

Approvisionnement et accès aux marchés d'importation

Autor(en): **Dunkel, Arthur**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **55 (1975)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-886796>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Approvisionnement et accès aux marchés d'importation

En 1948, au terme des négociations qui ont abouti à l'adoption de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, le représentant d'une grande nation commerçante déclarait : « Si nous avions mis dans ce projet exactement ce que nous aurions, personnellement, souhaité y voir, l'application de droits d'exportation et de restrictions touchant les matières premières aurait été interdite ».

En effet, comme le relevait ce négociateur quelque peu déçu, le GATT ne bannit pas toutes les formes de limitation à l'exportation. Il n'en contient pas moins un ensemble de dispositions — analysées ci-après — destinées à régir le comportement des Etats en matière de contrôles à l'exportation ; des dispositions qui, contrairement à d'autres éléments de l'Accord général, étaient pratiquement tombées dans l'oubli et n'ont pas été réexaminées depuis 1948. Si l'on fait exception d'un débat qui a eu lieu en 1950 en raison de l'application par nombre de pays « de multiples restrictions à l'exportation à l'effet de sauvegarder leurs approvisionnements en produits dont il y avait pénurie », il faut en effet en venir aux années les plus récentes pour retrouver mention du problème des restrictions à l'exportation dans les travaux du GATT.

Cette évolution n'a rien de très surprenant. Dès que les graves situations de pénurie, qui ont marqué les premières années de l'après-guerre, ont pris fin, les membres du GATT ont donné toute priorité à la réduction et, si possible, à l'élimination des obstacles de toute nature à l'importation. Bien sûr, certains pays ont maintenu des contrôles, des taxes ou des restrictions à l'exportation pour quelques produits déterminés. La portée de ces mesures sur le commerce international était cependant très limitée.

En revanche, dès 1973, les mesures à l'exportation se sont multipliées et ont pris une ampleur telle que la question de l'accès aux approvisionnements s'est trouvée replacée au nombre des principales préoccupations des responsables en matière de commerce international. A côté du pétrole, ces mesures ont frappé une grande variété de produits. Dans le domaine des biens alimentaires, les céréales, le riz, le sucre, la viande, le poisson, l'huile d'olive, etc. Dans celui des denrées fourragères, le soja et les produits de substitution. Des

mesures à l'exportation ont également été appliquées au ciment, à certains déchets de métal, aux minerais, à certains produits chimiques, aux engrais, aux cuirs et peaux, au bois, etc.

Mais au-delà des mesures elles-mêmes, dont beaucoup n'ont été appliquées que temporairement, ce sont les raisons qui ont incité les Gouvernements à y recourir qui expliquent que l'accès aux approvisionnements soit devenu l'un des principaux thèmes de la coopération économique internationale. La récente prolifération des mesures à l'exportation n'est pas seulement liée à des circonstances exceptionnelles : dans le climat inflationniste actuel, certains pays ont par exemple été amenés à instituer des contrôles à l'exportation pour éviter les pénuries locales ou les hausses de prix qui tendaient à se produire parce que les fournisseurs nationaux préféraient exporter pour profiter des cours mondiaux supérieurs aux prix du marché intérieur. Pour nombre d'observateurs, cette prolifération est bien plus l'expression de changements fondamentaux dans la structure de l'économie mondiale et dans les rapports de forces sur le plan de la coopération internationale. A ce titre, on peut citer de manière très schématique :

- la prise de conscience — à laquelle les prévisions du Club de Rome ne sont pas étrangères — que les réserves de matières premières minérales sont épuisables et qu'il convient donc de tirer toutes les conséquences de cet état de fait sur le plan de leur utilisation et de leur répartition,
- le sentiment d'insécurité qui a gagné les pays importateurs face aux actions coordonnées des fournisseurs de certaines matières premières rares,
- la conviction, de plus en plus répandue, que les possibilités d'exploitation rationnelle de nombreuses matières premières et, par conséquent, d'approvisionnement régulier des utilisateurs sont liées à la mise en œuvre de politiques concertées — notamment sur le plan des prix — en vue de soutenir l'activité des industries extractives,
- la nécessité, dans le domaine de l'alimentation, d'éviter la réapparition de situations de pénurie comme celles qui se sont fait jour en 1973-1974 en faisant mieux coïncider les niveaux de production et la de-

mande potentielle, non seulement au travers d'une *meilleure organisation des marchés* pour les principales denrées alimentaires, mais aussi en cherchant à *neutraliser*, notamment par des mécanismes de *stockage, les fluctuations dans le niveau des récoltes.*

Compte tenu de ces évolutions, les mesures à l'exportation pourraient devenir un facteur important dans le commerce international. Le fait est que, d'ores et déjà, *les Gouvernements ne sont plus disposés à se concentrer exclusivement sur l'ouverture des marchés aux importations. L'approvisionnement en matières premières et en produits de base — qui paraissait pouvoir être assuré de manière régulière et continue par le jeu des lois de marché — est entré dans le domaine d'action de la coopération intergouvernementale.* D'où le regain d'intérêt pour les *dispositions du GATT régissant les mesures à l'exportation.*

Celles-ci établissent une distinction entre *les restrictions quantitatives* (prohibitions, contingentements (1), régimes de licences, restrictions appliquées par l'intermédiaire du commerce d'Etat, etc.) et *les restrictions par le coût* (droits de douane, taxes, etc.). Les *premières* sont en principe *interdites* (article XI, al. 1). En revanche, *rien ne s'oppose*, dans l'Accord général, à *l'application d'impositions à l'exportation* (droits de douane, taxes, etc.). L'utilité de négociations portant sur la réduction des impositions perçues à l'exportation est cependant reconnue (article XXVIII bis, al. 1). De telles négociations pourraient être régies par les règles applicables à la négociation des droits de douane à l'importation (article II) et conduire, par exemple, à des consolidations, c'est-à-dire à des engagements de ne pas dépasser un taux d'imposition maximum déterminé.

L'interdiction des restrictions quantitatives à l'exportation n'est cependant pas absolue. L'Accord général prévoit une série d'*exceptions*; celles-ci peuvent être classées en deux catégories selon qu'elles se réfèrent expressément aux restrictions quantitatives à l'exportation ou qu'elles visent les mesures de politique commerciale en général.

Les exceptions relevant de la première catégorie sont les suivantes :

— l'article XI, al. 2 a) autorise des prohibitions ou restrictions à l'exportation lorsque celles-ci sont appliquées à titre temporaire pour « *prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie contractante exportatrice, ou pour remédier à cette situation* ». Cette disposition a en fait le caractère d'une *clause de sauvegarde*. Elle est la contrepartie, au niveau des exportations, de la clause de sauvegarde (article XIX) applicable lorsque l'évolution des impor-

tations d'un produit donné est de nature à provoquer une désorganisation du marché national. La notion de « situation critique de pénurie » a été interprétée comme s'étendant également à une situation qui verrait *l'approvisionnement du marché intérieur à des prix acceptables* compromis du fait d'une hausse particulièrement forte des prix mondiaux. A souligner encore que cette disposition est en principe applicable aux produits alimentaires et à « d'autres produits », pour autant que ces derniers soient « essentiels » pour les pays exportateurs (1).

— Des restrictions à l'exportation peuvent être imposées sur les « *matières premières produites à l'intérieur d'un pays* » *pour assurer à une industrie nationale de transformation les quantités essentielles des dites matières premières* pendant la période où le prix national est maintenu en-dessous du prix mondial, en exécution d'un plan gouvernemental de stabilisation (article XX, al. i). Cependant, ces restrictions ne doivent pas être utilisées pour « *accroître les exportations ou renforcer la protection accordée* » à l'industrie nationale utilisatrice des matières premières en cause.

— L'article XI, al. 2 b) permet l'application de prohibitions ou de restrictions à l'exportation lorsque de telles mesures sont « *nécessaires pour l'application de normes ou réglementations concernant la classification, le contrôle de la qualité ou la mise en vente de produits destinés au commerce international* ». Cette disposition a pour objet de permettre aux Gouvernements des pays exportateurs d'assumer, dans la mesure où ils ont souscrit à des engagements en la matière, leurs responsabilités quant à la qualité des marchandises destinées au commerce international.

La deuxième catégorie d'exceptions à l'interdiction des restrictions quantitatives à l'exportation comprend les cas suivants :

— aux termes de l'article XX, al. g « des mesures » — c'est-à-dire également des mesures à l'exportation — peuvent être mises en œuvre en vue de *conserver « des ressources naturelles épuisables »* si ces mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales.

Des *matières premières renouvelables* ne sauraient donc être l'objet de mesures au titre de cet article. Le cas de ces matières est réglé par les dispositions de l'article XI, al. 2 a, analysées plus haut. A noter que pour les matières premières renouvelables, l'article XI al. 2 subordonne l'application — *provisoire* — de restrictions à l'exportation à l'existence d'une « situation critique de pénurie », mais n'exige *pas de réduction parallèle de la consommation nationale*; en revanche — comme relevé ci-dessus — dans le cas de *ressources naturelles non renouvelables*, l'article XX, al. g *lie les mesures à l'exportation* — qui pourraient avoir un

(1) Certains auteurs estiment dès lors que cette disposition n'exclut aucun produit faisant l'objet d'un commerce international pour autant que le critère de l'essentialité soit rempli...

(1) La question s'est posée de savoir si les « limitations volontaires des exportations » entraînent dans la catégorie des restrictions à l'exportation. De telles limitations ont été introduites dans certains cas par un pays exportateur à *la demande d'un pays importateur*, évitant ainsi à ce dernier d'introduire lui-même des restrictions à l'importation. Dès lors, la tendance générale est de considérer que ce type de mesures ne relève pas de la notion générale des restrictions à l'exportation mais bien de celle des restrictions à l'importation.

caractère permanent bien que cela ne soit pas explicitement indiqué — à des restrictions à la consommation nationale.

- une autre exception à l'interdiction d'appliquer des restrictions à l'exportation est prévue à l'alinéa j de l'article XX, lorsque ces restrictions sont essentielles à « l'acquisition ou à la répartition de produits pour lesquels il se fait sentir une pénurie générale ou locale ». De telles restrictions « devront être compatibles avec le principe selon lequel toutes les parties contractantes ont droit à une part équitable de l'approvisionnement international de ces produits. Cet article avait été conçu en fonction de la situation de pénurie qui caractérisait les premières années d'après-guerre. Il devait notamment permettre la mise en œuvre de mesures internes de rationnement et de répartition des matières premières. Bien que son abolition ait été envisagée à plusieurs reprises, c'est finalement son maintien qui a été décidé en 1970 ;
- pour mémoire, rappelons que, en vertu de clauses d'exceptions générales, des mesures à l'exportation pourraient être appliquées en dérogation à l'interdiction de principe des restrictions quantitatives dans les cas suivants : *commerce de l'or et de l'argent* (article XX, al. c) ; *articles fabriqués dans les prisons* (article XX, al. e) ; *protection des trésors nationaux* ayant une valeur artistique, historique ou archéologique (article XX, al. f) (1).

Les dispositions examinées ci-dessus établissent le régime du GATT en matière de restrictions à l'exportation. Ce régime, il faut le souligner, est soumis au principe de la *non-discrimination* (2). En d'autres termes, lorsque des mesures à l'exportation sont appliquées, elles doivent l'être de manière à assurer une répartition équitable des exportations entre tous les acheteurs.

Déjà très différencié en lui-même, ce régime est de surcroît soumis à deux clauses générales de dérogation aux règles du GATT. L'une, de caractère économique, concerne les accords intergouvernementaux sur les produits de base. L'autre, de caractère non économique, relève de la protection des intérêts essentiels de la sécurité.

En vertu de l'article XX, al. h, les règles normales du GATT ne s'appliquent pas aux mesures prises dans le cadre d'accords intergouvernementaux sur les produits de base si ceux-ci sont considérés « conformes aux critères soumis aux parties contractantes et non désapprouvés par elles » ou si ces accords eux-mêmes, ayant été « soumis aux parties contractantes », n'ont pas été désapprouvés par elles ».

(1) L'article XX, al. a et b autorise en dérogation aux règles de l'Accord général les « mesures » liées à la protection de la santé publique et nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux. Ces exceptions semblent n'avoir qu'une portée très limitée au niveau des exportations.

(2) Article XIII, al. 1, art. I : « Aucune prohibition ou restriction ne sera appliquée par une partie contractante... à l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, à moins que des prohibitions ou des restrictions semblables ne soient appliquées... à l'exportation du produit similaire à destination de tout pays tiers » (TC (74) 15).

Jusqu'à présent, les parties contractantes n'ont pas été amenées à approuver les critères mentionnés à l'article XX ; elles n'ont pas non plus désapprouvé des accords sur les produits de base quels qu'ils soient (1).

Le GATT contient une *clause d'exception concernant « les intérêts essentiels de la sécurité »* (article XXI). Selon cet article, les parties contractantes peuvent prendre toute mesure — donc également des mesures à l'exportation — rendue nécessaire pour la protection des intérêts essentiels de leur sécurité. Cet article se réfère soit à certaines catégories de *marchandises* (matières fissiles, armes, munitions, matériel de guerre, autres articles et matériel destinés directement ou indirectement à assurer l'approvisionnement des forces armées), soit à certaines *circonstances* (temps de guerre ; graves tensions internationales).

Les auteurs de l'Accord général ont reconnu que la seule protection contre un abus de ces dispositions résiderait dans la manière dont chaque partie contractante interpréterait la notion « d'intérêts essentiels de sa sécurité ».

Le même article XXI contient une disposition à l'effet de ne pas empêcher une partie contractante de prendre des « mesures en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Cette disposition vise notamment les *mesures d'embargo économique* décidées au niveau de l'Organisation des Nations-Unies.

* * *

Il est important, en arrivant au terme de cette analyse des dispositions du GATT concernant les mesures à l'exportation, de se rappeler que celles-ci ont été rédigées à la fin du dernier conflit mondial, c'est-à-dire à une époque où le problème des restrictions à l'exportation se posait dans le contexte de pénuries dues aux ravages de la guerre.

La question se pose dès lors de savoir si ces règles et principes peuvent s'appliquer par analogie aux problèmes de nature différente — c'est-à-dire plus fondamentaux et plus permanents — qui se posent de nos jours en matière d'approvisionnement.

Une question qui devrait pouvoir être examinée dans le cadre des négociations commerciales multilatérales en cours au GATT — le Tokyo Round —, mais aussi dans les autres institutions internationales concernées par le réaménagement des relations économiques internationales.

(1) Selon une note interprétative de l'article XX, al. h, la non applicabilité des dispositions du GATT aux accords sur les produits de base s'étend à tous les accords de ce type qui seraient considérés conformes aux principes approuvés par le Conseil économique et social des Nations Unies dans une résolution de mars 1947. Cette résolution se réfère elle-même à la Charte de la Havane visant la création d'une organisation internationale du commerce. Or, cette Charte est demeurée à l'état de projet. Il est néanmoins intéressant de constater qu'au nombre des principes retenus dans ce projet figure la nécessité de respecter l'intérêt des pays producteurs et consommateurs de produits de base et de rechercher des solutions de coopération avec ces deux groupes de pays.