



Les problèmes centraux de la politique économique: l'interprétation des économistes du GATT

« Les options politiques des deux prochaines années dans les domaines étroitement interreliés de l'inflation, du protectionnisme et de l'ajustement engageront probablement l'économie pour le reste de la décennie », estiment les économistes du GATT dans le premier chapitre du rapport annuel sur le commerce international en 1980-1981¹.

Arrêter l'inflation

Certains suggèrent « qu'il faut apprendre à vivre avec l'inflation » et faire de la lutte contre le chômage la pierre angulaire de la politique économique. La conception des économistes du GATT, exprimée déjà dans leurs précédents rapports, est « qu'aux niveaux actuels l'inflation ne permet pas d'arriver à un taux de croissance économique suffisant pour réduire le chômage de manière permanente. Sur une longue période, inflation et chômage progressent de concert. »

Quelles sont les mesures que l'on peut adopter pour faire échec à l'inflation? Il semble que la politique monétaire seule soit insuffisante, et qu'elle doive être complétée par deux autres mesures: « une utilisation plus efficace des ressources (en particulier la stimulation de la concurrence) et une politique adéquate en matière de finances publiques allégeront la tâche de la politique monétaire. »

52^e stage de politique commerciale du GATT

Le 52^e stage de politique commerciale organisé par le GATT s'est ouvert le 10 août, pour une durée de quatre mois. Il réunit 20 participants francophones venus de 18 pays en développement et de deux organisations régionales. Ces stages ont une orientation pratique et visent à amener les participants à se familiariser aussi complètement que possible avec les activités du GATT.¹

¹ Cf. Focus n° 1.

Arrêter le protectionnisme

On fait parfois valoir que les restrictions commerciales de la « zone grise » ne sont que des expédients provisoires destinés à atténuer les tensions imposées aux règles. Les économistes du GATT estiment que « le protectionnisme, en particulier quand il prend la forme d'accords visant à limiter la concurrence industrielle, est un facteur important du déclenchement d'une spirale descendante. »

On prétend parfois que l'on pourra éviter ou régler plus facilement les conflits commerciaux qui se multiplient en modifiant ou en ajustant les règles internationales ou en en créant de nouvelles. Cette conception reviendrait à « placer les intérêts de groupes nationaux particuliers au-dessus des engagements internationaux et à faire des relations économiques internationales une sorte de jeu visant à reporter ses problèmes sur ses partenaires. Un système de règles générales est le seul moyen de rendre les politiques économiques des pays souverains mutuellement compatibles dans une économie interdépendante. »

« Il serait également illusoire de penser que la montée du protectionnisme puisse être arrêtée par un acte de volonté politique visant à défendre le statu quo. En effet, le protectionnisme a tendance à se propager en utilisant comme vecteur les arrangements sectoriels », et cette tendance est extrêmement difficile à combattre, pour des raisons économiques et politiques. Si l'on veut éviter que la règle de droit continue de s'effriter, il faut reconnaître la

force de ces précédents et s'attacher à démanteler les systèmes actuels de protection sectorielle.

Le problème de l'ajustement

L'ajustement est la façon dont une économie exploite ses possibilités de croissance à mesure qu'elles sont révélées et créées par le jeu de la concurrence. Celle-ci a pour effet de réorienter continuellement les facteurs de production vers les usages ou les emplois les plus productifs ou les plus rémunérateurs. Il est donc essentiellement abusif, selon les économistes du GATT, d'affirmer que « l'ajustement est plus facile quand l'économie se développe rapidement ». Trois catégories de blocage ont été, ces dernières années, de plus en plus paralysantes pour le processus d'ajustement:

- l'acceptation et l'application par les pouvoirs publics d'arrangements limitant la concurrence entre entreprises, la détermination de certains prix sur une base politique et l'institution de restrictions quantitatives à l'importation;
- les diverses mesures, de plus en plus fréquentes, qui resserrent le champ de l'initiative des entrepreneurs ou causent des retards coûteux dans la mise en œuvre des décisions des entreprises;
- enfin, les mesures prises sous l'influence des groupes d'intérêt divers en vue de préserver les structures industrielles existantes incitent les entreprises à des efforts moindres d'adaptation et d'ajustement à la concurrence.

¹ Voir également articles page 3 et 4.

La Colombie a maintenant officiellement notifié son accession au GATT. Elle deviendra la 86^e partie contractante à l'Accord général le 3 octobre 1981 (voir FOCUS n° 4).

TEXTILES

La plus récente série de négociations sur l'avenir de l'Arrangement Multifibres (AMF), qui régit le commerce international des textiles, s'est déroulé du 14 au 20 juillet, dans le cadre du Comité des Textiles du GATT. Si tous les membres de l'AMF sont d'accord pour considérer que l'Arrangement doit être maintenu, il y a des divergences notables sur les conditions et les modalités d'un AMF III*.

Les pays en voie de développement, exportateurs, ont présenté sept propositions concrètes visant à interpréter l'Arrangement Multifibres dans un sens plus libéral.

Ces propositions définissent, par exemple, d'une manière plus rigoureuse, les concepts de « désorganisation de marché » et de « production minimum viable » contenus dans l'AMF. En outre, selon ces propositions, il doit être mis fin à la clause dite des « écarts raisonnables » contenue dans le Protocole de prorogation de 1977.

Elles prévoient aussi que des dispositions spéciales doivent être prises en

Négociations sur l'avenir de l'Arrangement Multifibres

faveur des exportateurs de textiles « nouveaux venus » et des petits fournisseurs. Enfin, les mesures d'« ajustement » devront être prises selon un programme préétabli et les restrictions, progressivement éliminées.

Les pays industriels, importateurs, se sont pour la plupart prononcés en faveur d'une interprétation plus limitative de l'AMF, c'est-à-dire moins libérale que par le passé et prévoyant de plus larges possibilités de différenciation entre les fournisseurs. Ils ont notamment fait état de la crise dans l'industrie textile, de l'aggravation du chômage, d'un accroissement de la pénétration des produits étrangers sur leur marché, de la réduction de la demande. Plusieurs de ces pays importateurs ont exprimé aussi l'avis que les pays en voie de développement devraient eux-mêmes contribuer à l'expansion du commerce international en ouvrant progressivement leur marché aux importations. Ils ont enfin demandé des dispositions plus sévères pour lutter contre les cas de fraude.

Les pays à commerce d'Etat ont, pour leur part, contesté les « clauses de prix » introduites dans certains accords bilatéraux et, d'une manière générale, ont exprimé leur soutien aux propositions des pays en voie de développement.

L'AMF expire à la fin de cette année. Il importe donc que les négociations soient poursuivies énergiquement et menées à chef aussi rapidement que possible. L'incertitude sur l'avenir de l'AMF n'est dans l'intérêt ni des pays importateurs ni des pays exportateurs et nuit aussi bien aux entrepreneurs qu'aux commerçants.

La prochaine réunion du Comité des textiles a lieu du 21 au 25 septembre. Elle reprendra le 18 novembre et se poursuivra le temps nécessaire pour achever ses travaux.

* AMF I: Arrangement du 20 décembre 1973.

AMF II: Protocole portant prorogation de l'Arrangement du 14 décembre 1977.

CONSEIL

Le Conseil du GATT s'est réuni les 15 et 17 juillet pour examiner diverses affaires de politique commerciale; il a eu en particulier des débats approfondis sur la question des restitutions à l'exportation de sucre octroyées par la Communauté européenne, qui retient depuis plusieurs séances son attention. Lors de sa session du 10 mars dernier¹, le Conseil avait décidé d'examiner à nouveau la situation, dès que la Communauté aurait notifié au GATT son nouveau règlement sucrier et ses prix d'intervention pour la campagne 1981-82. Sur la base de cette récente notification, le Conseil s'est interrogé sur la manière dont il convenait de mener cet examen. Les membres du Conseil ont exprimé des vues diverses sur cette question, certains se prononçant en faveur d'un examen par un groupe de travail, d'autres par le Conseil lui-même. En définitive, après des consultations avec les parties intéressées, il a été décidé que le Conseil examinerait la situation le 22 septembre, conformément à sa décision du 10 mars dernier.

Restitutions à l'exportation de sucre et dépôt italien au centre des débats

Le Conseil s'est également penché sur le régime de dépôt pour les achats de devises, instauré par l'Italie à la fin du mois de mai 1981, qui lui avait été notifié à sa session du 11 juin. En vertu de ce régime, les achats en lires italiennes de devises étrangères effectués pour des paiements de résidents en faveur de l'étranger sont soumis à la constitution d'un dépôt préalable en lires auprès de banques agréées, jusqu'au 1^{er} octobre 1981.

Le représentant de l'Italie a donné des indications sur les effets de cette mesure, soulignant qu'elle avait permis d'éponger une bonne partie des liquidités excédentaires du marché et amélioré la situation de la balance des paiements italienne, fortement déficitaire. Il a fait valoir que de l'avis de ses autorités il s'agissait d'une mesure monétaire et non commerciale, ne créant aucune entrave protectionniste et n'ayant pas un caractère discriminatoire. Cette mesure fait actuellement l'objet d'un examen approfondi par la Commission des Communautés européennes, qui suit de près l'évolution de la situation.

Le Fonds monétaire international a pour sa part autorisé cette mesure, considérée comme une restriction aux opérations internationales courantes.

Tout en comprenant les difficultés motivant la décision italienne, certains membres du Conseil ont exprimé leur inquiétude quant aux effets restrictifs sur le commerce qui pourraient en résulter, ainsi qu'à la prolifération possible de tels régimes, qu'ils considéraient comme contraires à la Déclaration sur les mesures commerciales à des fins de balance de paiements issue du Tokyo Round. Ils ont exprimé le souhait que la mesure italienne soit abolie le plus rapidement possible.

Le Conseil est convenu que le dépôt italien serait examiné dans les meilleurs délais par le Comité des balances de paiements du GATT.

¹ Cf. *Focus* n° 2 (avril) et 5 (juillet-août).

LE GATT ET LES PROBLÈMES COMMERCIAUX DES PAYS LES MOINS AVANCÉS

Diverses organisations internationales déploient des activités en faveur des pays en développement les moins avancés (PMA) dont la situation économique s'est détériorée au cours des dernières années. Outre l'approche globale des problèmes de ces pays que vise à réaliser la Conférence de Paris sur les pays les moins avancés qui vient de se tenir à Paris, la CNUCED, la FAO, les commissions régionales des Nations Unies, le Fonds monétaire international, le GATT notamment, contribuent chacun dans leur domaine à la recherche de solutions spécifiques aux problèmes de ces pays.

Si les problèmes commerciaux des pays les moins avancés ont déjà été pris en considération au sein du GATT, notamment au cours des négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round où un traitement différencié et plus favorable leur a été accordé, et dans le cadre du Comité du commerce et du développement, la création en novembre 1980 d'un sous-comité sur le commerce de ces pays témoigne de la prise de conscience croissante par la communauté commerciale internationale des problèmes graves auxquels ils sont confrontés. Le sous-comité sur le commerce des PMA est appelé en quelque sorte à jouer un rôle de catalyseur des efforts en faveur de ces pays au sein du GATT.

Le sous-comité a pour principales tâches:

- de définir les intérêts à l'exportation des pays les moins avancés en identifiant les obstacles tarifaires et non tarifaires affectant leurs exportations;
- d'examiner l'évolution du commerce international, du point de vue des intérêts des PMA, afin d'obtenir une perspective d'ensemble de la situation pour ces pays;
- d'examiner les mesures prises ou envisagées par les pays développés afin d'accorder un traitement spécial aux PMA, dans le cadre de la clause d'habilitation relative au traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement.

Le sous-comité a également la possibilité d'aborder toute autre question relative aux travaux du GATT que pourraient soulever ses membres et qui concerneraient les intérêts commerciaux des pays les moins avancés.

Comme tous les pays en développement, les pays les moins avancés pourront bénéficier de l'assistance technique du Secrétariat du GATT.

Le sous-comité s'est réuni à deux reprises depuis sa création. Il a commencé à discuter les informations qui lui ont été communiquées par le Secrétariat concernant ses trois domaines d'action actuels, et en particulier ceux relatifs

aux droits de douane et à certaines mesures non tarifaires appliqués à des produits exportés par les PMA. Les pays les moins avancés ont été invités à notifier les autres mesures non tarifaires qui pourraient affecter défavorablement leurs exportations. Il a été convenu que

lorsque des problèmes spécifiques seraient identifiés, un processus de consultation devrait s'engager entre les pays concernés, afin de clarifier ces problèmes et rechercher une approche pratique permettant de les résoudre dans le cadre du mandat du sous-comité.

Le commerce international en 1980-1981

La contraction du commerce international se confirme

Le GATT vient de publier le premier chapitre de son rapport annuel sur le commerce international en 1980-81¹. Le ralentissement du commerce international, décelé au début de l'année², s'est confirmé et l'on dispose dorénavant de statistiques plus précises sur les principales composantes de cette évolution.

Les principaux faits

La croissance du volume des échanges mondiaux s'est contractée, passant de 6% en 1979 à 1½% en 1980, et il semble que cette tendance se poursuive. En outre, compte tenu de la forte appréciation du dollar des USA, qui a entraîné une baisse effective des valeurs à l'exportation, il semble que le commerce ait baissé en valeur durant le premier semestre 1981.

La forte hausse des prix du pétrole en 1980 a entraîné de nouvelles modifications des parts des principaux groupes de produits dans la valeur du commerce mondial. Les exportations de combustibles ont représenté près du quart du commerce mondial, soit la proportion la plus élevée depuis la guerre. La part des produits manufacturés a baissé pour la deuxième année de suite, tombant à 55%, et celle des produits agricoles a été de 15%, soit la proportion la plus faible depuis la guerre.

En ce qui concerne le commerce par grandes régions, la part des pays industriels dans les exportations mondiales a fléchi à 61½%, niveau le plus bas des deux dernières décennies et le déficit de leur balance des paiements courants est passé de 31 milliards de dollars en 1979 à 75 milliards en 1980.

La part des pays en développement traditionnellement exportateurs de pétrole

dans les exportations mondiales a atteint un nouveau sommet de 15% en 1980, et l'excédent de leur balance des paiements courants a été estimé à 115 milliards de dollars. En revanche, malgré une forte hausse de leurs ventes en valeur, les PVD nouvellement exportateurs de pétrole ont vu le déficit de leur balance des paiements courants se creuser à 10 milliards.

Quant aux pays en développement importateurs de pétrole, la croissance en valeur de leurs échanges s'est ralentie; leur déficit des paiements courants a augmenté pour la troisième année consécutive, atteignant 60 milliards en 1980.

Pour ce qui est des pays de l'Est, leurs exportations et leurs importations ont progressé en valeur d'environ 17% en 1980, avec des différences importantes selon les régions. C'est la Chine qui a connu l'expansion des échanges la plus importante, réduisant son déficit commercial de près de moitié, à 1 milliard de dollars. L'excédent de la balance commerciale de l'Union soviétique a encore augmenté en 1980 et est estimé à 8 milliards. Le déficit commercial de l'Europe orientale a légèrement diminué en 1980, tombant à 4,8 milliards.

¹ La version intégrale en est reproduite dans le communiqué de presse GATT/1295. Le rapport complet paraîtra sous peu.

² Cf. FOCUS n° 2, d'avril 1981.

Les tendances de la politique commerciale et économique dans les PVD importateurs de pétrole

Les pays en développement importateurs de pétrole ont pu en moyenne maintenir leurs performances économiques et commerciales au cours de l'année 1980, malgré le ralentissement de la croissance économique dans les pays industrialisés, relèvent les économistes du GATT dans le rapport annuel sur le commerce international en 1980-1981.

En effet, les échanges mutuels des PVD se sont accrus plus rapidement que leurs exportations à destination des pays industriels. Par ailleurs, les importations des pays industriels, en particulier celles de produits manufacturés, se sont ralenties beaucoup moins vite que leur production. Enfin, il faut tenir compte de l'importance croissante de la sous-traitance à l'étranger.

Toutefois, des incertitudes croissantes semblent peser sur le maintien de cette capacité à l'avenir. On peut s'attendre à un ralentissement de l'endettement extérieur des PVD les plus avancés, cependant que les pays relativement pauvres, plus dépendants de l'aide extérieure, risquent par ailleurs d'être touchés par une aggravation de la faiblesse des marchés d'un grand nombre de produits primaires qu'ils exportent, si la récession se poursuit dans les régions industrielles.

Si l'on compare les performances de quatre groupes de pays (Extrême-Orient, Amérique latine, Asie méridionale, Afrique), on relève que « les PVD qui ont pu maintenir des taux de croissance élevés ont fait preuve d'une remarquable souplesse dans leurs importations et leurs exportations. La composition de leurs exportations s'est adaptée plus facilement aux modifications du volume et de la nature de la demande dans les pays industrialisés et au renforcement des restrictions à l'importation d'un certain nombre de produits manufacturés importants pour eux ». Cette analyse semble confirmer la thèse selon laquelle les pays qui allient une politique intérieure favorable à un ajustement rapide aux conditions des marchés, avec une politique commerciale orientée vers l'avenir et un taux de change réaliste, seront probablement en mesure de faire des progrès économiques plus rapides qui se traduiront par la croissance de la production, le niveau de l'emploi, la répartition des revenus et l'aptitude du pays à s'adapter aux changements extérieurs. » Mais également « une politique commerciale libérale dans les pays industrialisés, s'accompagnant de l'adoption par les PVD plus avancés de politiques plus efficaces et plus ouvertes, aiderait également les pays les plus pauvres à réaliser eux-mêmes une croissance soutenue en leur ouvrant de nouvelles possibilités d'échanges. » En conclusion, seul un système économique ouvert garantit un processus de développement stable. Tant les pays en développement que les pays industrialisés dépendent de la sécurité et de la prévisibilité assurées par les règles du système et ne peuvent se soustraire à leur responsabilité.

Le groupe de travail sur les ajustements de structure entreprend ses travaux

Le groupe de travail sur les ajustements de structure vus sous l'angle des politiques commerciales a organisé ses travaux, lors de sa réunion du 2 juillet. Le groupe a été chargé par le Conseil du GATT, en juin 1981, d'entreprendre une analyse et une discussion du rapport entre l'évolution des échanges commerciaux et les changements de structure de la production, ainsi que de discuter et d'analyser les informations qui lui seront communiquées par les membres du GATT quant à leur expérience dans le domaine des ajustements de structure. A cet effet, le groupe est convenu d'inviter toutes les parties contractantes à faire parvenir ces informations au Secrétariat du GATT avant le 31 décembre 1981.

Le programme d'activités du groupe de travail comprend également l'analyse et la discussion du rapport entre les dispositions de l'Accord général et les instruments du GATT, y compris la Partie IV relative aux pays en développement, et le processus d'ajustement des structures. Le groupe de travail a discuté d'une note du Secrétariat relative à cette question; celle-ci relève notamment que la réalisation des objectifs du GATT – en particulier la libéralisation des conditions du commerce international – ont impliqué un processus continu d'ajustement des structures de la production et de l'utilisation des ressources. Par ailleurs, certaines dispositions de l'Accord général (l'article XXXVII par. 3 b) et certains instruments, tels que l'Arrangement Multifibres et l'Accord relatif aux subventions et droits compensateurs traitent explicitement des ajustements de structure. Enfin, la note rappelle que la question des ajustements a été examinée par diverses instances du GATT dans le passé. Un groupe d'experts des mesures d'aide aux ajustements de structure a notamment fonctionné, de 1965 à 1972, et des débats ont eu lieu au Comité du commerce et du développement sur ce sujet. Le problème des ajustements a également été évoqué lors du Tokyo Round, dans le cadre des discussions sur l'amélioration du système international de sauvegarde.

En bref...

Comité des marchés publics

Le Comité des marchés publics a poursuivi, lors de sa réunion des 8 et 9 juillet, son examen des législations nationales mettant en œuvre l'accord sur les marchés publics issu du Tokyo Round. Il a eu également des échanges de vues sur la portée de l'accord en ce qui concerne la question du crédit-bail et des transactions analogues, l'identification des marchés visés par l'accord afin d'améliorer la transparence et permettre aux fournisseurs étrangers de soumissionner.

Le Comité a également poursuivi ses discussions sur le traitement des droits de douane et impôts et leur inclusion éventuelle dans la valeur minimale des contrats; c'est cette dernière qui détermine le niveau de seuil à partir duquel l'accord sur les marchés publics est appliqué, pour des entités données.

Prochainement au GATT

Calendrier provisoire des réunions du mois d'octobre

- 1-2 Conseil international des produits laitiers
- 6 Conseil
- 7-8 Groupe de travail CEE-Grèce
- 13-15 Comité des marchés publics
- 13-16 Comité des balances de paiements
- 14-16 Groupe consultatif des Dix-Huit
- 19 Comité des tarifs
- 20-21 Groupe de travail des ajustements de structure
- 20-23 Comité des obstacles techniques au commerce
- 26-27 Comité des pratiques antidumping
- 27-28 Sous-comité technique et Comité du commerce des aéronefs civils
- 28-30 OST
- 28-30 Comité des subventions et droits compensateurs
- 30 Comité du commerce des aéronefs civils

GATT-FOCUS

Bulletin d'information de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

10 numéros par an
Publié en anglais, français et espagnol

Par la Division des relations extérieures et de l'information
Secrétariat du GATT
Centre William Rappard

154, rue de Lausanne
1211 Genève 21 (tél. 31 02 31)

Editeur responsable: John Croome

Reproduction libre