



## COMMERCE INTERNATIONAL ET POLITIQUES ÉCONOMIQUES

### La reprise est en vue, mais de sérieux problèmes subsistent

Si les signes d'une reprise économique sont indéniables, on ne saurait prédire que les échanges commerciaux connaîtront une expansion vigoureuse, estiment les économistes du GATT dans leur rapport annuel sur le commerce international, dont le premier chapitre vient d'être publié (1). Le mécanisme qui transmet les reprises économiques nationales à travers l'économie mondiale est manifestement affaibli.

Après avoir analysé les principales composantes du commerce international, les économistes du GATT étudient le rôle que la politique commerciale peut jouer dans le soutien et la propagation de la reprise économique et dans la solution du problème de l'endettement international. Selon eux la reprise, à elle seule, ne saurait résoudre les problèmes de fond que posent la pénurie de capitaux, l'endettement et le protectionnisme; mais elle fournit l'occasion d'instaurer des politiques qui, à la longue, permettraient de venir à bout de ces trois problèmes.

#### *I. Prémices de reprise, après la détérioration de 1982*

Le volume de la production et des échanges internationaux a fléchi en 1982; mais au milieu de 1983 la reprise était bien engagée en Amérique du Nord et le commerce mondial montrait de modestes signes de redressement.

La production mondiale a diminué, selon les estimations, de 2% en volume en 1982; c'est le premier recul depuis 1975. Sous l'effet d'une baisse de 4 1/2% dans les pays industriels, la production manufacturière mondiale a diminué d'un peu moins de 2%.

Le chômage s'est aggravé en 1982, atteignant un niveau record depuis la guerre; en revanche, l'inflation dans les pays industrialisés est retombée à un peu plus de la moitié du taux de 13% enregistré en 1980.

#### **Fléchissement du commerce international**

Selon les estimations, le volume des échanges mondiaux a fléchi de 2% en 1982. Si l'on considère les moyennes sur deux ou trois ans, la performance des échanges mondiaux depuis 1980 est tom-

(Suite page 4)

#### *II. Problèmes actuels de politique économique*

##### **Remédier à la pénurie de capitaux**

« La pénurie de capitaux résulte non seulement de la baisse du taux d'épargne, mais encore du gaspillage de capital qui s'est produit dans le passé et qui se poursuit présentement... Cette situation a non seulement incité les ménages comme les pouvoirs publics à emprunter pour consommer – ce qui a été la cause de la baisse des taux de l'épargne brute – mais encore a stimulé des investissements exagérément orientés vers l'économie de main-d'œuvre. Le capital a également été gaspillé dans la création d'industries capitalistiques orientées vers la substitution à l'importation... Pour l'heure, les déficits budgétaires devraient être la première cible des efforts visant à accroître le volume de l'épargne », déclarent les économistes du GATT, qui s'inquiètent de l'aggravation croissante de ces déficits et de leur persistance probable, même lorsque la reprise économique se confirmera. Pour faire face à la pénurie de capitaux, il faudrait « remédier aux distorsions et aux rigidités du système des prix » et éviter tout gaspillage sous forme de mauvais investissements.

##### **L'endettement international**

En dernière analyse, seules des possibilités accrues d'échanges commerciaux permettent d'apporter une solution réelle à ce problème, estiment les économistes du

GATT. Une plus grande stabilité et une franche libéralisation des conditions d'accès des produits d'exportation se traduiraient rapidement par une amélioration des recettes en devises; à plus long terme, elle créerait des possibilités d'investissement profitables et sûres dans les pays débiteurs, favorisant le redressement de leur économie et rétablissant leur crédit.

Pour gérer avec succès le problème de la dette, il faut que des changements soient apportés aux politiques commerciales des pays créanciers aussi bien que des pays débiteurs: les restrictions à l'importation, loin de pouvoir améliorer durablement la balance des paiements courants, sont l'une des principales causes des distorsions dans l'allocation des ressources et du gaspillage de capitaux.

##### **Protectionnisme**

« L'existence de plusieurs problèmes actuels de politique, ou la manière de les aborder, découle d'une représentation erronée des facteurs déterminants », précisent les économistes du GATT. C'est ainsi qu'il est illusoire de penser que le protectionnisme se modérera spontanément avec le reflux du chômage, puisque les tendances protectionnistes sont bien antérieures à la montée du chômage. De même, à long terme, les restrictions à l'importation sont incapables de remédier à la cause fondamentale du déficit des paiements courants, qui réside dans l'excès d'investissement par rapport à l'épargne. Loin d'améliorer la capacité de paiement des pays endettés, les restric-

(Suite page 3)

<sup>1</sup> Ce texte est publié intégralement (GATT 1340); il est disponible gratuitement en français, anglais et espagnol auprès du Service de l'information du GATT. Le rapport complet paraîtra dans les trois langues en octobre. Prix: 30 FS, auprès du GATT ou en librairie.

## L'Accord relatif à la valeur en douane

L'importance économique de l'accord relatif à la mise en œuvre de l'article VII du GATT, communément dénommé accord ou code de la valeur en douane, n'est guère connue que des importateurs et des praticiens du commerce international. Et pourtant, l'incidence sur le commerce des méthodes d'évaluation en douane des marchandises peut parfois dépasser celle des droits de douane eux-mêmes. De tous les autres accords non tarifaires issus du Tokyo Round, le code de la valeur en douane semble être celui dont le fonctionnement a suscité le moins de problèmes. Il ne contient pas une clause évolutive à proprement parler, comme c'est le cas pour les autres accords non tarifaires, mais il a fait l'objet d'un processus continu d'interprétation, essentiellement au niveau technique, en vue d'assurer l'uniformité de sa mise en œuvre.

### Objectifs et disciplines

L'amélioration et l'uniformisation des divers systèmes d'évaluation en douane existants est apparue dès le début du Tokyo Round comme l'un des objectifs de la négociation.

En effet, la diversité et l'imprécision des méthodes sur lesquelles les administrations douanières se fondaient pour évaluer la valeur des marchandises – et par là le montant des droits de douane et des taxes à acquitter – constituaient une source d'insécurité et parfois d'arbitraire préjudiciable au commerce international.

L'article VII de l'Accord général, principale disposition du GATT en la matière, ne fournissait pas tous les éléments nécessaires à l'institution d'une méthode uniforme d'évaluation; il laissait la liberté à chaque pays de déterminer les critères à retenir pour calculer la valeur des marchandises importées lorsqu'il n'était pas possible d'établir la valeur réelle, elle-même ouverte à interprétation. De surcroît, certains pays commerçants importants n'étaient pas tenus d'appliquer pleinement les dispositions de l'article VII, en vertu de protocoles d'application provisoire.

(1) Voir l'article paru dans FOCUS No 19 (janvier-février 1983).

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1981, comme l'accord sur les marchés publics, le Code de la valeur en douane est appliqué par les signataires suivants: Afrique du Sud, Australie, Autriche, Communauté économique européenne, Etats-Unis, Finlande, Hongrie, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Roumanie, Royaume-Uni pour le compte de Hong-Kong, Suède, Suisse et Yougoslavie. En outre, plusieurs pays ont signé cet accord en en différant l'application, tout en participant de plein droit aux activités du Comité de l'évaluation en douane; il s'agit de l'Argentine, du Brésil, du Canada, de la République de Corée, de l'Espagne et de l'Inde.

24 parties contractantes, parmi lesquelles de nombreux pays en développement, et deux pays non membres du GATT ont le statut d'observateur au Comité de la valeur en douane.

La Convention de Bruxelles, élaborée par le Conseil de coopération douanière et signée en 1950 n'était elle non plus pas appliquée par tous les pays, et elle ne correspondait plus aux réalités économiques; des efforts étaient en cours depuis plusieurs années pour la modifier. Les négociations du Tokyo Round ont fourni l'occasion d'une refonte d'ensemble des différents systèmes d'évaluation en douane appliqués et ont abouti à un projet d'accord.

Vers la fin des négociations, un projet de protocole a été élaboré, sous l'impulsion des pays en développement qui estimaient que le traitement spécial et différencié qui leur était accordé par le projet de code n'était pas suffisant; le protocole est considéré comme partie intégrante de l'accord sur la valeur en douane.

L'objectif principal du Code de la valeur en douane est de définir un système équitable, uniforme et neutre de détermination de la valeur en douane des marchandises, qui soit conforme aux réalités commerciales et exclue l'utilisation de valeur en douane arbitraires ou fictives. Le Code précise et développe l'article VII du GATT; il énonce cinq méthodes d'évaluation et fixe l'ordre dans lequel elles doivent être appliquées.

### Une hiérarchie de méthodes

C'est seulement lorsque la première méthode ne permet pas de déterminer valablement la valeur en douane que l'administration douanière pourra recourir à la seconde, et ainsi de suite.

● La première et la principale méthode d'évaluation se fonde sur la valeur transactionnelle de la marchandise, qui est le prix réellement payé ou à payer (c'est-à-dire, le plus souvent, le prix de facture) sous réserve de divers ajustements précisés par l'article 8 du Code (frais de transports, commissions et frais de courtage, coût de l'emballage, etc.) L'article 1 fixe par ailleurs les conditions à réunir pour que le prix de transaction soit considéré comme valable, notamment lorsque le vendeur et l'acheteur sont liés. Cette question du lien a d'ailleurs été longuement discutée au cours des négociations, car elle concerne notamment les sociétés multinationales.

● Si la valeur transactionnelle de la marchandise importée n'est pas acceptable, l'administration douanière devra appliquer

la seconde méthode, qui est fondée sur la valeur transactionnelle de marchandises identiques, vendues pour l'exportation à destination du même pays d'importation et à peu près au même moment.

● Si cette méthode ne peut être utilisée, la valeur de la marchandise sera déterminée en se basant sur la valeur transactionnelle de marchandises similaires vendues dans les mêmes conditions. Le Code définit ce qu'il faut entendre par marchandises similaires ou identiques.

● Si aucune de ces trois méthodes ne peut être utilisée, l'importateur peut choisir entre l'application de la quatrième ou de la cinquième méthode d'évaluation. Dans le cas des pays en développement, ce choix doit avoir reçu l'approbation de l'administration des douanes du pays en développement.

Ces deux méthodes font intervenir des éléments de calcul, qui sont précisés par les articles 5 et 6 du Code; elles se fondent sur la « valeur déduite » et sur la « valeur calculée ».

● L'article 7 du Code prévoit que si aucune de ces cinq méthodes n'a pu être retenue, l'administration devra recourir à une méthode de « dernier recours », en vertu de laquelle la valeur en douane sera déterminée par des moyens raisonnables compatibles avec les dispositions de l'accord et de l'article VII du GATT, sur la base des données disponibles dans le pays d'importation. Il exclut la possibilité de se fonder sur certaines méthodes d'évaluation ou valeurs fictives et arbitraires, qu'il énumère.

### Gestion et surveillance de l'accord

Le Comité de l'évaluation en douane des marchandises, qui regroupe les membres de l'accord, surveille sa mise en œuvre et offre la possibilité aux signataires de se consulter sur des questions relatives à l'administration de l'accord.

Un comité technique de l'évaluation en douane, placé sous les auspices du Conseil de coopération douanière à Bruxelles, est chargé d'assurer, au niveau technique, l'uniformité d'interprétation et d'application de l'accord; il fait rapport au Comité de la valeur du GATT et au Conseil de coopération douanière.

(Suite page 3)

(Suite de la page 3)

## Consultations et règlement des différends

L'accord comprend des procédures de consultation analogues à celles des autres accords non tarifaires. Compte tenu de la nature très technique des questions traitées, le Comité de la valeur en douane peut demander au comité technique de l'assister dans ses fonctions de règlement des différends.

## Traitement spécial et différencié

L'article 21 de l'accord prévoit que ses membres en développement pourront différer l'application de l'accord pendant une période de cinq ans, et de certaines dispositions pendant une période supplémentaire de trois ans. Les pays développés membres de l'accord sont convenus de fournir une assistance technique et des conseils quant à son application.

Le *Protocole* relatif à la mise en œuvre de l'article VII du GATT reconnaît que l'application de l'accord peut poser des problèmes aux pays en développement et va au-delà du traitement spécial et différencié accordé par le code. Il permet d'allonger le délai durant lequel l'application du code pourra être différée et prévoit des dérogations spécifiques.

## Vie et fonctionnement

Faisant le point, après deux ans de fonctionnement de l'accord qu'il gère (1), le Comité de la valeur en douane a relevé avec satisfaction qu'*aucun problème de fond* ne s'était posé. A preuve, l'absence de consultations au sein du Comité et de recours au mécanisme spécifique de règlement des différends de l'accord.

Le Comité discute actuellement de *deux questions*, sur lesquelles il serait souhaitable de parvenir à une identité de vues:

- le montant des intérêts à payer au titre d'un accord de financement relatif à l'achat des marchandises importées doit-il ou non être inclus dans la valeur de la marchandise?
- Il n'y a pas d'uniformité quant au traitement dont bénéficient les logiciels d'ordinateurs, dont le commerce international se développe rapidement.

La façon dont les réponses à ces deux questions pourraient être intégrées à l'accord est également examinée.

Il ressort des informations qui ont été communiquées par les membres à l'accord que, conformément aux objectifs la *valeur transactionnelle* est de très loin la principale méthode d'évaluation en douane utilisée. Ces renseignements devraient encore être affinés pour parvenir à une base de comparaison valable entre les membres. De l'avis des Etats-Unis, qui ont récemment fourni un rapport détaillé sur cette question, la mise en œuvre du nouveau système d'évaluation en douane des marchandises s'est traduite par un gain de temps et financier ainsi que par une efficacité accrue lors des opérations d'importation.

Les activités d'assistance technique ont été menées activement (1). Afin qu'elles soient encore mieux adaptées aux besoins des pays en développement, ces derniers ont été appelés à se prononcer sur les *principales difficultés et préoccupations*

qu'ils rencontrent dans l'application du code.

Les principales difficultés évoquées par les 29 pays en développement qui ont déjà répondu à cette question sont, par ordre décroissant d'importance:

- la formation du personnel des douanes,
- le risque accru de fraude,
- la détermination des procédures et des pratiques, ainsi que l'élaboration des lois et règlements régissant la mise en œuvre de l'accord,
- la perte de recettes imputable à certaines dispositions de l'accord,
- les indications à fournir aux importateurs,
- les transactions entre personnes liées.

Comme tous les accords du Tokyo Round, le Code de la valeur en douane fera l'objet d'un examen d'ensemble par les Parties Contractantes, cet automne.

## Les problèmes de politique économique (suite)

tions à l'importation faussent l'allocation des ressources et réduisent la croissance économique, rendant encore plus difficile à ces pays de se procurer des devises grâce à des exportations profitables et d'attirer des capitaux étrangers.

En fait, le protectionnisme des quinze dernières années a une origine plus idéologique que pragmatique. « Il découle logiquement d'une conception des pouvoirs et des responsabilités de l'Etat qui met l'accent sur la protection des emplois et des salaires existants, même lorsque le marché pousse à une adaptation des structures. » Cette conception surestime les capacités effectives des pouvoirs publics, et ne peut manquer de provoquer des frictions entre les gouvernements. Les conflits commerciaux les plus âpres entre grands pays industriels naissent du commerce des produits agricoles, secteur où l'immixtion des pouvoirs publics est la plus poussée.

C'est pourquoi, estiment les économistes du GATT, il est décisif de stabiliser les conditions dans lesquelles s'effectuent les échanges. « Il ne s'agit pas nécessairement de libre-échange; ce qu'il faut, ce sont des conditions d'échange libérales, c'est-à-dire un régime dans lequel les branches de production qui sont jugées mériter une protection en bénéficient par le jeu de droits de douane NPF non prohibitifs dont les taux restent stables pour de longues périodes ou sont progressivement abaissés, et dans lequel la concurrence n'est pas entravée par des restrictions quantitatives (volontaires ou non) ou par des subventions ayant pour effet de fausser les échanges. Avec la stabilité des prix, ces conditions suffisent à assurer le bon fonctionnement du système des prix de chaque économie nationale, et, du même coup, du système international des prix, qui sera ainsi à

même de signaler les pénuries et les excédents potentiels dans l'économie mondiale », ce qui permettra d'apporter les correctifs nécessaires en temps utile. Les distorsions des prix ont des effets très néfastes sur le développement économique, tant des pays développés qu'en développement. « Sans un système des prix en état, le développement économique est sans ressort et doit être constamment stimulé par des interventions hétéroclites, menées au jour le jour », telles que contrôle des prix, autorisation d'exercer certaines activités, etc.

**En conclusion**, estiment les économistes du GATT, la solution des problèmes mentionnés « consiste donc, en dernière analyse, à rétablir la concurrence et à améliorer le fonctionnement du système des prix », dont les distorsions résultent dans une large mesure de la politique commerciale, et en particulier des restrictions quantitatives. « L'abaissement des obstacles au commerce aurait pour effet immédiat d'éviter à la fois le gaspillage de capital que constitue l'investissement dans des branches de production fortement protégées, et les étranglements inflationnistes qui apparaissent à mesure que la reprise se confirme. En même temps », soulignent-ils, « permettre à la concurrence de jouer un plus grand rôle dans la détermination des prix relatifs serait stimuler l'expansion des industries d'exportation de chaque pays ». Selon eux, chaque gouvernement pourrait améliorer considérablement les performances de son économie en prenant des mesures dans ce sens, sans attendre que les autres en fassent autant. Une nouvelle initiative commune serait nécessaire pour rendre à l'Accord général toute sa portée et sa raison d'être initiale - renforcer la position des gouvernements face aux pressions particularistes émanant des économies nationales.

### GATT-FOCUS

Bulletin d'information  
Publié par la Division des relations  
extérieures et de l'information du  
GATT, en français, anglais et espagnol.  
10 numéros par an.

Centre William-Rappard,  
154 rue de Lausanne, 1211 Genève 21  
(31 02 31)

# Produits laitiers

## Nouvelles préoccupations

Le Conseil international des produits laitiers a tenu une session extraordinaire le 12 septembre. La tenue de cette session était motivée par les préoccupations suscitées par des ventes de produits laitiers des Etats-Unis à l'Égypte qui, selon la CEE, portent préjudice à la fois à la Communauté européenne et à la stabilisation du marché mondial des produits laitiers, du fait du non-respect des prix minimaux fixés par l'Arrangement international relatif au secteur laitier et des dispositions du Code des subventions et des mesures compensatoires. Les Etats-Unis ont fourni des informations sur l'action entreprise et ont estimé avoir respecté les prix minimaux et leurs engagements au titre du GATT. Cette discussion se poursuivra lors de la prochaine réunion ordinaire du Conseil des produits laitiers, les 29 et 30 septembre.

## Le commerce international (suite)

bée à son niveau le plus bas depuis 35 ans. Cette baisse en volume, conjuguée à une diminution de 4% des valeurs unitaires en dollars, a ramené la valeur des échanges mondiaux à 1 850 000 milliards de dollars en 1982, soit 6% de moins qu'en 1981.

La répartition des échanges par régions n'a guère changé en 1982; la part des PVD traditionnellement exportateurs de pétrole dans les exportations mondiales est revenue de 14 à 12% et en contrepartie celle des pays industriels, des autres PVD et des pays de l'Est a un peu augmenté.

**Croissance des exportations mondiales 1963-1982**  
(Variations annuelles moyennes du volume, en pourcentages)

	1963-73	1973-82	1979	1980	1981	1982
Total	8%	3	5½	1%	0	-2
Produits agricoles	4	4	7	5	3	1
Produits minéraux <sup>a</sup>	7	-2½	5	-6	-12	-7
Produits manufacturés	11	4½	5	5	3½	-1½

<sup>a</sup> Y compris les combustibles et les métaux non ferreux.

## Balances commerciales et des paiements: allègements des déficits et des excédents

- L'excédent commercial global des pays en développement traditionnellement exportateurs de pétrole a diminué de près de 50 milliards de dollars en 1982; il s'est établi à quelque 70 milliards, ce qui représente 40% seulement de l'excédent de 1980. Ce recul traduit essentiellement des variations en volume.
- Le déficit commercial des pays industriels s'est allégé d'un peu plus de 20 milliards de dollars en 1982.
- Le déficit commercial des pays en développement importateurs de pétrole a diminué de près de 15 milliards, en raison surtout de variations en volume. Cette contraction est due pour les ¾ environ au commerce avec les pays industriels et pour le reste au commerce avec les PVD traditionnellement exportateurs de pétrole.
- L'excédent commercial des pays de l'Est s'est encore accru de 8½ milliards de dollars en 1982, dont 7 proviennent des échanges avec les pays industrialisés.
- Le déficit commercial global de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et de l'Afrique du Sud a diminué, selon les estimations, de 4 milliards de dollars en 1982.

Il est beaucoup plus difficile de donner des précisions sur les tendances récentes des balances des paiements courants, en raison d'un accroissement très important des écarts statistiques entre les excédents et les déficits.

## Endettement et ajustement du commerce extérieur

Sous la pression accrue du service de la dette extérieure, le déficit commercial global des pays en développement importateurs de pétrole a modérément fléchi en 1982. Selon les estimations, leurs exportations ont progressé en volume de 1% et leurs importations ont diminué de 4%.

Les économistes du GATT ont examiné, pour un groupe de 16 pays en développement, l'évolution récente des exportations, des importations et des balances commerciales;

## 56<sup>e</sup> stage du GATT

Le 56<sup>e</sup> stage de politique commerciale du GATT se tient du 22 août au 13 décembre. Il est ouvert à des fonctionnaires francophones de pays en développement et réunit 24 participants originaires d'autant de pays ou organisation régionale.

Depuis la création des stages du GATT en 1955, 833 fonctionnaires de 110 pays et six organisations régionales y ont participé. Chaque année, deux stages sont organisés, alternativement en français et en anglais.

## Perspectives du commerce extérieur

Le volume du commerce mondial ayant baissé jusqu'aux derniers mois de 1982, la reprise qui s'est amorcée au premier semestre de 1983 est partie de très bas. Si l'on tient compte du terrain limité repris pendant le premier semestre, il faudrait que le commerce international augmente de nouveau de 2% au second semestre pour que le niveau moyen de 1983 puisse être égal à la moyenne de 1982. Il semblerait que ce modeste objectif puisse être atteint, à condition que la reprise se poursuive et que le système commercial et financier international ne subisse pas de perturbation majeure.

ils ont relevé que la réduction des importations a joué un rôle dans presque tous ces pays. 70% de leurs exportations se font actuellement en direction des pays industriels, dont les importations en provenance de ces pays ont dépassé le niveau de 1979 mais sont restées inférieures aux niveaux de 1980 et 1981. Sur ces 4 années, les 16 pays ont cependant pu accroître collectivement leur part de marché dans toutes les catégories de biens manufacturés, mais tous n'ont pas également profité de cette expansion.

## Prochainement au GATT

### Calendrier provisoire des réunions du mois d'octobre:

3-4	Conseil
4-14	Comité du commerce agricole
4-5	Comité des obstacles techniques au commerce
4-6	Comité du commerce des aéronefs civils
5	Sous-comité technique du commerce des aéronefs civils
6-7	Comité des licences
11 et 14	Comité des restrictions de balance des paiements
12-14	Organe de surveillance des textiles
17	Groupe de travail sur l'ajustement de structure
19-20	Groupe consultatif des Dix-Huit
21	Groupe des restrictions quantitatives et autres mesures non tarifaires
24	Groupe ad hoc sur la mise en œuvre du Code antidumping

25	Comité des pratiques antidumping
25-26	Comité du commerce et du développement (consultations sur la partie IV)
26-28	Comité des subventions et mesures compensatoires
26-28	Organe de surveillance des textiles

### En novembre:

1-2	Conseil
2-4	Comité des marchés publics
7-9	Organe de surveillance des textiles
7-11	Consultation Produits tropicaux
9-11	Comité de la valeur en douane
15-16	Sous-comité des pays les moins avancés
16-18	Organe de surveillance des textiles
21-24	39 <sup>e</sup> session des PARTIES CONTRACTANTES
29-30	Organe de surveillance des textiles