

ACCORD GENERAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL DE L'ACCORD ENTRE L'AUSTRALIE ET LA PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINEE CONCERNANT LES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE LES DEUX PAYS

1. Le Groupe de travail a été institué par le Conseil des représentants des parties contractantes à sa réunion du 2 mars 1977, pour examiner à la lumière des dispositions pertinentes de l'Accord général les dispositions de l'Accord sur les relations commerciales conclu entre l'Australie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, et pour présenter un rapport au Conseil.

2. Le Groupe de travail s'est réuni les 6 et 7 octobre 1977 sous la présidence de M. P.R. Barthel Rosa (Brésil). La composition du Groupe de travail était la suivante:

Australie	Ghana
Canada	Indonésie
Communautés européennes et leurs Etats membres	Jamaïque
Etats-Unis	Japon
Finlande	Malaisie
	Nouvelle-Zélande

A l'invitation du Conseil, la Papouasie-Nouvelle-Guinée s'était également fait représenter à la réunion.

3. La documentation de base du Groupe de travail comprenait une communication de la Mission permanente de l'Australie (L/4451), le texte de l'accord entre l'Australie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée concernant les relations commerciales entre les deux pays (L/4451/Add.1) et les questions posées par un certain nombre de parties contractantes avec les réponses apportées par les autorités australiennes (L/4519).

4. Présentant au Groupe de travail l'accord entre l'Australie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée concernant les relations commerciales entre les deux pays, le représentant de l'Australie a déclaré que cet accord établissait une zone de libre-échange entre les deux parties et remplaçait le Mémorandum d'accord de décembre 1973 qui s'appliquait aux relations commerciales entre elles avant l'accession à l'indépendance de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. L'accord a, entre autres objectifs, celui de favoriser le développement de la Zone grâce à l'expansion et à la diversification des échanges commerciaux entre les Etats membres et de faciliter le développement et l'exploitation des ressources de la Zone. La coopération commerciale, industrielle, administrative et technique, ainsi que les politiques et priorités en matière d'investissements directs, seront poursuivies et facilitées.

5. Le commerce était un élément important des relations spéciales qui existaient entre la Papouasie-Nouvelle-Guinée et l'Australie. En octobre 1953, conformément à l'article XXV de l'Accord général, les PARTIES CONTRACTANTES avaient accordé une dérogation à l'Australie pour qu'un traitement préférentiel puisse être appliqué aux importations en provenance de ce qui s'appelait alors le Territoire de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, en vue de promouvoir son développement économique, tandis que la Papouasie-Nouvelle-Guinée reconnaissait aux produits australiens le traitement NPF applicable aux pays tiers. Le nouvel accord (PATCRA) vise à faire en sorte que la Papouasie-Nouvelle-Guinée ne se trouve pas, pour ses échanges avec l'Australie, dans une situation moins avantageuse qu'avant son accession à l'indépendance. Il a été prévu qu'il serait officiellement renoncé, sous peu, à la dérogation de 1953.

6. En 1974-75 et en 1975-76, plus de 95 pour cent des importations australiennes en provenance de la Papouasie-Nouvelle-Guinée étaient admises en franchise; en 1977, d'après des estimations, c'est à plus de 99 pour cent des exportations de la Papouasie-Nouvelle-Guinée à destination de l'Australie que la franchise sera appliquée. En 1974-75, près de 82 pour cent de l'ensemble des échanges réciproques de l'Australie et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont bénéficié de la franchise. En conséquence, les parties à l'accord ont estimé qu'il était pleinement conforme aux dispositions de l'article XXIV de l'Accord général en ce sens qu'il créait, dès sa mise en application, une zone de libre-échange complète selon les termes de l'Accord général.

7. Le représentant de l'Australie a fait observer que, bien qu'en vertu de l'accord la Papouasie-Nouvelle-Guinée ne doive accorder aucune préférence inverse à l'Australie, les statistiques commerciales montrent que l'accord vise l'essentiel des échanges, au sens de l'article XXIV: c b). A cet égard, il a été souligné que l'article XXIV de l'Accord général ne contient aucune disposition spécifique concernant les préférences inverses. De l'avis des autorités australiennes, l'absence de préférences inverses en faveur de l'Australie n'enlève en rien à l'accord le statut d'un instrument instituant une zone de libre-échange.

8. Le représentant de l'Australie a également relevé que la Papouasie-Nouvelle-Guinée applique, à des fins fiscales, des taxes d'importation et d'exportation non discriminatoires à des taux qui, de l'avis des autorités australiennes, ne sauraient être considérés comme ayant un effet restrictif sur le commerce. Compte tenu des objectifs d'expansion et de diversification des échanges entre les Etats membres, un examen des produits actuellement repris dans les listes annexées à l'accord sera effectué dans le cadre de consultations annuelles, en vue d'apporter à ces listes les modifications jugées possibles et appropriées selon la conjoncture.

9. Le représentant de la Papouasie-Nouvelle-Guinée a exposé brièvement les objectifs de développement du gouvernement de son pays et la signification de l'accord pour la réalisation de ces objectifs. La Papouasie-Nouvelle-Guinée appartient aux régions tropicales de l'hémisphère Sud; elle est constituée de la partie orientale d'une île principale, et des nombreuses îles éparses de l'Archipel des Bismarck. Le terrain est accidenté et montagneux. Sur les 3 millions d'habitants que compte le pays, environ 75 pour cent vivent d'une

agriculture de subsistance, cependant que 10 autres pour cent sont constitués par une population rurale qui participe dans une certaine mesure à l'économie monétaire. La géographie entrave sérieusement les efforts de développement du gouvernement. Il n'y a pas de relations routières entre la capitale, Port Moresby, et les autres grands centres du pays. La majeure partie du commerce intérieur repose sur le cabotage et sur des transports aériens coûteux. La Papouasie-Nouvelle-Guinée est fortement tributaire des importations. Afin de pouvoir les financer, le gouvernement encourage vivement les industries à vocation exportatrice. Rappelant que, dans le premier chapitre de la publication du GATT intitulée "Le Commerce international en 1976/77", il est reconnu que si l'on veut maintenir la stabilité financière internationale, les pays en voie de développement qui ont une lourde dette extérieure ont un besoin urgent de réaliser des recettes d'exportation additionnelles, et que les mouvements de capitaux sont la contrepartie à terme de courants commerciaux, le représentant de la Papouasie-Nouvelle-Guinée a estimé que le libre accès au marché australien était essentiel pour le développement et la stabilité économiques de son pays. Il a également considéré que l'accord était pleinement compatible avec les objectifs de l'Accord général. En outre, le gouvernement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée était d'avis que la mise en oeuvre de cet accord dans une période de recrudescence du protectionnisme, mettait en évidence l'importance du rôle que l'Accord général ne cesse de jouer en tant qu'instrument destiné à promouvoir la libéralisation du commerce international.

10. Le Groupe de travail a noté que l'accord était fondamentalement destiné à promouvoir le développement économique de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et il a exprimé son soutien à cet objectif. Le Groupe de travail a noté aussi que l'accord consacrait le maintien des liens commerciaux traditionnels qui unissent étroitement l'Australie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée, et a reconnu qu'il se fondait sur des données historiques spéciales.

11. Des membres ont émis des doutes quant à la conformité de l'accord avec les dispositions de l'article XXIV, car il est apparu qu'aucun abaissement réciproque de droits ni aucune élimination réciproque d'autres réglementations restrictives des échanges n'avaient été requis de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. En outre, l'accord ne prévoit pas de nouvelle libéralisation notable des échanges entre les parties, mais constitue plutôt le maintien pour l'essentiel d'une situation préalable pour laquelle des dérogations avaient été accordées par les PARTIES CONTRACTANTES. En se demandant si l'accord, sous sa forme actuelle, était compatible avec l'article XXIV, un membre a noté que ledit accord ne comprenait pas de plan ni de programme pour l'établissement d'une zone de libre-échange complète, comme l'exige l'article XXIV. De plus, il a dit ne pas partager les vues du représentant de l'Australie qui estimait que les parties à des accords instituant des zones de libre-échange ne sont pas tenues à la réciprocité du fait que l'article XXIV ne fait pas mention des préférences inverses.

12. Un autre membre du Groupe de travail a déclaré que, de l'avis de son gouvernement, il est peu probable que l'accord entraîne dans un proche avenir un détournement des échanges, mais que cette éventualité ne peut être absolument écartée. Son gouvernement se félicite de ce que l'accord n'exige aucune préférence inverse de la part de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et il accueille aussi favorablement l'assurance, donnée par les parties, que cet aspect fondamental de l'accord sera préservé. Les autorités de son pays se félicitent aussi de la simplicité et de la clarté des règles d'origine, qui reposent seulement sur le critère d'une valeur ajoutée de 50 pour cent. Il a exprimé l'espoir que ces règles puissent servir de modèle pour d'autres accords préférentiels. Cette opinion concernant la question des règles d'origine a été appuyée par un autre membre du Groupe de travail. Un membre a déclaré que, de l'avis de sa délégation, les règles d'origine doivent répondre aux exigences économiques et commerciales propres à un contexte déterminé.

13. Un membre a déclaré que, de l'avis des autorités de son pays, l'accord établit une zone de libre-échange conformément aux dispositions de l'article XXIV, puisque l'essentiel des échanges commerciaux entre les parties est exempt de droits de douane et d'autres réglementations restrictives des échanges.

14. Quelques membres du Groupe de travail ont fait valoir que des rapports sur l'application de l'accord devaient être présentés tous les deux ans conformément aux procédures habituelles dans les cas de ce genre. Un membre a noté que, si une partie contractante connaissait des difficultés du fait de l'application de l'accord, il fallait pouvoir compter sur des consultations, afin que des solutions appropriées puissent être trouvées. Un autre membre a estimé que toute modification apportée à l'accord devrait être notifiée sur le champ aux PARTIES CONTRACTANTES.

15. En réponse aux points qui ont été évoqués, le représentant de l'Australie a déclaré que les autorités de son pays estiment que l'accord institue dès maintenant une zone de libre-échange pleinement conforme aux dispositions de l'article XXIV, et que, de ce fait, la question de la présentation de rapports concernant des progrès à réaliser à l'avenir ne se pose pas. Il a ajouté que, conformément à l'article X de l'Accord général, les modifications apportées aux dispositions de l'accord relatives aux échanges paraîtront avant leur entrée en vigueur dans des publications dont disposent les parties contractantes. Celles-ci auront la faculté de poser toutes questions par les voies normales. Dans les cas où des problèmes précis se poseraient, les procédures de consultation de l'article XXII pourraient être utilisées. Le représentant de l'Australie a noté que si l'obligation de présenter des rapports avait été acceptée pour la plupart des autres accords concernant des zones de libre-échange examinés au GATT, c'est que ces accords avaient été notifiés comme étant des accords provisoires et qu'ils comprenaient des plans et des programmes pour l'établissement de zones de libre-échange complètes.

16. En réponse à une question concernant l'éventualité, par suite de l'application des clauses de sauvegarde prévues par l'accord, d'une diminution du pourcentage d'échanges bénéficiant de l'admission en franchise au titre de l'accord, le représentant de l'Australie a fourni des chiffres, fondés sur les statistiques du commerce de l'Australie, afin de montrer que les échanges visés ont augmenté ces dernières années. Le total du commerce réciproque entre l'Australie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée s'est élevé à 228 millions de dollars australiens en 1974/75, 211 millions en 1975/76 et 270 millions en 1976/77, soit une augmentation de 28 pour cent entre les deux dernières années. Le pourcentage des importations australiennes de produits en provenance de Papouasie-Nouvelle-Guinée qui sont admises en franchise de droits a passé de 97,7 pour cent en 1974/75 et 96,8 pour cent en 1975/76, à 99,4 pour cent en 1976/77.

17. Répondant à une autre question, le représentant de l'Australie a déclaré que les premières consultations périodiques prévues par l'accord n'avaient conduit à aucune modification de l'accord ni des listes d'exceptions.

Conclusions

18. Les objectifs et les fins de l'accord, en particulier l'objectif qui consiste à promouvoir le développement économique de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et à contribuer à élever le niveau de vie de son peuple ont rencontré au sein du Groupe de travail compréhension et soutien vigoureux. Les parties à l'accord, appuyées par quelques membres du Groupe de travail, étaient d'avis que l'accord établissait une zone de libre-échange en conformité des dispositions de l'article XXIV. Rappelant certains des points qu'ils avaient soulevés au cours de la discussion générale, quelques autres membres ont estimé qu'il est douteux que l'accord soit tout à fait compatible avec les dispositions de cet article.

19. Les représentants de l'Australie et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont fait observer que, de l'avis de leurs autorités, l'accord était, dès son entrée en vigueur, conforme aux dispositions de l'article XXIV:8 b) et que, de ce fait, aucune disposition de l'Accord général ne faisait obligation aux parties de présenter des rapports sur l'application ultérieure de cet instrument. Toutefois, devant les préoccupations exprimées par quelques membres du Groupe de travail, les intervenants sont convenus, sans préjudice du statut de l'accord au regard des dispositions de l'Accord général, de présenter dans les deux ans un rapport sur son application, pour l'information des PARTIES CONTRACTANTES. Quelques membres du Groupe de travail ont émis l'opinion que, compte tenu de la décision des PARTIES CONTRACTANTES concernant la présentation de rapports sur les accords régionaux (IBDD, Supplément n° 18, page 42), et des pratiques antérieures du GATT en la matière, il conviendrait d'adopter une procédure prévoyant la présentation régulière de rapports tous les deux ans. Ils ont indiqué qu'ils souhaiteraient reprendre l'examen de cette question devant le Conseil. Il a été entendu que l'accord ne serait nullement considéré comme affectant les droits légaux des parties contractantes au titre de l'Accord général.