

RÉPONSE DE L'OMC À LA PANDÉMIE: RESTRICTIONS ET PROHIBITIONS À L'EXPORTATION

COMMUNICATION PRÉSENTÉE PAR LE CANADA

La communication ci-après, datée du 29 juillet 2022, est distribuée à la demande de la délégation du Canada.

1 INTRODUCTION

1.1. Les règles régissant l'utilisation des restrictions à l'exportation ont été rédigées à une époque où le libre recours à ces politiques aurait très certainement ralenti, sinon fait reculer, les efforts nationaux et internationaux pour se remettre des effets destructeurs de la Seconde Guerre mondiale. Ne voulant pas répéter l'expérience de la période d'avant guerre, les négociateurs du GATT sont donc convenus que ces restrictions devaient être interdites, d'où la disposition de l'article XI:1 qui en a résulté. Toutefois, par respect pour la souveraineté nationale, ces mêmes négociateurs ont inclus une série d'exceptions à la portée de l'interdiction, dont l'une permet l'imposition d'une mesure temporaire sur les exportations d'un Membre "pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels" pour ce Membre – article XI:2 a).

1.2. Compte tenu du contexte du commerce mondial à la fin des années 1940, il est peu probable que ces mêmes négociateurs aient pu imaginer le niveau d'intégration du commerce international d'aujourd'hui ni l'évolution rapide des technologies et des communications pour faciliter ce commerce, ou prévoir la formation des diverses chaînes d'approvisionnement qui soutiennent la production dans l'économie mondiale actuelle.

1.3. En outre, même si la restriction des exportations peut avoir un sens dans le contexte d'une crise locale, cette action peut ne pas être appropriée ou utile dans le contexte d'un effort mondial pour faire face à une crise mondiale. Comme cela a été observé dans une note technique établie par le Secrétariat du GATT dans les années 1970, "[n]on seulement [les restrictions à l'exportation] empêchent le produit rare d'être vendu là où il est le plus nécessaire, mais encore elles ont tendance à exacerber la pénurie mondiale en affaiblissant, du fait de la diminution du prix intérieur, l'incitation à produire plus et à gaspiller moins dans le pays qui applique ces restrictions".¹

1.4. Le système multilatéral de règles commerciales a créé un environnement stable et prévisible pour la fourniture de biens et de services, contribuant ainsi à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. En période de crise mondiale réelle ou anticipée, toutefois, le recours sans retenue aux restrictions à l'exportation peut compromettre cette stabilité et cette prévisibilité et avoir des incidences négatives non intentionnelles sur les efforts déployés par d'autres Membres pour faire face à cette crise. Nous reviendrons sur la situation particulière concernant la COVID-19 dans un document ultérieur.

1.5. Dans un premier temps, le Canada tient à partager les renseignements qu'il a trouvés concernant la négociation de l'article XI du GATT et les examens de son utilisation par les Membres qui ont eu lieu depuis que cette disposition a été adoptée. La présente communication contient aussi un résumé des renseignements recueillis jusqu'à présent à l'OMC sur les mesures prises par les

¹ L'Accord général et les restrictions à l'exportation: note technique du Secrétariat – [MTN/3B/9](#).

Membres pendant la pandémie de COVID-19, ainsi que des déclarations faites par les Membres concernant l'utilisation de restrictions et de prohibitions à l'exportation depuis le début de la pandémie. Cette communication ne se veut pas exhaustive et nous appelons les autres délégations à ajouter leurs contributions à la liste.

2 ARTICLE XI DU GATT – RESTRICTIONS ET PROHIBITIONS À L'EXPORTATION

2.1. Les dispositions de l'article XI du GATT sur les restrictions et prohibitions à l'exportation ont été conçues à l'origine pour donner le droit aux diverses parties contractantes de restreindre les exportations de leurs matières premières et produits de base nationaux rares.

2.2. Le projet de texte initial de l'exception qui est devenue l'article XI:2 a) du GATT se lit comme suit:

"Prohibitions ou restrictions à l'exportation appliquées temporairement pour prévenir une situation critique locale touchant le pays exportateur et due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels."²

Il a également été souligné au cours des discussions préparatoires menées en 1947 que l'exception visait en effet à répondre à une situation où "les approvisionnements locaux d'un produit étaient rares".³

2.3. Depuis la création du GATT, les Membres ont examiné au moins quatre fois les dispositions de l'article XI et l'utilisation des mesures régies par ces dispositions.

2.4. Les premiers efforts réalisés en 1950 ont abouti à un accord sur des "règles uniformes qui devraient être appliquées en matière de restrictions à l'importation ou à l'exportation et de contrôle des changes".⁴ Bien que non contraignant, l'objectif était d'améliorer les pratiques administratives des Membres et de réduire l'imprévisibilité dans la mise en œuvre de la réglementation commerciale. D'autres efforts déployés dans les années 1950 ont permis d'apporter certaines améliorations⁵ aux dispositions relatives au contrôle des importations par rapport aux dispositions relatives à la balance des paiements.

2.5. Les travaux menés par la suite au sein du Cadre juridique pendant le Tokyo Round n'ont pas permis d'apporter la moindre amélioration, même si, comme l'a fait remarquer une partie contractante, "l'application de l'Accord général [aux restrictions à l'exportation] [s'était] révélée ... extrêmement limitée et inefficace". Cette partie a également noté que les règles étaient "moins exhaustives que celles qui s'appliqu[aient] aux restrictions à l'importation" et qu'elles "admettaient d'importantes exceptions".⁶

2.6. Néanmoins, un projet d'accord a été distribué et examiné au milieu de 1978. Dans le projet, il était reconnu que "l'absence de directives et de procédures établies, applicables à la prise des mesures de régulation des exportations autorisées en vertu des dispositions de l'Accord général, [avait] parfois contribué à l'instabilité et aux incertitudes des conditions du commerce international et pourrait continuer de le faire à l'avenir".⁷ La première version de cet accord énumérait quelques nouveaux principes et directives qui avaient été examinés par le Cadre juridique, y compris les suivants:

- publication et notification – notification préalable de ces mesures, y compris leur objet exact;
- consultations – procédures de consultation si une partie contractante est, ou risque d'être, substantiellement touchée par la mesure; et

² Voir l'article 19.2 b) de la [proposition de charte instituant une organisation internationale du commerce des Nations Unies](#).

³ Voir la page 29 du document [E/PC/T/C.II/PV.4](#).

⁴ [Règles uniformes qui devraient être appliquées en matière de restrictions à l'importation ou à l'exportation et de contrôle des changes – 18 décembre 1950](#).

⁵ Voir [L/332/Add.2](#).

⁶ Voir [MTN/FR/W/2](#), pages 19 et 20.

⁷ Voir [MTN/INF/20](#) et [MTN/INF/20/Rev.1](#).

- directives – il devrait être stipulé qu'il s'agit de mesures temporaires et à terme qui devraient prendre fin dès que la situation qui leur aura donné lieu aura suffisamment perdu de son acuité; se tenir prêt à offrir des preuves factuelles que les pénuries sont "critiques", que le produit est indispensable et que la mesure sera temporaire.

2.7. En fin de compte, le résultat du Tokyo Round a été un accord entre les parties contractantes consistant à "réévaluer, dans le proche avenir, les dispositions de l'Accord général relatives aux restrictions et impositions à l'exportation dans le contexte de l'ensemble du système de commerce international, en tenant compte des besoins du développement, des finances et du commerce des pays en voie de développement".⁸

2.8. Les travaux supplémentaires menés avant et pendant le Cycle d'Uruguay dans les années 1980⁹ n'ont pas permis d'apporter d'améliorations aux règles concernant les restrictions à l'exportation. On peut dire que peu de choses ont changé concernant les règles depuis cette époque, si ce n'est quelques obligations additionnelles en matière de transparence pour les produits agricoles dans l'Accord sur l'agriculture¹⁰ et une décision actualisée au Comité de l'accès aux marchés concernant les procédures de notification de ces mesures.¹¹ Il convient de noter qu'il y a eu des discussions pendant le Cycle de Doha en vue de renforcer les disciplines existantes sur les restrictions à l'exportation. Certaines ont porté sur l'imposition de délais et l'exigence d'une justification en ce qui concerne les produits agricoles, tandis que d'autres ont visé à améliorer la transparence en ce qui concerne les licences d'exportation pour les produits non agricoles.¹²

2.9. Plus récemment, des efforts ont été faits par certains Membres au sein du Comité de l'agriculture réuni en session extraordinaire pour améliorer la transparence dans l'application des restrictions à l'exportation aux produits agricoles.¹³

3 COMMUNICATIONS DU SECRÉTARIAT DE L'OMC ET NOTIFICATIONS LIÉES À LA COVID-19

3.1. En plus des notifications de restrictions quantitatives présentées par les Membres, le Secrétariat de l'OMC a produit plusieurs communications qui donnent des renseignements factuels sur les mesures liées aux exportations prises pendant la pandémie de COVID-19. Voici un examen de ces renseignements.

3.2. La première note d'information¹⁴, distribuée le 23 avril 2020, contenait des renseignements de caractère général sur les règles de l'OMC concernant les restrictions et prohibitions à l'exportation, y compris les aspects relatifs à la transparence, ainsi qu'un résumé de la situation actuelle en ce qui concerne les renseignements reçus. Elle contenait aussi des liens vers des ressources additionnelles sur les restrictions et prohibitions à l'exportation et vers des aspects juridiques présentant un intérêt.

3.3. Trois discussions ont eu lieu au sein du Comité de l'accès aux marchés sur les rapports du Secrétariat qui résument les mesures notifiées concernant la pandémie de COVID-19.¹⁵ S'agissant des restrictions et prohibitions à l'exportation, il est indiqué dans le rapport Rev.2 qu'au 25 mars 2022, un total de 98 mesures prohibant ou restreignant les exportations en raison de la pandémie de COVID-19 avaient été adoptées par les Membres, et qu'elles avaient pris la forme d'interdictions ou de prohibitions complètes (36,3%), suivies par des restrictions à l'exportation sous la forme de licences d'exportation non automatiques (17,6%) et de prohibitions conditionnelles (14,7%). Il est également indiqué que les restrictions et prohibitions à l'exportation mentionnées dans le contexte de l'exercice de suivi du commerce, pour lesquelles il était impossible de préciser la nature exacte de la mesure, représentaient 29,4% de l'ensemble des mesures.

⁸ Voir [MTN/FR/6](#) et l'annexe VI de [L/4884/Add.1](#).

⁹ Voir [MTN.GNG/NG2/W/40](#).

¹⁰ Article 12 de l'Accord sur l'agriculture.

¹¹ [G/L/59/Rev.1](#).

¹² Voir les paragraphes 171 à 180 de [TN/AG/W/4/Rev.4](#) et de [TN/MA/W/15/Add.4/Rev.5](#) respectivement.

¹³ Par exemple, voir [JOB/AG/175](#).

¹⁴ Voir [Prohibitions et restrictions à l'exportation – Note d'information](#).

¹⁵ Réunions du Comité de l'accès aux marchés d'avril et de novembre 2021, et de mars 2022 voir [G/MA/W/168 et ses révisions](#).

3.4. La grande majorité des mesures de prohibition ou de restriction à l'exportation ont été prises par les Membres entre janvier et avril 2020 (67 des 98 mesures). Il est également indiqué dans le rapport qu'une grande partie des mesures de restriction à l'exportation adoptées par les Membres ne contiennent pas de renseignements complets sur leur durée. Cela signifie qu'aucune indication de la durée prévue n'est fournie ou que le Membre concerné n'a pas présenté de communication ultérieure confirmant que la mesure avait expiré ou avait été supprimée.

3.5. La majorité des mesures prohibaient ou restreignaient l'exportation de ce qu'il était convenu d'appeler les équipements de protection individuelle (EPI), qui comprenaient les dispositifs de protection du visage et des yeux (43 mesures), les vêtements de protection (27 mesures) et les gants (23 mesures). Parmi les autres produits soumis à des restrictions figuraient les produits pharmaceutiques (27 mesures), les désinfectants, tels que l'alcool (26 mesures), différents types de fournitures médicales (21 mesures), le matériel médical y compris les appareils respiratoires mécaniques (16 mesures) et d'autres produits.

3.6. Pour ce qui est des restrictions et prohibitions à l'exportation qui ont été notifiées au titre de la Décision sur les restrictions quantitatives, les Membres ont justifié l'introduction de presque la moitié des 98 mesures de restriction quantitative notifiées en citant à la fois les articles XI:2 a) et XX b) du GATT de 1994, qui concernent les prohibitions ou restrictions à l'exportation appliquées temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie exportatrice, ou pour remédier à cette situation, et les mesures nécessaires à la protection de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, respectivement. Les Membres ont exclusivement cité l'article XI:2 a) du GATT de 1994 pour 16% des mesures. Dans les autres cas, d'autres objectifs de politique, tels que la protection de la santé et de la vie des personnes ou la protection des intérêts essentiels de sécurité, ont été cités sans mentionner de disposition spécifique de l'OMC, ou aucune justification n'a été fournie. On ne dispose d'aucun renseignement de ce type pour les 30 mesures recensées dans le cadre de l'exercice de suivi du commerce.

3.7. Enfin, dans une note d'information récente¹⁶ décrivant les goulets d'étranglement liés au commerce concernant les produits essentiels pour lutter contre la COVID-19, il est souligné que plusieurs restrictions à l'exportation continuent d'entraver l'accès aux intrants de vaccins et participent à l'incertitude concernant les délais de livraison des fournisseurs. Ces mesures ont également une incidence sur la capacité des producteurs de vaccins à réaliser des essais cliniques.

4 COMMUNICATIONS DES MEMBRES

4.1. Le Canada aimerait aussi mettre en évidence un certain nombre de communications présentées par les Membres au cours des deux dernières années qui font référence au thème des restrictions à l'exportation. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive.

4.2. En mai 2020, le Groupe des PMA a noté la dépendance de ses Membres aux importations pour garantir l'accès aux fournitures médicales et aux produits alimentaires de base, et leur disponibilité, et a observé que plusieurs autres Membres de l'OMC avaient imposé des restrictions au commerce. En ce qui concerne les produits alimentaires, le Groupe a aussi observé que ces mesures pourraient nuire à la capacité des pays dépendant des importations, en particulier les PMA, à acheter des denrées alimentaires et à répondre à leur demande intérieure. Dans ce contexte, les PMA ont appelé les Membres à ne pas imposer de prohibitions ou de restrictions à l'exportation au sens de l'article XI:1 du GATT de 1994 en ce qui concerne les produits médicaux essentiels, tels qu'identifiés par l'OMS et l'OMD, ainsi que les produits alimentaires de base lorsque ces produits étaient demandés ou achetés par les PMA pour leur usage national ou exportés à des fins humanitaires.¹⁷

4.3. Dans sa communication publiée en juin 2020, les membres du Groupe d'Ottawa se sont engagés à montrer l'exemple en s'abstenant le plus possible d'introduire toute mesure commerciale susceptible de constituer un obstacle ou une entrave non nécessaire au commerce et en retirant le

¹⁶ Voir [Liste indicative des goulets d'étranglement liés au commerce et des mesures de facilitation des échanges concernant les produits essentiels pour lutter contre la COVID-19](#).

¹⁷ Voir [WT/GC/211](#) – Garantir l'accès d'urgence des PMA aux produits médicaux et alimentaires essentiels pour lutter contre la pandémie de COVID-19.

plus rapidement possible toutes les mesures restrictives pour le commerce introduites en réponse à la COVID-19.¹⁸

4.4. Les Ministres du commerce de l'APEC ont insisté sur la nécessité que les Membres qui adoptent des restrictions et des prohibitions à l'exportation concernant les vaccins contre la COVID-19 et les produits connexes en réévaluent la nécessité au fur et à mesure de l'évolution de la situation liée à la pandémie, afin de s'assurer que ces mesures restent ciblées, proportionnelles, transparentes et temporaires, et qu'elles ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce. Ils ont également appelé les autres Membres de l'OMC à faire preuve de la même retenue.¹⁹

4.5. Le projet de déclaration sur les "politiques commerciales adoptées pour répondre à la pandémie de COVID-19 et accroître la résilience face à des pandémies futures"²⁰ décrivait un certain nombre d'actions prônées par les coauteurs en vue d'aider à assurer une distribution équitable des quantités limitées disponibles de biens médicaux essentiels, y compris les vaccins, les traitements et les outils de diagnostic contre la COVID-19, ainsi que le matériel de vaccin connexe, entre les Membres de l'OMC, en particulier les plus vulnérables.

4.6. Enfin, un groupe de Membres²¹ a demandé qu'un certain nombre de mesures soient prises concernant les restrictions et prohibitions à l'exportation visant les vaccins contre la COVID-19 et leurs composants, y compris: i) l'élimination immédiate ou rapide de la totalité des restrictions à l'exportation et des obstacles liés à la chaîne d'approvisionnement de vaccins contre la COVID-19 et de leurs composants; ii) un engagement à interdire toute restriction future à l'exportation des vaccins contre la COVID-19 et de leurs composants; et iii) un engagement à assurer la transparence des mesures affectant les exportations des vaccins et de leurs composants et d'autres produits connexes, ainsi que des cadres appropriés pour l'examen de ces mesures.

5 PROCHAINES ÉTAPES

5.1. Le Canada se félicite de la discussion en cours au sein du Comité de l'accès aux marchés qui vise à échanger des données d'expérience et à faire le point sur les enseignements tirés tout au long de cette pandémie. Les échanges informels continuent d'apporter une solide base de connaissances aux délégués.

5.2. Le Canada attend avec intérêt l'échange des données d'expérience sur les restrictions à l'exportation, la discussion sur les raisons pour lesquelles certains types de mesures ont été choisis et les facteurs qui ont déterminé le non-renouvellement de ces mesures, ainsi que tout examen de leur efficacité à soutenir les efforts visant à lutter contre la COVID-19.

¹⁸ Voir [WT/GC/217](#) – Déclaration de juin 2020 du Groupe d'Ottawa: cibler l'action face à la COVID-19.

¹⁹ Voir [WT/GC/232](#) – Réunion virtuelle des Ministres du commerce de l'APEC – Déclaration conjointe 2021.

²⁰ Voir [WT/GC/W/823](#) – COVID-19 et au-delà: commerce et santé.

²¹ Voir [WT/GC/W/826](#) – Communication présentée par la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Panama, le Paraguay et la République dominicaine sur les restrictions au commerce qui bloquent l'accès équitable aux vaccins contre la COVID-19.