

CHAPITRE 14

Accord sur les textiles et les vêtements

Résumé

L'objectif fondamental de l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) est d'obtenir la levée des restrictions actuellement appliquées par certains pays développés aux importations de textiles et de vêtements. À cet effet, l'Accord définit des procédures pour l'intégration du commerce des textiles et des vêtements dans le système du GATT, exigeant que les pays éliminent les restrictions en quatre tapes échelonnées sur une période de dix ans qui se terminera le 1er janvier 2005. Toutefois, la marge de manoeuvre que laissent les procédures d'intégration a permis aux pays de ne supprimer, dans les deux premières étapes, que les restrictions visant un nombre limité de produits. Par conséquent, le programme d'intégration ne devrait commencer à avoir d'effets majeurs que lors de la troisième étape (le 1er janvier 2002); l'essentiel des restrictions ne seront supprimées que durant la dernière étape, à la fin de la période de transition, moment auquel l'Accord expirera.

L'industrie des textiles et des vêtements est importante pour un grand nombre de pays en développement. Toutefois, le commerce de ces produits a fait l'objet d'un dispositif de plus en plus lourd de contingents bilatéraux institués au cours des trois dernières décennies. L'éventail des produits contingentés, qui ne comportaient que les textiles de coton dans le cadre des arrangements à court terme et à long terme des années 60 et du début des années 70, s'est élargi à une gamme de produits toujours plus large, en fibres tant naturelles que synthétiques ou artificielles, à l'occasion des cinq reconductions de l'Arrangement multifibres (AMF) sur la période 1974-1994.

À la fin de 1994, lorsque l'AMF a été démantelé, 39 pays y participaient. Huit d'entre eux étaient des pays développés, couramment appelés "importateurs" et les 31 autres étaient des pays en développement considérés comme "exportateurs". L'AMF autorisait les pays exportateurs et importateurs à conclure des accords bilatéraux exigeant que les pays exportateurs restreignent leurs exportations de certaines catégories de textiles et de vêtements. Dans le cadre de ces accords bilatéraux, les pays étaient censés respecter strictement les règles de l'AMF :

- Pour déterminer l'existence d'un dommage grave ou d'une menace de dommage grave;
- Pour fixer le niveau des restrictions; et
- Pour inclure des dispositions telles que les taux de croissance annuelle, le report des contingents inutilisés de l'année précédente et le report sur l'année suivante d'une partie du contingent de l'année en cours.

Le 1er janvier 1995, lorsque l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements, négocié dans le Cycle d'Uruguay, est entré en vigueur, plusieurs Membres importateurs (les États-Unis, le Canada, l'Union européenne (15 pays) et la

Norvège) avaient conclu au total, avec d'autres Membres de l'OMC, 81 accords de restriction comportant plus de 1 000 contingents. En outre, il existait 29 accords conclus en dehors du cadre de l'AMF ou mesures unilatérales restreignant les importations de textiles.

Intégration du commerce des textiles dans le GATT

D'un point de vue strictement juridique, le maintien de ces restrictions n'était pas compatible avec les règles du GATT, mais l'AMF (négocié dans le cadre du GATT) offrait une dérogation aux disciplines de l'Accord général. L'objectif fondamental de l'Accord sur les textiles et les vêtements, qui a repris les contingents de l'AMF, est d'intégrer le commerce des textiles et des vêtements dans les règles et disciplines du GATT en obligeant les pays qui appliquent des restrictions à les éliminer sur une période de dix ans. À l'échéance de cette période, c'est-à-dire à compter du 1er janvier 2005, plus aucun Membre ne pourra continuer d'appliquer des restrictions aux importations de textiles, à moins qu'il ne puisse les justifier par les dispositions de l'article XIX du GATT telles qu'elles sont interprétées par l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes. En d'autres termes, un pays importateur ne pourra imposer de restrictions que lorsque, après avoir fait une enquête, il peut établir que l'accroissement des importations cause ou menace de causer à ses producteurs de textiles un dommage grave. De plus, ces restrictions devront être appliquées à toutes les importations quelle qu'en soit l'origine et non sur une base discriminatoire, à un ou deux pays, comme c'était le cas des restrictions de l'AMF et ce l'est toujours dans le cadre de l'ATV.

Méthode d'intégration

Accord sur les textiles et les vêtements, article 1; annexe

Les méthodes à employer pour intégrer le commerce des textiles et des vêtements dans les règles du GATT s'appuient sur la liste des produits textiles qui est annexée à l'ATV. Cette liste vise tous les produits - filés et tissus, articles confectionnés et vêtements - qu'ils fassent ou non l'objet de restrictions. Le processus d'intégration doit être conduit en quatre étapes. À chaque étape, des produits représentant un certain pourcentage du volume des importations du pays en 1990 doivent être inclus dans le processus d'intégration, c'est-à-dire qu'ils doivent sortir du champ d'application de l'ATV et être assujettis aux règles générales de l'OMC. Ces pourcentages sont les suivants :

ATV, article 2:6

16 % du volume des importations de produits figurant sur la liste au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord (1er janvier 1995);

ATV, article 2:8

17 % de plus à la fin de la troisième année (1er janvier 1998);

18 % de plus au bout de sept ans (1er janvier 2002); et

Le solde, soit 49 %, à la fin de la dixième année (1er janvier 2005).

Pour choisir les produits visés par le processus d'intégration, les pays ne sont pas tenus de se limiter aux produits assujettis à des restrictions. En fait, la plupart des pays ont commencé par les produits les moins sensibles et intégré très peu de produits contingentés. La seule contrainte imposée par l'Accord est que la liste des produits intégrés doit comporter des produits de chaque catégorie, à savoir mèches et filés, tissus, articles confectionnés et vêtements.

Résultats de la mise en oeuvre du processus d'intégration

Dans le cas des États-Unis et de l'Union européenne, la proportion des importations de produits ne faisant pas l'objet de restrictions en 1990 (année de

base à employer pour le processus d'intégration) était d'environ 34 % et 37 % respectivement. Pour les autres pays appliquant des restrictions, ces proportions étaient beaucoup plus élevées. En théorie, il était donc possible aux principaux pays appliquant des restrictions de respecter leurs obligations d'intégration dans les deux premières étapes sans lever beaucoup de restrictions.

En effet, c'est bien ce qui s'est passé durant les deux premières étapes. Les trois Membres appliquant le plus de restrictions, c'est-à-dire les États-Unis, l'Union européenne et le Canada, ont pu réaliser le pourcentage d'intégration requis (16 % pour la première étape et 17 % pour la deuxième) en n'intégrant que très peu de produits contingentés.

Par conséquent, le premier effet majeur des programmes d'intégration ne devrait se faire ressentir qu'au moment de l'application de la troisième étape (le 1er janvier 2002) et l'essentiel des restrictions ne devraient être levées que le 1er janvier 2005, à la fin du processus de transition, après quoi l'ATV aura cessé d'exister.

Accélération de l'accroissement des contingents

ATV, article 2:13-2:14

Toutefois, l'Accord vise aussi à améliorer et à élargir l'accès des textiles et vêtements qui continuent de faire l'objet de restrictions durant la période de transition. Pour cela, il exige que les pays augmentent le coefficient annuel d'accroissement des contingents à chaque étape du processus de transition. Ainsi, si le coefficient annuel d'accroissement d'un contingent (par exemple de chemises) est fixé à 3 % dans un accord bilatéral, il devra être majoré de :

- ❑ 16 % par an durant chacune des trois premières années (c'est-à-dire porté à $3\% \times 1,16 = 3,48\%$);
- ❑ 25 % par an durant chacune des années suivantes (c'est-à-dire porté à $3,48\% \times 1,25 = 4,35\%$); et
- ❑ de 27 % durant chacune des trois années suivantes (porté à $4,35\% \times 1,27 = 5,52\%$).

Ces dispositions feront passer le taux de croissance de 3 % à 5,52 % dès la huitième année. Ainsi, si un contingent était fixé à 100 tonnes au début de la période de transition, il va plus que doubler pour atteindre quelque 204 tonnes la dixième année.

ATV, article 2:18

L'ATV prévoit en outre que les petits pays fournisseurs (ceux dont les exportations faisant l'objet de restrictions correspondaient à moins de 1,2 % du total des restrictions appliquées par le pays importateur) et les pays les moins avancés bénéficieront de l'application des coefficients de croissance avec une étape d'avance.

Mise en oeuvre des dispositions

De façon générale, les pays qui appliquent des restrictions ont respecté les dispositions relatives aux coefficients de croissance. Toutefois, le degré auquel l'accroissement du coefficient de croissance est avantageux pour un pays dépend du coefficient de croissance initialement prévu par les accords bilatéraux. Dans la majorité des cas, ce coefficient initial était de 6 %, mais dans certains cas il ne dépassait même pas 1 %. Une grande partie des contingents pour lesquels des coefficients de croissance plus élevés sont prévus ne sont pas entièrement utilisés et, par conséquent, pour ces contingents, l'accroissement du coefficient de croissance n'entraînera aucun avantage significatif pour le pays exportateur.

De plus, les pays en développement s'étaient attendus à ce que l'accroissement des contingents complète le processus d'intégration des textiles dans le GATT résultant de l'élimination des restrictions. À leur avis, si des mesures positives ne sont pas prises aussi pour éliminer ces restrictions, la simple application d'un coefficient de croissance accélérée ne permettra pas d'obtenir la libéralisation attendue.

Intégration des restrictions autres que celles maintenues au titre de l'AMF

ATV, article 3

L'ATV prescrit aussi que les pays qui appliquent des restrictions quantitatives autres que celles relevant de l'AMF et qui ne sont pas autorisées par une disposition du GATT doivent soit les éliminer sur une période de dix ans soit les mettre en conformité avec le GATT. Le programme d'élimination progressif de ces restrictions doit être établi par le pays importateur et présenté à l'Organe de supervision des textiles (OSpT), qui est l'organe établi par l'Accord pour superviser son fonctionnement.

Mesures de sauvegarde transitoires

ATV, article 6

Il est intéressant de noter que, bien que l'objectif soit de faciliter la levée des restrictions visant les textiles, l'Accord autorise les pays à prendre des mesures de sauvegarde durant la période de transition, sous certaines conditions très rigoureuses. Ces mesures de sauvegarde transitoires ne peuvent être prises que pour des produits textiles ou des vêtements qui ne sont pas encore contingentés ni intégrés dans le GATT, si le pays importateur détermine que :

- ❑ Le produit est importé en quantité tellement accrue qu'il cause ou menace réellement de causer un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires, et
- ❑ Il existe un lien de causalité entre le dommage ou la menace de dommage et l'accroissement subit et substantiel des importations provenant du pays exportateur ou d'autres pays dont on cherche à restreindre les exportations.

Ces mesures de sauvegarde transitoires peuvent être utilisées par tous les Membres de l'OMC, c'est-à-dire pas seulement par ceux qui par le passé appliquaient des restrictions quantitatives dans le cadre de l'AMF, mais aussi aux autres pays (y compris les pays en développement et les PMA), sous réserve des conditions rigoureuses décrites plus haut.

ATV, article 6:1

Premièrement, pour avoir le droit d'appliquer une telle mesure, les pays devaient notifier à l'OMC leur intention de conserver le droit d'utiliser ces dispositions pendant une période déterminée après l'entrée en vigueur de l'ATV. Conformément à cette disposition, 55 pays ont notifié le souhait de conserver ce droit et neuf ont notifié qu'ils ne souhaitaient pas le conserver.

Deuxièmement, les pays qui ont notifié leur intention de conserver le droit sont tenus d'intégrer leur commerce des textiles dans le GATT en quatre étapes, en suivant les procédures applicables aux pays qui appliquent des restrictions AMF.

Troisièmement, le pays qui envisage d'appliquer une mesure de sauvegarde doit d'abord tenir des consultations avec le pays exportateur ou les pays concernés et démontrer qu'il existe un dommage grave ou une menace réelle de dommage grave.

ATV, article 6:8

Les consultations peuvent amener les deux parties à conclure que la situation appelle effectivement une limitation des exportations du produit en question, auquel cas le niveau et la durée de cette limitation sont expressément prévus par l'ATV. Le Membre importateur peut imposer des restrictions même si les consultations se soldent par un échec, mais en pareil cas la question doit être soumise à l'Organe de supervision des textiles pour examen dans les meilleurs délais et recommandations. De plus, afin que même les restrictions convenues dans des consultations bilatérales soient strictement conformes aux dispositions de l'ATV, l'Organe de supervision des textiles est tenu de déterminer si elles sont justifiées en vertu de l'ATV.

Résultats de l'application des dispositions de l'ATV

ATV, article 6:2

Comme on vient de le voir, des mesures de sauvegarde transitoires ne peuvent être utilisées que dans des cas exceptionnels, lorsque la branche de production qui fabrique une catégorie donnée de produits subit un dommage grave ou est menacée de subir un dommage grave par suite d'une augmentation des importations totales. Les dispositions établissent clairement que ces mesures transitoires ne peuvent être prises que si le pays importateur a pu établir l'existence d'un lien de causalité entre l'accroissement des importations et le dommage subi par la branche de production. L'ATV contient un certain nombre de paramètres économiques qui doivent être pris en considération pour déterminer s'il y a bien un lien de causalité. De plus, aucune mesure de sauvegarde ne peut être prise si la situation alléguée de la branche de production n'est pas due à un accroissement des importations, mais à des facteurs tels que "des modifications techniques ou des changements dans les préférences des consommateurs".

Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord, ces dispositions ont été invoquées par trois pays (États-Unis, Brésil et Colombie). Durant les six mois qui ont suivi cette entrée en vigueur (janvier-juin 1995), les États-Unis ont recouru à des mesures de sauvegarde à 24 reprises. Le processus d'examen a montré que bon nombre de ces mesures avaient été prises sans que les règles de l'Accord soient strictement respectées. Dans les deux cas qui ont fait l'objet d'une procédure de règlement des différends, le Groupe spécial a constaté que les États-Unis n'avaient pas examiné tous les facteurs qui devraient être pris en compte pour déterminer si l'augmentation des importations causait un dommage aux producteurs d'une catégorie donnée de produit.

Depuis la deuxième moitié de 1995, les importateurs ont eu beaucoup moins recours à ces dispositions et, par exemple, les États-Unis n'ont appliqué que quatre mesures de sauvegarde entre le milieu de 1995 et la fin de 1998. Ce phénomène peut s'expliquer par l'interaction de deux facteurs. D'une part, dans l'examen des affaires, l'Organe de supervision des textiles a souligné que les conditions auxquelles ces mesures sont subordonnées devaient être appliquées rigoureusement. D'autre part, les pays importateurs sont plus conscients du fait que, si ces mesures ne sont pas prises sur la base de motifs valables, les pays exportateurs concernés peuvent recourir au mécanisme de règlement des différends.

Règles d'origine

L'administration des contingents alloués par pays ou par région nécessite des règles d'origine permettant de déterminer à quel pays il convient d'imputer des importations de produits qui ont été ouvrés dans plusieurs pays. Aux États-Unis, jusqu'au 1er juillet 1996, le pays d'origine était réputé être celui

dans lequel le produit avait subi une transformation substantielle (dans le cas des vêtements, il s'agissait généralement du pays où le tissu était coupé). Depuis, les nouvelles règles disposent que le pays d'origine d'un produit textile ou d'un vêtement est le pays dans lequel ce produit a été entièrement obtenu, fabriqué ou assemblé. Toutefois, 16 catégories de produits font l'objet de règles distinctes. Ainsi, dans le cas des articles en filé, ruban, ficelle, corde ou câble, le pays d'origine n'est pas le pays dans lequel ces articles sont produits mais le pays dans lequel la matière première est produite. De même, pour les autres catégories de produits énumérées dans l'encadré 32, le pays d'origine est le pays qui a fabriqué le tissu.

Encadré 32

États-Unis : groupes de produits auxquels s'appliquent des règles d'origine spéciales

Articles en filé, ruban, ficelle, etc.
(HTS 5609)

Étiquettes, emblèmes, etc.
(HTS 5807)

Articles matelassés (HTS 5811)

Couches pour bébés
(HTS 6209.20.5040)

Mouchoirs (HTS 6213)

Écharpes, foulards, etc. (HTS 6214)

Couvertures et couvertures de voyage
(HTS 6301)

Linge de ménage (HTS 6302)

Rideaux, etc. (HTS 6303)

Couvre-lits et accessoires (HTS 6304)

Sacs et sachets d'emballage (HTS 6305)

Stores, tentes, etc. (HTS 6306)

Chiffons à poussière, serpillières, etc.
(HTS 6307.10)

Taies d'oreiller, bannières et autres
articles (HTS 6307.90)

Produits à broder (HTS 6308)

Coussins, oreillers, etc. (HTS 9404.90)

HTS : Nomenclature tarifaire harmonisée des États-Unis.

Les nouvelles règles appliquées par les États-Unis pourraient pénaliser les exportations de plusieurs pays, notamment pour ce qui est des produits énumérés dans l'encadré 32. Les exportations de bon nombre de ces produits, comme les tissus imprimés et teints, les produits matelassés, le linge de lit, les mouchoirs, les écharpes, les chiffons à poussière et serpillières et les taies d'oreiller et fourres de couette, font l'objet de restrictions pour un certain nombre de pays. Certains pays en développement importent des tissus grèges, qu'ils teignent et impriment puis réexportent. En vertu des nouvelles règles, l'origine de ces produits sera le pays qui a fabriqué le tissu grège. De même, de nombreux pays importent des tissus pour en faire du linge de lit, des rideaux ou des broderies. Là encore, le pays d'origine sera le pays qui a fourni le tissu.

Ces dispositions devraient créer encore d'autres difficultés pour les pays exportateurs. Ainsi, un pays qui fournit des tissus bruts aura du mal à intégrer dans son contingent les marchandises exportées par d'autres pays mais portées à son débit. L'obtention d'un visa du pays d'origine pourrait aussi imposer au pays ou à la région d'exportation une charge administrative considérable.

Une partie de ces problèmes pourront être réglés lorsque les Membres adopteront des règles harmonisées pour la détermination de l'origine, en s'appuyant sur les travaux entrepris par l'OMC en coopération avec l'OMD dans le cadre de l'Accord sur les règles d'origine. Actuellement, il n'existe aucun accord multilatéral contraignant définissant les critères de détermination de l'origine (voir chapitre 12).

Multiplication des mesures antidumping

La multiplication des mesures antidumping et des mesures compensatoires est aussi un problème majeur. L'encadré 33 donne la liste des pays qui appliquent actuellement des droits antidumping aux importations d'un ou plusieurs produits textiles ou vestimentaires et celles des pays dont les exportations sont visées.

Dans certains pays, ces droits ont été appliqués à des produits dont l'importation était limitée par des contingents, ce qui entraîne une double protection des producteurs nationaux. Les enquêtes ont souvent été ouvertes sans justification suffisante et certaines ont été closes peu après faute d'éléments. Même lorsqu'elles s'achèvent sans qu'un droit antidumping soit institué, ces enquêtes peuvent inciter les importateurs à s'adresser à un autre fournisseur et constituent donc une forme de harcèlement des exportateurs. Il faut donc que les autorités chargées de l'enquête examinent soigneusement les demandes de mesures antidumping émanant des branches de production et n'ouvrent d'enquête qu'à bon escient, en particulier lorsque les produits visés font l'objet de restrictions contingentes.

Encadré 33

Droits antidumping sur les textiles et vêtements

Membres appliquant des droits :

Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Canada, États-Unis, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Philippines, République de Corée, Turquie et Union européenne.

Membres visés :

Brésil, États-Unis, Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie, Japon, Malaisie, Pakistan, Portugal, République de Corée, Roumanie, Thaïlande et Turquie.

Conséquences pour les entreprises

Se préparer à une intensification de la concurrence

Dans les pays dont les exportations vers certains pays développés sont contingentées, les producteurs de textiles sont certainement déçus par la lenteur de l'élimination des restrictions prévue durant les deux premières étapes par l'ATV. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que, lorsque les restrictions restantes seront levées durant les troisième et quatrième étapes, les exportateurs seront exposés à une forte concurrence internationale. En outre, il est probable que les avantages découlant de la levée des restrictions ne seront pas répartis de façon uniforme entre les différents pays en développement.

Les avantages que les pays actuellement visés par des restrictions contingentes pourront retirer de l'élimination de ces restrictions dépendent de leur compétitivité. Ceux dont les producteurs ont préservé leur compétitivité en adoptant des technologies modernes pourront en tirer le meilleur parti. Les autres pays exportateurs, en particulier ceux qui n'ont pas réussi à utiliser intégralement leurs contingents, n'en retireront peut-être que des avantages minimes à moins qu'ils ne prennent sans tarder des mesures pour aider leurs producteurs à devenir plus compétitifs. Les pays dont les exportations ne sont

actuellement pas contingentées sur les marchés d'importation devront se préparer à la concurrence accrue des pays dont les exportations sont actuellement limitées par des contingents.

En conséquence, les producteurs de textiles des pays exportateurs devront exploiter le reste de la période de transition pour se préparer à soutenir une concurrence plus intense. Ils doivent moderniser leurs technologies, rationaliser leurs méthodes de production et faire des études de marché pour déterminer quels sont les segments dans lesquels ils peuvent soutenir efficacement la concurrence internationale en matière de prix et de qualité.

Traditionnellement, de nombreuses entreprises (en particulier dans certains pays en développement) se sont concentrées sur les marchés des pays développés. Lorsqu'elles élaborent des programmes et stratégies pour le développement de leurs exportations après l'expiration de l'ATV, elles ne devront pas négliger le vaste potentiel qu'offre aujourd'hui l'accroissement du commerce avec d'autres pays en développement. Plusieurs de ces pays ont réduit unilatéralement, dans le Cycle d'Uruguay, les droits de douane élevés qu'ils appliquaient autrefois aux produits textiles. Les pays qui appliquent actuellement des restrictions quantitatives les assouplissent progressivement dans le cadre du processus d'intégration de l'ATV. Leur demande va augmenter à mesure que leur développement économique progresse et que leur revenu par habitant s'accroît.