, de façon que nous puissions procéder à leur examen sur le fond de manière concluante.
3. Les Membres ne l'ignorent pas, les dispositions de l'article XVIII:B du GATT et celles du Mémorandum d'accord sur les dispositions du GATT de 1994 relatives à la balance des paiements ont pour prémisses la reconnaissance du fait que les Membres dont l'économie ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est aux premiers stades de son développement peuvent, lorsqu'ils sont en voie de développement rapide, éprouver, pour équilibrer leur balance des paiements, des difficultés qui proviennent principalement de leurs efforts pour élargir leur marché intérieur ainsi que de l'instabilité des termes de leurs échanges. Il est ainsi reconnu que le développement proprement dit peut créer des difficultés de balance des paiements et qu'il est nécessaire de sauvegarder la situation extérieure des pays en développement et d'assurer un niveau de réserves suffisant pour l'exécution de leurs programmes de développement économique en réglant le niveau général des importations pendant un certain temps tandis que la mise en œuvre des programmes de développement crée de nouvelles demandes.
4. C'est pourquoi l'article XVIII:B et le Mémorandum d'accord de 1994 y afférent ont pour objet d'autoriser la prise de mesures de protection ou d'autres mesures concernant les importations, y compris des restrictions quantitatives, à des fins de balance des paiements d'une manière qui tienne pleinement compte de la demande d'importations durablement forte que les programmes de développement économique des pays en développement Membres sont susceptibles de créer. Les critères définis à l'article XVIII:9 sont, par principe, différents de ceux qui sont appliqués aux pays développés Membres en vertu de l'article XII:2, ainsi que le souligne la Déclaration ministérielle.
5. Cependant, de récentes décisions et recommandations d'organes judiciaires adoptées par l'Organe de règlement des différends dans une affaire précise concernant des mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B sembleraient avoir pour effet de rendre extrêmement difficile le recours audit article par les pays en développement Membres, outre qu'elles nient les différences dans les dispositions prévues respectivement aux articles XII et XVIII:B pour les pays développés et en développement Membres. Nous reviendrons de manière plus détaillée sur ce dernier point au cours de notre déclaration, puisque ces différences ont un lien direct avec le tiret 3.
6. En ce qui concerne plus particulièrement la proposition présentée au tiret 1, nous rappelons qu'une autre série de questions qui se posent du fait des décisions susmentionnées, prises dans le cadre du mécanisme de règlement des différends, a trait à la compétence des organes politiques et des organes judiciaires de l'OMC en ce qui concerne toutes les questions relatives aux restrictions à

l'importation maintenues au titre de l'article XVIII:B. L'objet des dispositions figurant dans les Accords du Cycle d'Uruguay était de prévoir que seules les questions posées par l'application de mesures de restriction des importations, et non les questions soulevées par la justification globale de ces mesures, pouvaient être portées devant des groupes spéciaux, et que l'invocation du Mémorandum 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, notamment les droits procéduraux.

7. Néanmoins, les organes judiciaires saisis de ce différend ont également rendu des décisions importantes sur la relation entre les organes judiciaires de l'OMC et ses organes politiques en ce qui concerne les mesures prises à des fins de balance des paiements, ainsi, par implication selon nous, que les accords commerciaux régionaux. C'est ainsi qu'ils ont statué ce qui suit:

- Le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends peut être invoqué pour toute question relative aux restrictions appliquées à des fins de balance des paiements, c'est-à-dire non seulement pour les questions découlant de l'application de chaque mesure appliquée à des fins de balance des paiements, mais aussi pour ce qui est de la justification globale de telles mesures.
- Il n'est pas nécessaire de prendre en compte, dans les procédures de règlement des différends, les dispositions des paragraphes 12 et 13 de l'article XVIII qui autorisent le Conseil général à décider de supprimer dans un "délai déterminé" les restrictions appliquées à des fins de balance des paiements dont l'incompatibilité a été constatée et à approuver formellement un calendrier pour la suppression des restrictions.

8. L'Inde a fait valoir devant les organes judiciaires, et au sein du Conseil général, dans le cadre de sa proposition figurant au tiret 1, que, s'agissant de la justification des mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B, ainsi que de la compatibilité des accords commerciaux régionaux avec l'article XXIV, il existe de solides raisons de réaffirmer, sur la base des textes pertinents comme de la pratique du GATT, que les organes judiciaires examineront les questions soulevées par l'"application" des mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements ou les questions suscitées par l'application des dispositions de l'article XXIV, selon le cas, et qu'ils n'examineront pas la justification globale des mesures prises à des fins de balance des paiements ou la compatibilité d'un accord commercial régional avec l'article XXIV.

9. Lorsque l'on se penche sur la pratique du GATT de 1947, on constate que, dans la seule affaire où des groupes spéciaux du GATT ont été appelés à examiner la justification d'une mesure prise à des fins de balance des paiements, ils n'ont pas évalué eux-mêmes la situation financière extérieure du pays considéré, mais se sont fondés sur la décision que les PARTIES CONTRACTANTES, agissant conjointement, avaient déjà prise à ce sujet sur la base d'une détermination du FMI. Les groupes spéciaux n'ont examiné que la compatibilité avec le GATT de mesures individuelles imposées à des fins de balance des paiements. Qui plus est, les deux groupes spéciaux à qui il a été demandé d'examiner la compatibilité d'accords notifiés au titre de l'article XXIV s'y sont l'un et l'autre refusés. Dans toute l'histoire du GATT de 1947, il n'y a donc pas eu un seul groupe spécial qui ait décidé de se prononcer sur la justification de mesures prises à des fins de balance des paiements notifiées au titre des articles XII et XVIII:B ou sur la compatibilité d'un accord commercial régional avec l'article XXIV. Antérieurement à ce dernier différend, la pratique constante des PARTIES CONTRACTANTES, agissant conjointement, a été de charger de ces questions des organes composés de représentants desdites parties.

10. En ce qui concerne l'historique des négociations, au cours des négociations du Cycle d'Uruguay, les États-Unis ont présenté une proposition d'ordre général tendant à ce que soient modifiées les dispositions relatives à la surveillance des mesures prises à des fins de balance des

paiements, au nombre desquelles figuraient, entre autres, des dispositions prévoyant explicitement que les groupes spéciaux statueraient sur la question de la compatibilité des mesures prises à des fins de balance des paiements qui est examinée au sein du Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements (MTN.GNG/NG7/W/72 du 15 juin 1990, paragraphe 19). Les pays en développement se sont vigoureusement opposés à cette portion particulière du texte, et l'Inde a la ferme conviction qu'après de longues négociations un compromis a été trouvé, consistant à insérer une note de bas de page dans le Mémorandum d'accord sur les dispositions relatives à la balance des paiements. Trois points ressortent clairement de cette note:

- les procédures de règlement des différends peuvent être invoquées au sujet de restrictions notifiées au titre de l'article XVIII:B (point qui était demeuré litigieux jusqu'à ce que les groupes spéciaux sur les restrictions appliquées par la Corée eurent confirmé que de telles restrictions pouvaient être examinées par des groupes spéciaux);
- leur invocation doit avoir trait à des "questions soulevées par l'application de mesures de restriction des importations prises à des fins de balance des paiements" (seul aspect des restrictions appliquées par la Corée qui ait été examiné par les groupes spéciaux);
- cette invocation ne modifie en rien les droits et obligations découlant de l'article XVIII:B.

11. La référence, dans le texte de la note de bas de page du Mémorandum d'accord de 1994, à l'application des mesures figure aussi de façon identique dans le texte du paragraphe 12 du Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994. Aucune des autres clauses des accords et mémorandums d'accord de l'OMC qui précisent les circonstances dans lesquelles une action peut être engagée au titre du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ne fait de même référence à l'application des mesures.

12. Alors que la procédure relative aux restrictions appliquées par l'Inde à des fins de balance des paiements suivait son cours, un autre groupe spécial a examiné, à la demande de l'Inde, des restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements imposées par la Turquie dans le cadre d'un arrangement commercial avec les Communautés européennes (CE), que la Turquie décrivait comme un accord permettant la réalisation d'une union douanière. La Turquie a fait valoir que le Comité des accords commerciaux régionaux (le Comité) était seul compétent pour examiner la question. Cet autre groupe spécial a accueilli cet argument comme suit:

"... nous comprenons, d'après le libellé du paragraphe 12 du Mémorandum d'accord concernant l'article XXIV, que les groupes spéciaux ont compétence pour examiner "toutes questions "découlant" de l'application des dispositions de l'article XXIV". À notre avis, cela confirme qu'un groupe spécial peut examiner la compatibilité avec les règles de l'OMC d'une ou de plusieurs mesures "découlant" d'un accord relevant de l'article XXIV, comme le font aussi valoir les États-Unis dans leur communication de tierce partie. ... En conséquence, nous estimons qu'un groupe spécial peut évaluer la compatibilité avec les règles de l'OMC de toute mesure spécifique adoptée par les Membres de l'OMC ... à l'occasion de l'établissement d'une union douanière. Quant à la ... question ... de savoir quelle devrait être la portée de l'examen effectué par un groupe spécial au sujet de l'accord commercial régional sur lequel se fonde la mesure contestée, nous notons que le Comité ... a été établi, entre autres choses, pour évaluer la compatibilité de tels accords conclus par les Membres avec les règles du GATT/de l'OMC, tâche très complexe qui consiste notamment à examiner, compte tenu des perspectives économiques, juridiques et politiques, de différents Membres, les

nombreux aspects d'un accord commercial régional en relation avec les dispositions de l'OMC. Il nous semble que la compatibilité d'une union douanière, en tant que telle, avec les règles du GATT/de l'OMC est d'une manière générale une question qui relève du Comité car, comme il est dit plus haut, elle implique une vaste évaluation multilatérale de ladite union douanière et est donc une question qui concerne l'ensemble des Membres de l'OMC."

13. Cet autre groupe spécial a donc interprété les mots "toutes questions découlant de" comme s'appliquant à des mesures spécifiques prises dans le cadre de la conclusion d'un accord relevant de l'article XXIV et a statué que la justification globale d'un tel accord était une question que les groupes spéciaux devraient de manière générale laisser au Comité des accords commerciaux régionaux. Or, le Groupe spécial qui a examiné les restrictions quantitatives imposées par l'Inde à des fins de balance des paiements a expressément rejeté la thèse selon laquelle les mots "toutes questions découlant de", tels qu'ils figurent à l'article XXIV du Mémoire d'accord, avaient une telle implication. Il a statué en ces termes:

"L'expression "l'application des dispositions de l'article XXIV" signifie de toute évidence "la mise en œuvre des dispositions de l'article XXIV ..." et ne permet pas de faire une distinction telle que celle qui a été proposée par l'Inde."

14. Par conséquent, deux groupes spéciaux distincts de l'OMC sont parvenus à des conclusions opposées au sujet de la même question fondamentale. Il est donc clair que les Membres de l'OMC doivent remédier à cette divergence et réaffirmer qu'aux termes des dispositions existantes seuls le Comité de la balance des paiements et le Conseil général sont habilités à examiner la justification globale des mesures prises à des fins de balance des paiements.

15. Passant au tiret 3, nous saisissons la présente occasion pour rappeler que l'article XVIII:9 prévoit qu'il peut exister des facteurs spéciaux qui affecteraient les réserves monétaires d'un pays en développement Membre ou ses besoins en réserves monétaires. Il est également prévu à l'article XVIII:11 que, dans la mise en œuvre de sa politique nationale, le Membre en cause doit tenir dûment compte de la nécessité de rétablir l'équilibre de sa balance des paiements sur une base saine et durable et de l'opportunité d'assurer l'utilisation de ses ressources productives. Mais, surtout, il est stipulé dans la note relative à l'article XVIII:11, qui porte sur la deuxième phrase dudit article, que cette phrase ne sera pas interprétée comme obligeant un Membre à atténuer ou à supprimer des restrictions si cette atténuation ou cette suppression devaient créer immédiatement une situation qui justifierait le renforcement ou l'établissement, selon le cas, de restrictions conformes au paragraphe 9 de l'article XVIII. De plus, la réserve énoncée dans cette phrase précise qu'aucun Membre ne sera tenu de supprimer ou de modifier des restrictions, motif pris que, si un changement était apporté à sa politique de développement, les restrictions qu'il applique en vertu de la section B de l'article XVIII cesseraient d'être nécessaires. L'article XVIII:11 et la note y relative indiquaient clairement ce qui suit:

- Premièrement, lorsque les restrictions sont atténuées ou supprimées, le niveau des importations n'augmente pas immédiatement, mais seulement après que les négociants et les investisseurs se sont adaptés à la situation nouvelle. Cette disposition ne serait donc pas applicable dans la pratique s'il était donné au terme "thereupon" de la version anglaise le sens d'"immédiatement". Il est peut-être nécessaire de préciser que ce terme signifie "par voie de conséquence directe" et non "immédiatement".
- Deuxièmement, en interprétant la réserve formulée à l'article XVIII:11 et la note relative à l'article XVIII:11, le Comité des restrictions appliquées à des fins de

balance des paiements devrait reconnaître et considérer plus explicitement que les pays en développement ont davantage besoin de réserves monétaires pour mettre en œuvre leurs programmes de développement économique et que ces programmes impliquent le financement des infrastructures nécessaires par des capitaux étrangers.

16. En dépit de ces dispositions, comme nous l'avons indiqué précédemment, de récentes décisions judiciaires adoptées par l'ORD dans une affaire particulière relative à des mesures prises à des fins de balance des paiements au titre de l'article XVIII:B veulent que:

- Le droit de supprimer progressivement des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements conformément à la note relative à l'article XVIII:11 du GATT de 1994 ne s'applique que dans les seuls cas où la levée des restrictions créerait "immédiatement" de nouvelles difficultés de balance des paiements. Par conséquent, cette disposition ne peut être invoquée dans les cas où l'effet négatif sur la balance des paiements de la levée des restrictions, bien que direct et prévisible, ne se produit qu'après un certain temps.
- La réserve formulée à l'article XVIII:11 selon laquelle aucun Membre de l'OMC "ne sera tenu de supprimer ou de modifier des restrictions, motif pris que, si un changement était apporté à sa politique de développement, les restrictions qu'il applique cesseraient d'être nécessaires" ne vise pas les instruments de politique macro-économique. Par conséquent, les pays en développement Membres peuvent être tenus de modifier leurs politiques macro-économiques de façon que les restrictions qu'ils appliquent à des fins de balance des paiements cessent d'être nécessaires.

17. L'expérience d'un certain nombre de pays en développement au cours de ces dernières années a montré que, lorsqu'un pays fait face à des difficultés de balance des paiements, les politiques visant à réduire la demande d'importations par des ajustements du taux de change et autres mesures de politique macro-économique n'ont pas nécessairement en elles-mêmes un effet positif perceptible, en particulier lorsqu'une conjoncture extérieure défavorable fait obstacle à un accroissement des exportations, comme c'est le cas à présent. L'instabilité des marchés financiers et le caractère volatil des mouvements de capitaux alimentant l'investissement à court et moyen termes ont mis davantage encore en relief la nécessité d'évaluer selon une optique plus générale et plus holistique les besoins de devises liés au développement économique. Compte tenu du caractère changeant de la vulnérabilité extérieure des pays en développement, notamment de la volatilité des mouvements de capitaux et du besoin d'assurer une cohérence entre les politiques en matière de balance des paiements courants et de balance des opérations en capital, il importe de revoir les critères classiques appliqués dans le cadre des dispositions de l'OMC relatives aux pays en développement en ce qui concerne la légitimité des mesures visant à préserver l'équilibre de la balance des paiements, y compris les bases sur lesquelles est apprécié le caractère suffisant des réserves. Dans le contexte de l'élaboration de lignes directrices en la matière à l'adresse des décideurs après la situation de volatilité des marchés financiers mondiaux qui a accru les pressions exercées sur les pays émergents, et compte tenu de ses incidences sur la gestion financière de ces pays au cours des dernières années, M. Alan Greenspan, Président du Conseil d'administration de la Réserve fédérale des États-Unis, a fait observer que la norme ci-après pourrait être adoptée: "les pays devraient normalement détenir des réserves en liquidités suffisantes pour pouvoir éviter un nouveau recours à l'emprunt pendant un an avec une probabilité *a priori* de l'ordre de 95 pour cent". D'autres économistes ont également souligné que les critères fondés sur les importations (la couverture de trois mois d'importations, par exemple) ou le déficit de la balance des paiements courants ne pouvaient plus constituer une base d'évaluation appropriée du niveau des réserves et devaient être revus.

18. Tels sont, en résumé, les facteurs motivant les propositions que nous avons présentées aux tirets 1 et 3 en ce qui concerne i) la compétence du Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements et du Conseil général, et ii) l'examen par le Comité des restrictions appliquées à des fins de balance des paiements de toutes questions soulevées par les dispositions de l'article XVIII:B et du Mémorandum d'accord de 1994 relatif à la balance des paiements, lus en conjonction avec l'article XV du GATT, y compris a) tous les aspects liés aux critères appliqués pour apprécier le caractère suffisant des réserves et la justification des mesures à l'importation et b) le champ d'application et l'applicabilité de la réserve figurant au paragraphe 11 de l'article XVIII et de la note relative à ce paragraphe.
