

ACCORD GENERAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE

TEX/W/16

17 mai 1973

Distribution spéciale

Groupe de travail du commerce des textilesREUNION DU 2 AU 4 MAI 1973Note du secrétariat

1. Après avoir achevé son étude factuelle (L/3797 et Addenda) en décembre 1972, le Groupe de travail du commerce des textiles a tenu une nouvelle réunion du 2 au 4 mai 1973 sous la présidence du Directeur général, en vue de mener à bien les tâches que le Conseil lui avait confiées par sa décision du 30 avril 1973 (L/3716/Rev.1)¹. Outre les membres du Groupe de travail, des observateurs de certaines parties contractantes et d'organisations intergouvernementales ont assisté à la réunion (voir le document TEX/W/12). La présente note, que le secrétariat a établie sous sa propre responsabilité, reprend à l'intention des délégations les principaux points soulevés au cours des débats..
2. Il a été noté que, dans la conduite de ses travaux, le Groupe ne devait pas perdre de vue l'échéance du 30 juin, date à laquelle il devra présenter au Conseil un rapport faisant le point de ces travaux. Cette échéance doit également être respectée pour que le Comité des textiles de coton, qui se réunira dans le courant de juillet, ait le temps d'examiner l'avenir de l'Accord sur les textiles de coton qui arrive à expiration le 30 septembre 1973.
3. Il a été estimé que le Groupe de travail devrait se saisir tout d'abord du point 1) de son mandat modifié, qui consiste à "identifier et examiner les problèmes qui se posent dans le commerce international des textiles et articles en textiles". Des solutions possibles ne pourront être trouvées que si la nature réelle de ces problèmes est parfaitement comprise. Plusieurs délégations ont exprimé l'espoir que le Groupe de travail puisse, au cours de cette réunion, mener largement à bien le processus d'identification et d'examen. Les gouvernements pourraient ainsi étudier, entre cette réunion et la prochaine, des solutions possibles pour les différents problèmes évoqués au cours des débats. L'opinion a été émise cependant que le Groupe de travail pourrait, en cas de besoin, consacrer ses deux premières réunions à l'identification et à l'examen des problèmes.
4. L'utilité d'une distinction entre pays importateurs et exportateurs de textiles a été contestée. L'avis a été exprimé qu'il vaudrait mieux distinguer entre pays qui subissent des limitations et pays qui imposent des limitations. Ce concept a été lui aussi mis en question et l'on a fait observer qu'une telle polarisation devait être évitée, non seulement parce que la plupart des pays appartiennent, à un moment ou à un autre, aux deux catégories à la fois, mais aussi parce que les problèmes risquent de s'en trouver encore accentués.

¹ Pour les débats du Conseil, voir le document C/M/86.

Eléments de base

5. Au cours du débat, de nombreux membres du Groupe de travail ont fait des exposés de caractère général; des problèmes spécifiques ont également été soulevés et examinés. Il est ressorti de la discussion que l'industrie des textiles revêt de l'importance pour l'économie nationale de tous les membres du Groupe de travail et que deux éléments fondamentaux sont à l'origine de l'état actuel du commerce des textiles dont il a été généralement reconnu qu'il n'est pas satisfaisant.

6. D'une part, de nombreux pays ont besoin que les pays industriels offrent des débouchés plus nombreux et plus ouverts à leurs articles textiles. Ces débouchés plus nombreux et plus ouverts sont indispensables pour permettre aux pays exportateurs de financer les importations qui sont indispensables pour le développement et la prospérité de leur économie, de créer dans l'industrie des emplois pour leur main-d'oeuvre en expansion, d'accroître leur produit national brut et d'assurer le service de leur dette extérieure. Leur désir d'augmenter leurs exportations de ces articles est particulièrement vif et leur paraît justifié, car ils estiment bénéficier, dans ce secteur, d'avantages comparatifs. En outre, il a été souligné qu'il leur serait extrêmement difficile d'exporter à la place d'autres articles manufacturés¹.

7. Par contre, certains pays ont signalé qu'un grave chômage et une sous-utilisation considérable de l'équipement régnaient depuis un certain temps dans certaines branches ou certains secteurs de leur industrie des textiles, par suite de l'augmentation des importations et de la stagnation relative de la demande. En outre, ce problème critique est aggravé par le fait que la production est souvent concentrée dans certaines régions, que la main-d'oeuvre concernée est non seulement abondante mais souvent placée en situation relativement désavantagée des points de vue âge, mobilité, interchangeabilité, etc., et que les unités productrices sont fréquemment de petites dimensions. Il a été souligné que cet état de choses allait sans doute durer, étant donné que l'industrie des textiles est extrêmement instable cycliquement, saisonnièrement et sectoriellement, et que les volumes et directions des courants d'échange peuvent y subir des fluctuations très importantes et très rapides. De ce fait, les pays en question se trouvent confrontés de façon plus ou moins permanente avec des problèmes de désorganisation et d'ajustement². Commentant ce point, quelques délégations ont fait observer que l'aménagement des structures, qui semble constituer le problème, est rendu nécessaire pour une bonne part, non pas surtout par le fait que le prix de revient des articles importés est moins élevé, qu'en raison de l'évolution des techniques, des produits et des goûts des consommateurs.

¹Plusieurs de ces points, ainsi que d'autres qui ont été relevés ailleurs, ont été développés par le délégué du Brésil dans un exposé qui a été distribué sous la cote TEX/W/13.

²Plusieurs de ces points, ainsi que d'autres qui ont été relevés ailleurs, ont été développés par le délégué du Canada dans un exposé qui a été distribué sous la cote TEX/W/15.

8. Au cours de l'examen de ces problèmes fondamentaux, les représentants de quelques pays ont mis en question non seulement les modalités d'application des politiques restrictives passées et actuelles mais, plus fondamentalement, la nécessité même de ces politiques. D'autres ont souligné par contre que, la situation du commerce des textiles n'étant actuellement pas satisfaisante, la renonciation à une approche ou un arrangement de caractère multilatéral en la matière aboutirait vraisemblablement non pas à la libération totale des échanges, mais bien plutôt à la prolifération de mesures restrictives imposées de manière bilatérale ou unilatérale. Selon quelques pays, le commerce des textiles doit être considéré comme un cas particulier en raison des problèmes spéciaux qui se posent dans le secteur. Ce point de vue n'a cependant pas été partagé par certains autres pays.

9. Au vu de ces considérations, les délégués ont défini des problèmes spécifiques qui, pour plus de commodité, peuvent être classés comme suit.

Désorganisation des marchés

10. La définition de la désorganisation des marchés et sa détermination posent, selon le point de vue de plusieurs pays, un problème important. Il a été soutenu que la définition couramment utilisée aujourd'hui manque de précision et n'est pas équilibrée, et qu'il fallait tenir compte aussi des effets de désorganisation que l'institution de restrictions a sur les exportations. Le concept de désorganisation des marchés devrait également englober tous les éléments qui y interviennent sur les plans production, exportation, importation et emploi, et ne doit pas être limité à un ou deux d'entre eux seulement. En ce qui concerne la détermination de la désorganisation des marchés, il a été exprimé l'opinion que de graves problèmes surgissent inévitablement dès lors qu'elle est laissée à la discrétion des gouvernements, sans aucun contrôle multilatéral. Par exemple, les dispositions de l'Accord international sur les textiles de coton concernant le préjudice ou la menace de préjudice à des productions nationales prêtent à beaucoup d'interprétations, et ont été souvent utilisées de façon unilatérale et arbitraire sans preuve suffisante; cette observation vaut également, a-t-il été déclaré, pour les institutions indépendantes créées dans certains pays aux fins de déterminer s'il y a ou non préjudice.

Mesures commerciales restrictives et leur mise en oeuvre

11. Plusieurs orateurs ont appelé l'attention du Groupe sur les problèmes spécifiques et graves que pose l'application répandue de mesures commerciales restrictives dans le commerce international des textiles. Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 7 plus haut, des membres ont estimé que ces mesures étaient à l'origine des principales difficultés dans ce secteur.

12. Divers problèmes ont été signalés en relation avec la mise en oeuvre des restrictions existantes et notamment¹: a) la définition du préjudice ou de la menace de préjudice est souvent très vague; b) les restrictions à l'importation

¹Plusieurs de ces problèmes, ainsi que d'autres questions relevées ailleurs dans le texte, ont été développés dans un exposé du délégué du Japon, distribué sous la cote TEX/W/14.

et les limitations des exportations sont souvent discriminatoires et appliquées à l'égard de certains pays, alors qu'en sont exemptes les importations d'autres provenances qui peuvent tout autant provoquer une désorganisation du marché; c) les niveaux des limitations et les facteurs de croissance sont souvent rigoureux à l'excès; parfois, il n'est pas prévu d'accroissement pour certaines catégories pendant une période prolongée; d) les restrictions sont appliquées dans certains cas à tous les articles textiles au lieu de viser seulement les produits qui provoquent une désorganisation du marché; des restrictions appliquées initialement aux articles en coton au titre de l'Accord concernant les textiles de coton, ont été étendues dans quelques cas à des articles d'autres matières que le coton; e) les restrictions sont souvent perpétuées sans tenir compte de l'évolution du marché, qui en rend le maintien inutile.

13. Il a aussi été fait mention des difficultés que rencontrent certains pays du fait des modalités d'application des contingentements dans quelques pays importateurs. Il s'agit notamment de la détermination du volume des contingents et des procédures d'application du système de licences. La classification des textiles constitue un problème important car, dans la pratique, elle a permis d'appliquer des limitations à plusieurs articles non textiles. Il se pose également le problème de la fragmentation des catégories poussée au point où un déplacement même minime de la demande sur le marché entraîne inévitablement une impossibilité d'utiliser un droit déjà restreint d'accès à ce marché. Il a donc été suggéré que toute limitation jugée nécessaire devrait comporter un classement et des catégories correspondant aux grands groupes de produits effectivement fabriqués par les industries protégées.

14. Ainsi qu'il est relevé au paragraphe 6 plus haut, les pays qui ont pris des mesures de limitation ont affirmé qu'elles étaient nécessaires pour atténuer les effets de désorganisation subis par leurs marchés intérieurs. Ils ont fait état de l'accroissement du volume des importations, de la fermeture d'usines, de la contraction de la production nationale et de l'augmentation du chômage; d'autres ont répondu en évoquant l'augmentation des bénéfices, le coefficient élevé d'utilisation des broches, etc. Commentant certains des problèmes signalés au paragraphe 12, les pays qui appliquent des restrictions ont été d'avis que les mesures restrictives discriminatoires étaient, dans certains cas, justifiées par la nécessité d'éviter la concentration des échanges sur des produits particuliers en provenance d'un pays donné. Un contingentement global serait préférable pour les importateurs et plus facile à administrer mais, dans la pratique, il serait inéquitable pour certains pays exportateurs. Il convient donc, selon ces intervenants, d'appliquer un traitement distinct selon qu'il s'agit ou non d'un pays responsable de la désorganisation du marché.

15. Un autre problème mentionné est celui du taux élevé des droits de douane sur certains articles textiles. Ces droits ne sont pas incompatibles avec les règles du GATT, mais ils constituent un obstacle additionnel au commerce, équivalent en fait à une double protection, et posent un autre problème qui appelle examen. A cet égard, il a été signalé que, par suite de l'élargissement de la CEE, les préférences dont bénéficiaient quelques pays sur le marché britannique allaient subir une érosion. Ce fait met en relief la nécessité d'étendre l'application du SGP aux textiles.

16. Il a aussi été relevé qu'aux multiples restrictions et aux droits de douane élevés qui existent dans le secteur des textiles viennent s'ajouter d'autres obstacles non tarifaires et entraves au commerce qui devraient être éliminés. Il a été notamment fait mention des prescriptions en matière d'étiquetage et de marquage, des commissions de contrôle des prix ainsi que des normes en matière de pollution et de qualité.

Déséquilibre des participations au commerce d'exportation et au commerce d'importation

17. Le problème du déséquilibre entre les participations des pays au commerce d'exportation et au commerce d'importation a lui aussi été signalé. Quelques pays exportent une gamme complète d'articles textiles et vêtements de toutes fibres, tandis que d'autres continuent d'exporter essentiellement des articles traditionnels en coton. C'est ainsi, en particulier, que, dans le commerce d'exportation de textiles des pays en voie de développement, quelques pays contribuent pour une part disproportionnée aux exportations totales, notamment de textiles autres que de coton. Il a été noté que des pays en voie de développement, faute de capitaux et de devises, ou pour d'autres raisons, n'avaient pu participer au développement des échanges de fibres chimiques et d'ouvrages de bonneterie, ce qui les a placés en position désavantagée sur les marchés mondiaux et par rapport à d'autres pays en voie de développement.

18. De nombreux membres, tant importateurs nets qu'exportateurs nets, ont évoqué le problème de l'accès aux marchés mondiaux des nouveaux venus dans le secteur exportation. De l'avis général du Groupe, le droit pour ces pays d'accroître leurs exportations devrait être sauvegardé.

19. Plusieurs membres ont cité comme problème important le déséquilibre entre les volumes de produits exportés peu coûteux que reçoivent les divers pays importateurs. Quelques pays ont beaucoup contribué à absorber ces exportations, d'autres moins et, par conséquent, un partage équitable des importations entre les pays développés s'impose. Le problème de la satisfaction des aspirations légitimes des nouveaux pays exportateurs se pose de façon particulièrement aiguë pour les pays qui importent déjà un pourcentage élevé de textiles peu coûteux.

Nécessité d'une modération des politiques d'exportation

20. Il a été fait mention du problème que posent les politiques d'exportation immodérées ou exagérément ambitieuses. Quelques membres ont déclaré que les plans de certains exportateurs, fondés sur une croissance très rapide et parfois irréaliste des exportations vers des marchés déterminés, allaient au-delà de la capacité d'absorption des pays importateurs. Il a été cité des exemples de demandes excessives d'ouverture de contingents, et de création d'un vaste commerce d'exportation en un laps de temps très limité. Un autre problème qui appelle une solution est celui des politiques de prix "artificiels", inspirées par la concurrence sévère que se livrent les pays exportateurs.

Avantage comparatif dans le commerce international

21. Commentant certains problèmes signalés par quelques-uns des pays importateurs nets, d'autres pays ont fait observer qu'une balance défavorable dans le commerce des textiles n'était pas nécessairement indésirable. Un pays peut avoir un excédent commercial dans un secteur et un déficit qui le contrebalance dans un autre secteur. Cela tient souvent à des différences entre les avantages comparatifs de divers secteurs et la situation est non seulement tolérable mais encore encouragée par les règles du GATT. Ainsi, quelques pays, qui possèdent les matières premières nécessaires et une main-d'oeuvre à bon marché, réalisent des progressions de plus en plus marquées dans le commerce international des textiles. Cet avantage comparatif devrait être accepté et non neutralisé par l'endiguement des courants d'échanges.

22. L'existence, dans quelques pays, d'un grand secteur des textiles artisanaux à côté d'un secteur industriel bien établi, a été considérée comme un problème qui méritait une attention particulière.

Points particuliers à prendre en considération dans l'examen des solutions possibles aux problèmes du commerce des textiles

23. Au cours du débat, quelques membres ont formulé certains points que le Groupe de travail pourrait prendre en considération dans sa recherche de solutions multilatérales possibles. Ces points sont résumés très succinctement dans les paragraphes qui suivent.

24. Il a été fait mention de l'existence, dans certains pays, de groupes de pression puissants qui préconisent une politique de restrictions. Pour que les négociations multilatérales qui doivent commencer en septembre aboutissent à un succès, il importe de parvenir à tempérer ces éléments. Un examen sérieux des problèmes pressants du secteur des textiles et la recherche de solutions à ces problèmes dans un délai donné contribueraient à dissiper des inquiétudes qui risqueraient autrement de fortifier les sentiments protectionnistes.

25. Il a été relevé que certains des problèmes signalés avaient un caractère spécifique et pourraient donc être résolus par le biais de consultations bilatérales, tandis que d'autres ont un caractère général et appellent des solutions multilatérales.

26. De nombreux membres du Groupe ont estimé que toute solution devrait comporter un important élément de libéralisation des marchés, qui tienne compte des intérêts des pays importateurs et des pays exportateurs. Plusieurs membres ont souligné qu'il importait de tenir pleinement compte des considérations énoncées dans le préambule du mandat modifié, et en particulier de celles qui ont trait aux objectifs des négociations commerciales multilatérales et à l'importance du commerce des textiles pour le progrès économique et social des pays en voie de développement. Cela ne pourra se faire, en particulier pour ce qui concerne certains pays, que dans un contexte multilatéral. En outre, si la situation du

commerce des textiles et des vêtements restait insatisfaisante, ce sont ce commerce et le principe même du libre-échange en général qui en pâtiraient. Toute solution qui sera élaborée devra par conséquent viser à résoudre les problèmes existants et non à cristalliser la situation.

27. La solution quelle qu'elle soit devrait comporter certains éléments donnés, et notamment les suivants: code de conduite à l'intention des importateurs et des exportateurs; clause de sauvegarde; procédure de surveillance qui comprendrait, notamment, des examens périodiques destinés à déterminer s'il y a lieu de maintenir ou non des restrictions déterminées; surveillance multilatérale permanente du fonctionnement de tout accord conclu; dispositions en vue, tôt ou tard, de l'élimination graduelle des restrictions quantitatives et de l'abaissement des droits de douane.

28. La diversité des sources d'approvisionnement, des degrés d'ouvraison et des utilisations finales a été évoquée. Il y a lieu d'en tenir compte dans l'élaboration de solutions. Plusieurs membres ont été d'avis qu'une attention particulière devrait être portée aux problèmes des textiles de coton.

29. Quelques membres ont craint que l'accord actuel concernant les textiles de coton ne serve de précédent à toute solution au problème plus général du commerce de tous les textiles. Ils ont estimé que l'application de cet accord n'avait pas été satisfaisante à plusieurs égards. La crainte a été exprimée aussi qu'un arrangement qui pourrait être élaboré pour le secteur des textiles ne soit étendu à d'autres secteurs.

30. Quelques membres ont souligné qu'une trop grande hâte risquait de conduire à une solution susceptible par la suite d'être jugée insatisfaisante. En substance, la teneur de la solution a plus d'importance que le temps mis pour y parvenir. D'autres membres ont fait valoir l'urgence de la situation, invoquant l'aggravation probable de la conjoncture du commerce des textiles et les incertitudes de l'avenir une fois que l'Accord concernant les textiles de coton sera venu à expiration le 30 septembre. Il a été souligné que l'on ne pouvait prendre pour acquis que la prorogation de l'Accord concernant les textiles de coton serait automatique.

Dates des réunions futures

31. Après échange de vues, il a été convenu que le Groupe de travail se réunirait de nouveau du 4 au 6 juin et du 25 au 29 juin.