

787.4.4

FX/MAE/bis

28 novembre 1990

Note de base : textilesI. Situation et perspectives

Le projet d'Accord pour l'intégration du secteur des textiles et vêtements au GATT tourne résolument le dos à l'AMF. En effet, le cadre multilatéral que ce texte prévoit pour un régime transitoire se départit sur deux points fondamentaux de l'AMF : (i) la progressivité dans l'accroissement de l'accès aux marchés est inscrite dans l'Accord et n'est plus laissée à la seule négociation bilatérale et (ii) la sauvegarde comme instrument d'un développement ordonné du commerce est abandonnée. De plus, le texte contient une mécanique d'intégration progressive du commerce des textiles au GATT.

Ce cadre, agréé par tous en tant que base de négociation à Bruxelles, ne prendra réellement de signification que par les engagements substantiels qu'il devra contenir. D'une part, la négociation sur ses éléments "techniques" restés encore ouverts, notamment dans la sauvegarde transitoire, devront être tranchés dans le sens d'un renforcement des disciplines. D'autre part, les Ministres devront donner l'élément de réalisme à la mise en oeuvre de cet Accord en souscrivant à des engagements économiques significatifs (couverture matérielle de l'Accord, système du processus d'intégration, progressivité du démantèlement des restrictions existantes).

Ces derniers éléments sont reflétés dans le texte de manière parfois indicative. S'il ne fait pas de doute que les grands importateurs ont tenu à garder là une certaine marge de manoeuvre pour la dernière heure de négociation, il s'agit, pour les PVD, de choisir le moment le plus

approprié et le champ de bataille final. L'Inde semble vouloir se concentrer sur l'élément de la libéralisation (taux de croissance des quotas en place), alors que d'autres exportateurs paraissent plus préoccupés par l'importance quantitative et qualitative du processus d'intégration.

Quant au facteur "timing", il serait hasardeux de se lancer dans des pronostics. Le scénario de la crise provoquée à la dernière heure pour arracher d'ultimes concessions n'est pas à écarter, notamment si les autres éléments de l'UR devaient se mettre en place. Cette crise pourrait même être nécessaire pour que la CE consente à "lâcher" la mécanique de la vérification.

Il sera alors temps de boucler la boucle et de mettre un point final à cette négociation en fixant la durée de l'Accord transitoire.

II. Questions non résolues

Le projet d'Accord pour l'intégration des textiles et vêtements au GATT contient un certain nombre de questions non résolues dont les principales sont définies dans le ./. commentaire attaché au texte (cf. annexe). Elles se regroupent dans cinq dispositions de l'Accord:

- 1) Annexe II: couverture des produits
- 2) Article 2: intégration et libéralisation
- 3) Article 6: sauvegarde transitoire
- 4) Article 9 in fine: processus de vérification
- 5) Article 10: durée de la période transitoire

1) Annexe II: Couverture des produits

La liste de l'Annexe II couvre actuellement les produits de la section 11 du tarif (système harmonisé), plus une vingtaine de produits textiles dispersés dans d'autres sections tarifaires. Elle a été techniquement construite

sur la base des définitions de l'AMF et de son dernier Protocole de prorogation.

Cette liste constituera le point de départ matériel du processus d'intégration et le champ potentiel de la mise en oeuvre de la sauvegarde transitoire.

Les PVD estiment qu'un certain nombre de produits (20% selon leurs dires) ne font pas actuellement l'objet de restrictions et ne devraient donc pas figurer à l'Annexe II. Certains d'entre eux ont fait valoir des requêtes spécifiques (Pakistan, Bangladesh).

La CE et les Américains ont défendu le maintien de cette liste, arguant qu'elle a constitué la base des travaux du Groupe de négociation et que les chiffres mentionnés dans le texte reposaient sur cette hypothèse.

La Suisse peut appuyer toute tentative de réduire la liste sur la base de requêtes spécifiques.

2) Article 2: Intégration - libéralisation

a) Intégration

Le texte prévoit qu'un certain pourcentage du volume du commerce (base 1990) sera intégré au GATT en quatre étapes, la première débutant le jour de la mise en oeuvre de l'Accord. Deux questions restent ouvertes:

- (i) Les produits à intégrer doivent-ils être spécifiés selon le degré de transformation?

Pour les PVD, le choix des produits à intégrer ne saurait être laissé entièrement à la discrétion des pays importateurs; des lignes directrices doivent prévoir une répartition équitable entre les différentes catégories de produits. Les

grands importateurs sont prêts à accepter une indication y relative dans le texte, mais s'opposent à toute précision quantitative.

- (ii) Quel est le volume du commerce à intégrer en quatre étapes?

Les chiffres (entre crochets) dans le texte sont: 10% - 15% - 20% - 55%. Ces chiffres sont insuffisants pour les PVD (et la Suisse) car ils renvoient l'essentiel de l'effort à la fin du processus. Les grands importateurs seraient prêts à aller jusqu'à laisser 50% pour la dernière étape. Ceci reste cependant en deçà de ce qui est souhaitable.

b) Libéralisation

Le texte prend comme point de départ les restrictions actuelles, telles que convenues dans les différents accords bilatéraux, et ceci en ce qui concerne le seuil de l'accès aux marchés ainsi que les taux de croissance prévus (ils vont de 0 à 10%). Trois questions doivent être résolues dans ce contexte:

- (i) - Faut-il relever, dès le départ, le seuil des restrictions? Cette requête est formulée notamment par les petits exportateurs.
- Faut-il garantir des taux minimum de croissance, comme cela est demandé par les grands exportateurs (HK, Corée)?

Les Etats-Unis et la Communauté n'ont pas exclu la possibilité de prendre en compte, d'une manière ou d'une autre, les intérêts spécifiques des petits exportateurs. En revanche, un taux minimum de croissance est exclu pour eux étant donné que le volume du commerce qu'un tel taux

représente pour une source d'approvisionnement donnée est loin d'être négligeable.

- (ii) Quelle sera l'augmentation périodique accordée, sur une base multilatérale, aux taux de croissance actuellement en vigueur?

Le texte contient les chiffres (entre crochets) suivants: 16% - 21% - 26%. Pour les PVD, ces chiffres sont nettement insuffisants, puisqu'ils n'entraîneront pas, selon eux, un véritable processus de libéralisation (self-destruction). A l'opposé, les Etats-Unis et la CE font valoir que, sur cette base, les montants des quotas seront doublés après 10 ans et que les restrictions deviendront ainsi superflues.

- (iii) Les PVD ont introduit dans le texte une disposition selon laquelle aucune action au titre de l'article XIX du GATT ne pourra être entreprise, quelles que soient les circonstances, au cours des deux années suivant l'élimination de toute restriction quantitative pour un produit particulier. Faut-il maintenir cette disposition?

Pour les grands importateurs, elle est totalement inacceptable. Quant à la Suisse, elle a défendu le principe selon lequel les droits et obligations du GATT doivent être sauvegardés dans leur entièreté (idem pour l'Article 7 du projet d'Accord).

3) Article 6: Sauvegarde transitoire

Le texte contient une sauvegarde à deux phases: une détermination globale au niveau des importations totales et une application sélective pays par pays. Pour que la sauvegarde puisse être appliquée, l'accroissement des importations doit être tel qu'il

cause ou menace de causer un dommage sérieux aux industries domestiques. La sélection des pays à l'égard desquels des limites à l'importation pourront être introduites se fera en tenant compte des critères suivants: augmentation brusque et substantielle des importations, part du marché, prix sensiblement plus bas que les prix pratiqués par les producteurs domestiques ou par les importateurs concurrents. Dans cet article, trois questions importantes doivent être encore résolues:

- (i) Principe de non-discrimination: les PVD tiennent à ce qu'aucune restriction ne puisse être introduite à l'encontre de pays détenant des parts de marché mineures, aussi longtemps que d'autres exercent, sur le même marché, leur commerce sans entraves. La CE, intéressée au premier chef à ses exportations vers le marché américain, s'oppose fermement à ce principe. Il s'agit, pour elle, de la concrétisation du "gentlemen's agreement". La Suisse est moins directement concernée, les situations de ce genre étant plutôt rares. Cependant, la disparition de ce concept ne saurait nous être défavorable.
- (ii) Niveau de la restriction, durée et renouvellement: il s'agit, pour les PVD, d'obtenir un renforcement des conditions et disciplines multilatérales dans l'application des mesures de sauvegarde. La Suisse soutient les PVD. Il va sans dire que les grands vont faire pression pour obtenir un régime relativement laxiste dans la mise en oeuvre des restrictions sous l'article 6.
- (iii) Traitement spécial en faveur de différentes catégories d'exportateurs: différents sous-groupes de PVD se sont constitués pour revendiquer des dispositions particulières lors

de la mise en oeuvre de mesures de sauvegarde. Confrontés à cette avalanche de demandes, les pays importateurs, dont la Suisse, considèrent que les catégories pour lesquelles se justifieraient, au premier chef, l'introduction d'éléments réellement opérationnels étaient les PMA et les petits fournisseurs.

4) Art. 9 : Processus de vérification

La CE, poursuivant son objectif de réciprocité sectorielle, a obtenu la matérialisation de ses différents éléments (accès aux marchés, anti-dumping, subventions, contrefaçon) dans l'article 8, disposition essentiellement de transparence. C'est dans l'article 9, paragraphe 11, in fine - in coda venenum - que trouve place le dispositif d'un ajustement des dispositions de l'Accord en cas de "non-compliance" des PVD à l'égard de leurs obligations.

Cet ajustement est inacceptable pour ces derniers. La Suisse juge ce dispositif de vérification dangereux, puisqu'il laisse la porte ouverte aux grands pays importateurs pour se soustraire à leurs engagements.

5) Art. 10: Durée de la période transitoire

Cette question sera la dernière à être tranchée et elle le sera au vu du contenu substantiel de l'Accord. Les PVD ont avancé une durée de 7 ans, les USA de 10 ans. La CE ne s'est pas encore formellement prononcée de manière claire (de 12 à 15 ans). La Suisse peut appuyer une durée allant jusqu'à 10 ans.

Annexe : ment.

AGREEMENT ON TEXTILES AND CLOTHING¹Commentary

When the attached text was submitted, the main points on which a divergence of opinion remained related to those set out below. It was, however, agreed that this text, along with this list of points, would form the basis for further negotiations.

1. Timespan (Article 10) What will be the period of transition for integrating this sector into GATT ?
2. Product Coverage (Annex II) Some participants maintain that certain products should be excluded from this Annex, given their impact on the total volume of trade and thus on the percentage of products to be integrated under Articles 2.4 and 2.6.
3. Integration by Stages (Articles 2.4 and 2.6) The question here is whether the products to be integrated should encompass a percentage of products under restrictions, and include products drawn from the four degrees of processing in Annex IV. Another question relates to the percentage of the products to be integrated at each stage.
4. Base Levels and Growth Rates (Articles 2.9 and 2.10) Should there be an uplift in the base levels and, in addition to the adequacy of the growth rates themselves, should provision be made for a minimum (floor) growth rate.
5. Special Categories of Exporters (Article 6.6) The question here is how to extend meaningful differential treatment to the various categories of suppliers including new entrants.
6. Transitional Safeguards (Article 6) The problems relate mainly to the non-discriminating application of the selective safeguard (6.4); the reference period (6.8); the duration (6.12); and the terms to be provided for growth and flexibility (6.14).
7. Recourse to GATT Article XIX (Article 2.15) Whether provision should be made whereby an emergency action under Article XIX shall not be taken in respect of a product during a period of two years following the date of removal of all quantitative restrictions against that product under the terms of this Agreement.
8. Review Procedure (Article 9.11) The possibility of adjustment of the provisions of this Agreement relating to the process of integration in respect of any party found not to be complying with its obligations under Article 8 of this Agreement, raises problems for a number of participants.

¹ A precise date for the entry into force of this Agreement (1 January 1992) has to be agreed in advance in order to deal with the situation arising from the fact that the current Protocol extending the MFA will expire on 31 July 1991.