NATIONS UNIES

TD

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/52/4
4 août 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT
Cinquante-deuxième session
Genève, 3-14 octobre 2005
Point 4 b) de l'ordre du jour provisoire

EFFRITEMENT DES PRÉFÉRENCES DONT BÉNÉFICIENT LES PAYS LES MOINS AVANCÉS: ÉVALUATION DES INCIDENCES ET DIFFÉRENTES POSSIBILITÉS D'EN ATTÉNUER L'AMPLEUR*

Note du secrétariat de la CNUCED

* La publication tardive de ce document est due à des raisons techniques.

GE.05-51597 (F) 070905 130905

Résumé

En vue d'estimer la valeur des préférences commerciales et leur effritement suite à l'abaissement des droits NPF, le secrétariat met l'accent, dans la présente note, sur les pays et les produits qui profitent le plus des mesures préférentielles prises récemment par l'Union européenne, le Japon et les États-Unis pour favoriser l'accès des PMA aux marchés. Tout en soulignant le rôle croissant du commerce international des services et le fait que plusieurs PMA sont devenus moins tributaires des préférences pour le commerce des biens, il fait observer que près de 20 produits primaires très importants pour les pays les moins avancés sont exportés vers ces trois grands marchés sans bénéficier d'un traitement préférentiel, car ils bénéficient du régime NPF d'admission en franchise (ou sont soumis à des taux NPF très faibles). D'autre part, les PMA exportent vers les mêmes marchés 18 produits qui font l'objet de nettes marges préférentielles. En 2003, presque la moitié de leurs exportations totales de biens ayant bénéficié d'un accès préférentiel était originaire de 11 pays et correspondait à 17 catégories de produits.

Dans la présente note, le secrétariat étudie brièvement les mesures qui pourraient être prises pour atténuer les effets fâcheux de l'effritement des préférences. Parallèlement aux appels en faveur d'un renforcement des préférences actuelles et de l'octroi d'une compensation financière aux pays les plus touchés par le phénomène, on prend conscience de la nécessité d'étendre la notion de traitement préférentiel à des domaines autres que l'accès aux marchés. Plus particulièrement, il convient d'agir directement sur la capacité de production, en vue de réduire la dépendance des PMA à l'égard des préférences commerciales et leur vulnérabilité au risque d'effritement. Diverses mesures préférentielles allant dans ce sens sont considérées comme souhaitables. À cet égard, le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce permet aux partenaires de déterminer, pour chaque PMA, les modalités d'un traitement spécial − dans le secteur commercial comme dans d'autres domaines − qui apparaissent importantes pour aider ce pays à surmonter les handicaps qui nuisent à sa compétitivité.

TABLE DES MATIÈRES

Page

Introduction 4

Importance des préférences commerciales accordées aux PMA sur les trois grands marchés considérés 5

Pour qui les préférences sont-elles importantes? 5

Les PMA et les régimes préférentiels de l'Union européenne 13

Les PMA et le régime préférentiel du Japon 18

Les PMA et les régimes préférentiels des États-Unis 18

Effets prévus de l'effritement des préférences sur le commerce 20

Modalités et options possibles pour atténuer les effets préjudiciables de l'effritement des préférences sur les PMA 24

Amélioration des préférences commerciales 24

Compensation financière pour contrebalancer l'effritement des préférences 25

Remédier aux effets préjudiciables de l'effritement dans un cadre plus général 27

Conclusion 29

Introduction

1. Les préférences en matière d'accès aux marchés qui sont accordées dans le cadre de régimes préférentiels autonomes figurent parmi les exemples les plus concrets du traitement spécial et différencié des pays en développement. Dans leur première déclaration ministérielle, faite à Singapour en 1996, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), convenant de mettre en œuvre un plan d'action en faveur des pays les moins avancés (PMA), ont souligné l'importance que revêtaient les préférences commerciales pour ces pays et encouragé les partenaires commerciaux des PMA à les améliorer.

2. En 2003, à sa cinquantième session, le Conseil du commerce et du développement a étudié l'effet des dernières mesures prises en faveur des pays les moins avancés dans le domaine de l'accès aux marchés, dont l'initiative «Tout sauf les armes» de l'Union européenne et la loi sur la croissance et les potentialités de l'Afrique (l'AGOA) adoptée par les États-Unis. Dans une note d'information[1], le secrétariat de la CNUCED a souligné que les préférences concernant l'accès aux marchés avaient un effet bénéfique sur l'investissement, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté dans plusieurs PMA, en particulier ceux qui avaient une capacité d'exportation concurrentielle, mais que leur sous-utilisation amoindrissait la valeur des concessions correspondantes. Elle est surtout imputable à la faiblesse de la capacité de production, mais tient aussi à la rigueur des règles d'origine et au risque d'instabilité des préférences dans le temps, qui peuvent influer sur les décisions des investisseurs potentiels. L'effritement des préférences dû à l'abaissement des taux de la nation la plus favorisée (NPF) et à la conclusion d'accords régionaux de libre-échange constitue un des principaux freins aux efforts déployés par les PMA pour surmonter leurs handicaps dans l'économie mondiale.

3. Voilà pourquoi le Conseil a demandé au secrétariat «d'analyser les conséquences pour les PMA de l'éventuel effritement des préférences résultant de la poursuite de la libéralisation du commerce et, le cas échéant, de recommander des mesures pour aider les PMA à en atténuer les effets préjudiciables»[2].

4. La présente note a été établie en réponse à cette demande pour faire provisoirement le point des incidences de l'amenuisement des préférences. La deuxième section donne une vue d'ensemble de la situation des PMA face à ce phénomène, l'accent étant mis sur les pays et les produits qui profitent le plus des préférences commerciales sur les trois grands marchés considérés. La troisième section présente les résultats d'une simulation consistant à estimer l'effet d'un effritement complet des préférences sur les échanges, compte tenu du fait que, dans de nombreux secteurs, celles-ci ne sont pas pleinement utilisées. La quatrième section traite de certains moyens d'atténuer les répercussions préjudiciables de l'effritement sur les PMA, étant entendu que l'objectif premier est de renforcer la compétitivité et la capacité de production de ces pays et de réduire leur dépendance à l'égard des préférences commerciales.

---

[1] Document TD/B/50/5 de la CNUCED.

[2] Conclusions concertées 476 (L) du Conseil du commerce et du développement («Examen des progrès de la mise en œuvre du programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010»), par. 10.

Importance des préférences commerciales accordées aux PMA sur les trois grands marchés considérés

5. Depuis l'adoption du système généralisé de préférence (SGP) au début des années 70, les pays en développement ont considérablement accru leur part du commerce mondial et utilisent beaucoup plus largement les préférences. Des mécanismes de «gradation» − prévoyant la suppression progressive du régime préférentiel accordé aux pays, au fur et à mesure qu'ils atteignent certains niveaux − ont été mis en place par les États-Unis en 1988, dans le cadre de leur schéma de préférences SGP, ainsi que par l'Union européenne et le Japon à la fin des années 90[3].

6. La question du degré d'utilisation des préférences occupe une place croissante dans le débat sur l'effritement de ces avantages[4]. Auparavant, on calculait l'effritement des préférences en partant de l'hypothèse que celles-ci étaient pleinement utilisées, mais aujourd'hui on sait que les taux NPF sont souvent appliqués même quand il existe des taux préférentiels. Si les pays ne mettent pas à profit le traitement préférentiel qui leur est offert, c'est, entre autres raisons, parce qu'ils ont du mal à satisfaire aux règles d'origine et aux normes. Dans d'autres cas, la sous-utilisation des préférences tient à des facteurs positifs et non pas négatifs: c'est que les exportateurs jugent leur compétitivité suffisante sur les marchés considérés, même sans conditions préférentielles, ou qu'il leur en coûte moins de renoncer aux avantages tarifaires que de se plier aux impératifs du régime préférentiel.

7. Le débat sur l'amenuisement des préférences commerciales a également évolué du fait que la spécialisation économique de nombreux bénéficiaires a beaucoup changé.

Pour qui les préférences sont-elles importantes?

8. L'effet bénéfique des préférences commerciales et l'effet préjudiciable de leur effritement dépendent de la structure des exportations du pays considéré et de ses incidences sociales. Une question particulièrement importante est celle des conséquences socioéconomiques de l'effritement pour les groupes vulnérables (petits agriculteurs, ouvriers, etc.), comparés aux acteurs économiques des secteurs qui ne misent pas sur les préférences, comme ceux qui travaillent dans le tourisme, les transports ou les services aux entreprises.

---

[3] Voir les rapports du Comité spécial des préférences de la CNUCED. Dans un mécanisme de gradation, le pays donneur de préférences fixe généralement des seuils de compétitivité (comme dans le schéma des États-Unis), mais le volume des échanges peut également faire partie des critères pris en considération.

[4] Dans la présente note, le terme «utilisation» désigne le rapport des importations de biens auxquels sont effectivement appliquées des conditions préférentielles à la valeur totale des importations normalement passibles de droits des mêmes biens, ayant la même origine, sur le même marché. (Les «importations normalement passibles de droits» comprennent les produits qui sont importés à des conditions préférentielles ainsi que ceux qui sont importés à des conditions moins avantageuses ou en régime NPF.) Les données commerciales sont fondées sur les déclarations en douane présentées au moment de l'importation dans les pays donneurs de préférences.

9. Une majorité de PMA (39 sur 50) exporte principalement des biens, mais 11 tirent des services internationaux plus de la moitié de leurs recettes en devises[5]. Pour sept d'entre eux, la proportion dépasse 70 %. Dans certains PMA, en particulier les petits États insulaires, la spécialisation dans les services (le tourisme joue généralement un rôle prédominant) est due à la situation géographique ou aux conditions naturelles, notamment parce que le patrimoine environnemental est propice au développement du tourisme. Dans d'autres PMA, y compris des pays qui exportent encore plus de biens que de services, la croissance des exportations de services est le fruit d'efforts déployés pour diversifier l'économie afin qu'elle dépende moins des préférences.

10. En 2003, les branches qui faisaient fond sur l'accès préférentiel aux marchés et qui étaient donc plus ou moins exposées au risque d'effritement des préférences étaient à l'origine de 33 % des recettes totales en devises des PMA, d'après les estimations. On peut considérer que ce ratio représente le taux d'exposition audit risque, compte tenu, pour chaque pays, de la structure des exportations de biens et services. Près de 20 ans auparavant (en 1985), le pourcentage correspondant était beaucoup plus élevé, puisqu'il atteignait 64 %. Toutefois, comme les possibilités de diversification varient beaucoup selon les PMA, la baisse du taux d'exposition est en fait inégale. Moins d'un tiers des pays les moins avancés ont réussi à réduire leur dépendance à l'égard des préférences commerciales grâce à la diversification, et la grande majorité des PMA a beaucoup de mal à progresser sur le plan structurel, la plupart souffrant d'une concentration économique et étant confrontés à l'érosion des préférences.

11. Certains pays qui, au départ, exportaient surtout des produits primaires ont fait d'importants progrès sur la voie de la restructuration: ils sont aujourd'hui moins tributaires des préférences pour leurs exportations de biens et misent davantage sur des activités ayant une plus forte valeur ajoutée. En outre, le commerce international des services a eu un effet catalyseur sur l'ensemble de leur économie. En voici quelques exemples notables.

12. Au Cambodge, où près de 60 % des recettes en devises proviennent des exportations de vêtements, le tourisme est désormais le deuxième secteur de l'économie et les services en général devraient gagner encore en importance, le pays devenant ainsi moins tributaire de l'accès préférentiel aux marchés de produits.

13. En Éthiopie, le secteur des transports aériens est depuis peu la première source de recettes d'exportation, alors qu'il y a 20 ans il rapportait quatre fois moins que le café. Avec le développement des services aux entreprises et du tourisme, le pays a, dans une certaine mesure, connu une transformation structurelle, les services internationaux représentant désormais 60 % de l'économie d'exportation. La part du café dans les recettes totales en devises est tombée de 39 % en 1985 à 21 %. On a également assisté à une tertiarisation de l'économie de l'Érythrée, la part du tourisme et des transports dans les recettes totales en devises atteignant désormais presque 40 %.

[5] Le Cap-Vert, les Comores, Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, Kiribati, les Maldives, Samoa, Sao Tomé-et-Principe, Tuvalu et Vanuatu.

14. Les progrès structurels accomplis par la République démocratique populaire lao sont tout aussi remarquables. Le tourisme est devenu la première source de recettes d'exportation (22 %). Près de la moitié des exportations (47,4 %) sont attribuables aux secteurs du tourisme, de l'électricité et des transports.

15. Au Népal, où le secteur dominant − celui des vêtements − souffre de l'érosion des préférences, le tourisme, les services aux entreprises et les transports sont désormais à l'origine de plus d'un quart des recettes d'exportation et, s'il parvient à une plus grande stabilité politique, le pays pourrait poursuivre sa restructuration économique et devenir moins dépendant des préférences.

16. Enfin, la République-Unie de Tanzanie et l'Ouganda offrent des exemples insignes de progrès structurel dû à l'essor du tourisme, secteur qui, ces dernières années, est devenu la première source de recettes en devises, avant les produits minéraux et le café, respectivement. La part des activités primaires et de la pêche dans les recettes d'exportation dépasse encore 50 % pour la République-Unie de Tanzanie, mais est désormais inférieure à un tiers pour l'Ouganda.

17. Le tableau 1 indique les exportations des PMA qui ont bénéficié des principaux régimes préférentiels de l'Union européenne, du Japon et des États-Unis. Les montants globaux ont tous été calculés sur la base des exportations ayant effectivement reçu un traitement préférentiel, selon les données communiquées à la CNUCED par les États membres[6], et ne comprennent donc pas les exportations de biens qui ont été admises en régime NPF[7] alors qu'elles auraient pu faire l'objet de préférences.

[6] Les montants pour 2001 et 2002 sont fondés sur les chiffres les plus récents dont disposait la CNUCED en juillet 2005, qui lui avaient été communiqués par les pays donneurs de préférences.

[7] D'autres auteurs ont suivi d'autres méthodes. Voir, par exemple, le document de l'OCDE intitulé «Trade preference erosion: potential economic impacts», *Trade Policy Working Paper* 17.

Tableau 1

Exportations des PMA vers l'Union européenne, le Japon et les États-Unis qui ont effectivement reçu un traitement préférentiel en 2002 ou 2001
(en milliers de dollars des États-Unis)

Marché donneur de préférences	Importations en provenance des PMA qui ont effectivement reçu un traitement préférentiel	Année	Produits agricoles	Autres produits	Total
Union européenne	Importations en provenance des PMA du groupe ACP qui ont bénéficié du traitement préférentiel applicable aux produits des pays ACP	2002	390 695 (22,6 %)	1 341 706 (77,4 %)	1 732 401
	Importations en provenance des PMA ne faisant pas partie du groupe ACP qui ont bénéficié d'un traitement préférentiel au titre de l'initiative «Tout sauf les armes»	2002	48 113 (2,2 %)	2 172 151 (97,8 %)	2 220 264
	Importations totales de l'UE en provenance des PMA qui ont bénéficié d'un traitement préférentiel		438 808 (11,1 %)	3 513 857 (88,9 %)	3 952 665
Japon	Importations en provenance des PMA qui ont bénéficié du traitement SGP	2001	3 891 (1,7 %)	224 504 (98,3 %)	228 395
États-Unis	Importations en provenance des PMA visés par l'AGOA qui ont bénéficié du traitement prévu par cette loi	2001	7 690 (3,1 %)	237 466 (96,9 %)	245 156
	Importations en provenance des PMA non visés par l'AGOA qui ont bénéficié du traitement SGP	2001	2 146 (0,1 %)	3 035 389 (99,9 %)	3 037 535
	Importations totales des États-Unis en provenance des PMA qui ont bénéficié d'un traitement préférentiel		9 836 (0,3 %)	3 272 855 (99,7 %)	3 282 691

Source: CNUCED.

18. Les préférences commerciales sont très importantes pour plusieurs PMA, étant donné le poids socioéconomique des secteurs qui en profitent. Toutefois, les produits primaires exportés par les pays les moins avancés vers les principaux marchés des pays développés sont pour la plupart exemptés de droits sans bénéficier d'un traitement préférentiel sur lesdits marchés, car ces produits sont soit admis en franchise en application de la clause NPF (c'est le cas de la grande majorité d'entre eux), soit assujettis à un taux NPF très faible. Les produits «non préférentiels» et les principaux PMA fournisseurs sont indiqués au tableau 2.

19. Les exportations des PMA qui bénéficient d'importantes marges de préférence sur les trois grands marchés considérés sont, entre autres, les poissons frais ou congelés (la marge variant entre 10 % et 22 %, en fonction du marché), les poulpes ou pieuvres (8 %), le thon en conserve (entre 9 % et 24 %), les fleurs fraîches coupées (entre 4 % et 12 %), la vanille (6 %), les clous de girofle (8 %), le tabac (31 %), les préparations à base de pétrole (entre 4 % et 6 %), l'urée (7 %), les cuirs (entre 3 % et 22 %), les tissus de jute (entre 4 % et 14 %), les tapis en laine (entre 8 % et 9,5 %), les vêtements (entre 6 % et 13 %), le lin (12 %), les produits du jute (3 %), les chaussures (entre 7 % et 25 %), les chapeaux (entre 2 % et 6 %) et les jeux de fils (entre 2 % et 5 %).

20. Ces dernières années, les 20 pays indiqués au tableau 3 sont ceux qui ont le plus profité des préférences accordées aux PMA par l'Union européenne, le Japon et les États-Unis (dans un ordre décroissant, en fonction de la valeur totale des exportations préférentielles vers ces trois marchés)[8].

[8] Les produits mentionnés dans cette liste présentent deux caractéristiques communes: ils ont tous été exportés vers les trois marchés avec d'importantes marges de préférence (par exemple, 12 % pour les vêtements) et la valeur annuelle des exportations a dépassé 5 millions de dollars ces dernières années pour chaque produit et chaque pays.

Tableau 2

Principaux produits primaires, parmi les produits importants pour les PMA, qui ne font pas l'objet d'un traitement préférentiel (régime NPF d'admission en franchise)

Produits	Fournisseurs
Minerai d'aluminium	Guinée, Mozambique
Peaux d'animaux	Burkina Faso, Djibouti
Minerai de cobalt[9]	République démocratique du Congo, Zambie
Fèves de cacao	Guinée équatoriale, Haïti, Îles Salomon, Sao Tomé-et-Principe, Sierra Leone
Café (non torréfié)	Angola, Burundi, Éthiopie, Malawi, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Rwanda
Cuivre[10]	République démocratique du Congo, Zambie
Coprah	Kiribati
Graines de coton	Bénin, Burkina Faso, Guinée-Bissau, Mali, Ouganda, République centrafricaine, Soudan, Tchad, Togo
Diamants	Angola, Guinée, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sierra Leone
Or[11]	Éthiopie, Mali, République démocratique du Congo, Soudan
Gomme arabique	Soudan, Tchad
Minerai de fer	Mauritanie, Togo
Jute	Bangladesh
Huile de pétrole[12]	Angola, Guinée équatoriale, République démocratique du Congo, Soudan, Yémen

[9] Le droit NPF sur le cobalt sous forme brute (SH 810510) importé aux États-Unis est de 1,5 %.

[10] Le droit NPF sur les cathodes et sections de cathodes de cuivre affiné (SH 740311) est de 1 % aux États-Unis et 2 % au Japon.

[11] Le taux NPF sur l'or sous forme brute (SH 710812) est de 2,1 % aux États-Unis.

[12] Le Japon et les États-Unis soumettent les importations d'huiles brutes de pétrole (SH 270900) à des droits spécifiques sur une base NPF, tandis que l'Australie, le Canada, la Suisse et l'Union européenne leur appliquent un taux NPF nul.

Produits	Fournisseurs
Plantes pharmaceutiques	Soudan, Vanuatu
Phosphates	Togo
Caoutchouc naturel	Cambodge, Libéria
Graines de sésame	Burkina Faso, Éthiopie, Myanmar, République-Unie de Tanzanie, Soudan
Thé	Burundi, Malawi, Ouganda, Rwanda
Bois (non conifères ou tropicaux)	Cambodge, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Îles Salomon, République centrafricaine, République démocratique populaire lao, Libéria, Myanmar, Vanuatu

Source: CNUCED.

Tableau 3

Les 20 PMA qui ont profité le plus de l'accès préférentiel aux marchés des États-Unis, du Japon et de l'UE ces dernières années

Pays	Produits
Angola	Huiles brutes de pétrole et leurs préparations; seiches, calamars et encornets
Bangladesh	Poissons et crevettes congelés; urée; cuirs; tissus et sacs de jute; vêtements; lin; tentes; chaussures; chapeaux
Madagascar	Crevettes congelées; vanille; clous de girofle; thon en conserve; vêtements
Sénégal	Poissons et filets de poisson frais et congelés; seiches, calamars et encornets; poulpes et pieuvres; huile d'arachide brute; thon en conserve; chaussures en cuir
Cambodge	Vêtements; chaussures en cuir
Népal	Tapis en laine; vêtements; chapeaux
République démocratique du Congo	Huiles brutes de pétrole et leurs préparations
Myanmar	Vêtements; chaussures en cuir
Mozambique	Crevettes congelées
Mauritanie	Poissons frais et congelés; seiches, calamars et encornets; poulpes et pieuvres
Malawi	Tabac
République-Unie de Tanzanie	Filets de poisson frais et congelés; poulpes et pieuvres; fleurs fraîches coupées; tabac; préparations d'huiles brutes de pétrole
Ouganda	Filets de poisson frais et congelés; fleurs fraîches coupées; tabac
Soudan	Huile d'arachide brute
Guinée équatoriale	Huiles brutes de pétrole
Îles Salomon	Thon en conserve
Yémen	Préparations d'huiles brutes de pétrole
République démocratique populaire lao	Vêtements
Zambie	Fleurs fraîches coupées
Guinée	Poissons frais

Source: Données de la CNUCED sur les recettes en devises tirées de l'exportation de biens et services.

21. L'accès préférentiel des exportations de vêtements des PMA a des conséquences socioéconomiques particulièrement importantes. Au Bangladesh, 90 % des 1,8 million de personnes travaillant dans ce secteur sont des femmes qui, d'après les estimations, sont à l'origine de 46 % du revenu total des ménages dans ce pays. Au Cambodge, il y avait en 2003 plus de 200 usines de vêtements, concentrées autour de Phnom Penh et dans les provinces avoisinantes, qui employaient environ 200 000 ouvriers. Près des deux tiers (64 %) des travailleurs du secteur manufacturier au Cambodge sont employés par l'industrie du vêtement, et 85 % à 90 % d'entre eux sont des femmes, la plupart âgées de moins de 24 ans et originaires de familles rurales pauvres. Leur salaire contribue à faire vivre au moins 100 000 ménages ruraux[13].

22. Au Lesotho, la production de vêtements pour l'exportation a permis d'employer environ 50 000 personnes. Toutefois, plus de 20 % des emplois dans le secteur textile ont été supprimés au cours des derniers mois du fait de la fermeture d'usines de vêtements appartenant à des étrangers − suite aux pertes considérables subies sur le marché des États-Unis, qui étaient imputables à la fois à l'intensification de la concurrence internationale sur le marché mondial des textiles, avec la suppression progressive des contingents d'importation, et à la surévaluation de la monnaie du Lesotho par rapport au dollar des États-Unis. Cette situation économique sans précédent se traduit aujourd'hui par une recrudescence de la pauvreté dans un pays déjà profondément traumatisé par l'incidence du sida.

Les PMA et les régimes préférentiels de l'Union européenne

23. L'Union européenne accorde aux PMA des préférences commerciales dans le cadre de l'Accord de partenariat de Cotonou, conclu avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)[14], et du système généralisé de préférences (SGP). Avant l'initiative «Tout sauf les armes» lancée en 2001 par l'Union, qui a ainsi élargi la portée de son schéma SGP au profit des pays les moins avancés[15], les préférences accordées aux PMA en vertu de l'Accord de Cotonou (qui a remplacé les Conventions de Lomé) étaient plus généreuses que celles dudit schéma, en particulier pour les produits agricoles qui étaient beaucoup plus nombreux à en bénéficier.

24. Malgré l'entrée en vigueur de cette initiative en 2002, la quasi-totalité des exportations des pays les moins avancés du groupe ACP vers l'Union européenne a été effectuée en régime ACP cette même année. Les rares exportations effectuées au titre de l'initiative sont néanmoins prises en considération dans le présent document.

---

[13] D'après le BIT et des rapports préliminaires de la Banque asiatique de développement.

[14] Quarante et un des 79 États ACP sont des PMA.

[15] En particulier, les prix d'entrée pour les fruits et légumes ainsi que les droits spécifiques pour la farine et le sucre ont été complètement supprimés dans le cadre de cette initiative, alors qu'ils sont toujours applicables, même si leur taux a été réduit, dans le cadre de l'Accord de Cotonou. Voir CNUCED, «Trade preferences for LDCs: an early assessment of benefits and possible improvements» (UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8).

Les préférences de Cotonou

25. Les préférences de Cotonou ont en général été utilisées plus largement par les PMA du groupe ACP que celles du SGP par les PMA non ACP. Leur taux moyen d'utilisation a été supérieur à 70 % entre 1998 et 2002, parce que les pays ACP exportent surtout des produits agricoles et que les règles d'origine sont plus faciles à appliquer pour ceux-ci que pour les articles manufacturés.

26. Seulement un quart des importations de l'Union européenne en provenance des PMA du groupe ACP étaient des marchandises passibles de droits (c'est-à-dire des marchandises qui auraient été soumises à des droits si elles avaient été exportées par des pays non bénéficiaires de préférences); les trois quarts restants ont bénéficié du régime NPF d'admission en franchise. En 2002, les produits agricoles des PMA ACP qui ont profité le plus des préférences de Cotonou relevaient de neuf lignes tarifaires. Certains figurent dans le tableau 4.

27. Après l'entrée en vigueur de l'initiative «Tout sauf les armes», les PMA exportateurs du groupe ACP étaient censés utiliser non plus les préférences de Cotonou, mais celles du SGP car elles constituaient désormais le régime le plus favorable pour les pays les moins avancés. Or, en 2002, ils ont majoritairement continué à exporter des marchandises aux conditions préférentielles de l'Accord de Cotonou, bien que le régime ACP fût devenu moins avantageux que le schéma SGP amélioré. La raison de cette anomalie, qui explique la distinction faite entre les deux catégories d'importations − selon les conditions de Cotonou et selon les conditions de l'initiative «Tout sauf les armes» (tableau 4) − est, semble-t-il, la différence entre les certificats d'origine ACP et SGP. Les exportateurs ACP qui avaient l'habitude d'utiliser le certificat d'origine «EUR 1» imposé par l'Accord de Cotonou ont continué à s'en servir en 2002 (et probablement même au-delà), au lieu d'adopter le certificat d'origine du SGP («formulaire A»). Au moment de l'importation sur le marché de l'Union européenne, la transaction est enregistrée en tant qu'importation ACP ou importation SGP en fonction du certificat d'origine (formulaire «EUR 1» ou «formulaire A») qui est présenté par l'importateur avec la déclaration en douane. L'avantage relatif que les exportateurs ACP et leurs clients peuvent avoir trouvé à utiliser le régime ACP au lieu de profiter du traitement SGP institué par l'initiative «Tout sauf les armes» variait selon les produits: s'ils optaient pour le second, les exportateurs risquaient de se priver du régime cumulatif plus libéral prévu par l'Accord de Cotonou en ce qui concerne l'origine des éléments; d'autre part, en choisissant les conditions de l'Accord de Cotonou plutôt que celles de l'initiative, ils risquaient de se priver d'une marge de préférence plus importante[16].

[16] Voir CNUCED, «Trade preferences for LDCs: an early assessment of benefits and possible improvements» (UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8), p. 48 et 49.

Tableau 4

Principaux produits des PMA importés dans le cadre des régimes préférentiels de l'Union européenne en 2002

Désignation des produits	Taux de droit			Importations, en milliers de dollars É.-U.				Part dans l'ensemble des importations préférentielles considérées	Principal fournisseur et sa part dans le total des importations considérées
	NPF	ACP	PMA	Importations totales en provenance du sous-groupe de PMA considéré	Importations passibles de droits en provenance du sous-groupe de PMA considéré	Importations de biens pouvant bénéficier du régime préférentiel	Importations de biens ayant effectivement bénéficié du régime préférentiel		
Principaux produits agricoles importés des PMA ACP aux conditions préférentielles de Cotonou									
Tabac	18,4 % (min. 22 euros, max. 24 euros le quintal)	0,0	n.d.	69 713	69 713	69 713	68 303	20,9 %	Malawi (84,7 %)
Huile d'arachide brute	6,4 %	0,0	n.d.	74 462	74 462	74 462	67 254	20,5 %	Sénégal (78,9 %)
Vanille	6,0 %	0,0	n.d.	72 739	72 739	72 739	60 400	18,5 %	Madagascar (83,8 %)
Total des importations considérées				402 269	402 269	402 269	327 296	100 %	
Principaux produits non agricoles importés des PMA ACP aux conditions préférentielles de Cotonou									
Aluminium	6,0 %	0,0	n.d.	404 792	404 792	404 792	397 820	34,0 %	Mozambique (100 %)
Crevettes congelées	12,0 %	0,0	n.d.	191 272	191 272	191 272	181 524	15,5 %	Madagascar (55,3 %)
Filets de poisson frais ou réfrigérés	9,0 %	0,0	n.d.	142 333	142 333	142 333	103 493	8,9 %	Tanzanie (64,6 %)
Total des importations considérées				1 292 093	1 292 093	1 292 093	1 168 374	100 %	
Principaux produits agricoles importés des PMA non ACP aux conditions préférentielles du SGP									
Autres légumes, frais ou réfrigérés	12,8 %	n.d.	0,0	7 063	7 063	7 072	7 030	64,8 %	Bangladesh (99,7 %)
Total des importations considérées				11 341	11 341	11 349	10 845	100 %	
Principaux produits non agricoles importés des PMA non ACP aux conditions préférentielles du SGP									
T-shirts	12,0 %	n.d.	0,0	549 776	549 776	549 503	495 424	25,9 %	Bangladesh (95,5 %)
Chandails, pull-overs, etc., de fibres synthétiques	12,4 %	n.d.	0,0	472 989	472 989	473 366	335 758	17,6 %	Bangladesh (72 %)

Désignation des produits	Taux de droit			Importations, en milliers de dollars É.-U.				Part dans l'ensemble des importations préférentielles considérées	Principal fournisseur et sa part dans le total des importations considérées
	NPF	ACP	PMA	Importations totales en provenance du sous-groupe de PMA considéré	Importations passibles de droits en provenance du sous-groupe de PMA considéré	Importations de biens pouvant bénéficier du régime préférentiel	Importations de biens ayant effectivement bénéficié du régime préférentiel		
Chandails, pull-overs, etc., de coton, en bonneterie	12,4 %	n.d.	0,0	171 148	171 148	171 197	117 598	6,1 %	Bangladesh (61,5 %)
Crevettes congelées	12,0 %	n.d.	0,0	90 354	90 354	90 382	89 355	4,7 %	Bangladesh (99,1 %)
Pantalons, culottes, etc., pour hommes et garçonnets, de coton	12,4 %	n.d.	0,0	181 662	181 662	181 598	88 446	4,6 %	Bangladesh (82,3 %)
Total des importations considérées				2 981 430	2 981 430	2 981 522	1 912 475	100 %	

Source: CNUCED.

28. C'est le tabac qui bénéficie de la marge préférentielle la plus importante en régime ACP, car il est soumis à un taux de droit NPF de 18,4 %, avec un droit spécifique de 22 euros au minimum et 24 euros au maximum le quintal. Pour l'huile d'arachide (Gambie, Sénégal), la marge préférentielle est de 6,4 % et le taux d'utilisation est élevé (plus de 90 %). Pour la vanille (Comores, Madagascar), la marge est de 6 %. Du sucre brut (Érythrée, Malawi, République-Unie de Tanzanie, Zambie) a également été exporté vers l'Union européenne à des conditions préférentielles, mais le taux d'utilisation est faible (50 %)[17].

29. Pour ce qui est des produits non agricoles, 32 lignes tarifaires, dont des produits halieutiques, l'aluminium et les vêtements, ont représenté 85 % de la totalité des importations considérées en provenance des PMA du groupe ACP qui ont bénéficié des préférences de Cotonou. En valeur, ce sont les importations d'aluminium sous forme brute (Mozambique) qui sont venues en tête, avec une marge de préférence de 6 %. Les marges (et les taux d'utilisation) ont été plus élevées pour le thon en conserve (24 %), Madagascar et le Sénégal étant les principaux bénéficiaires. Le poisson frais du Sénégal et de Mauritanie a été exporté avec une marge de préférence de 15 %. Des vêtements comme les T-shirts, les chandails et les pantalons (Madagascar) figurent également parmi les produits qui ont bénéficié d'une marge supérieure à 10 %, avec un fort taux d'utilisation.

Les préférences de l'initiative «Tout sauf les armes»

30. En 2002, quatre lignes tarifaires pour les vêtements et une ligne tarifaire pour les crevettes ont représenté 59 % des importations totales de produits non agricoles en provenance des PMA

[17] En 2002, une grande partie des exportations de sucre brut des PMA du groupe ACP a en fait été effectuée aux conditions préférentielles du SGP (initiative «Tout sauf les armes»).

non ACP effectuées par l'Union européenne dans le cadre de son schéma SGP. Les 85 % des importations qui ont bénéficié de ce régime préférentiel se répartissaient entre une quarantaine de lignes tarifaires au niveau des positions à huit chiffres. Les PMA non ACP qui en ont le plus profité sont le Bangladesh, le Cambodge, le Népal et la République démocratique populaire lao. Les T-shirts et les chandails de coton et de fibres synthétiques (en provenance surtout du Bangladesh) constituaient 42 % des produits non agricoles importés des PMA non ACP au titre du SGP. Le taux d'utilisation a été élevé pour les vêtements en bonneterie provenant du Bangladesh, mais toujours faible ou proche de zéro pour le Cambodge, en partie à cause des difficultés rencontrées par ce pays pour se conformer aux règles d'origine[18].

Tableau 5

Principaux produits des PMA importés dans le cadre du schéma SGP du Japon en 2002

Désignation des produits	Taux de droit		Importations, en milliers de dollars É.-U.				Part dans l'ensemble des importations préférentielles considérées	Principal fournisseur et sa part dans le total des importations considérées
	NPF	PMA	Importations totales en provenance des PMA	Importations passibles de droits en provenance des PMA	Importations de biens pouvant bénéficier du régime préférentiel considéré	Importations de biens ayant effectivement bénéficié du régime préférentiel considéré		
Produits agricoles importés des PMA dans le cadre du schéma japonais								
Noix de macadamia, fraîches ou sèches	5 %	0,0	2 334	2 334	2 334	2 243	73,7 %	Malawi (100 %)
Cire d'abeille	12,8 %	0,0	799	799	799	799	26,3 %	Éthiopie (51 %)
Total des importations considérées			3 133	3 133	3 133	3 042	100 %	
Principaux produits non agricoles importés des PMA dans le cadre du schéma japonais								
Poulpes et pieuvres	7 %	0,0	41 088	41 088	39 822	39 822	20,9 %	Mauritanie (97,3 %)
Cathodes et sections de cathodes en cuivre	2 %	0,0	55 372	55 372	55 372	33 253	17, 5 %	Zambie (67,7 %)
Autres chaussures	33,8 %	0,0	28 738	28 738	28 738	28 738	15,1 %	Bangladesh (39,7 %)
Autres chaussures	33,8 %	0,0	20 916	20 916	20 916	20 916	11 %	Cambodge (38,1 %)
Total des importations considérées			215 490	215 490	214 224	190 230	100 %	

Source: CNUCED.

[18] Voir CNUCED, «Trade preferences for LDCs: an early assessment of benefits and possible improvements» (UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8).

Les PMA et le régime préférentiel du Japon

31. En 2002, deux produits – les noix de macadamia et la cire d'abeille – ont représenté 78 % des importations préférentielles totales de produits agricoles en provenance des PMA sur le marché japonais, avec des marges de préférence de 5 % et 12,8 %, respectivement.

32. Pour les produits non agricoles, 14 lignes tarifaires sont entrées pour 85 % dans les importations provenant des PMA qui ont été effectuées dans le cadre du schéma japonais. Les poulpes et pieuvres (importés principalement de Mauritanie) venaient en tête, avec une marge de préférence de 7 % et un taux d'utilisation de 90 %. Les importations de chaussures (en provenance surtout du Bangladesh, du Cambodge et du Myanmar) ont bénéficié d'une marge très importante atteignant 33,8 %, contre 3 % pour le cuivre de Zambie, principal produit importé d'Afrique subsaharienne.

Les PMA et les régimes préférentiels des États-Unis

33. Aux États-Unis, les importations en provenance des PMA ne sont pas toutes admises en franchise et hors contingent. Elles tendent même à être frappées de droits de douane supérieurs à la moyenne. En 2003, le taux de droit moyen auquel elles étaient assujetties était près de trois fois supérieur au taux moyen pour les importations non préférentielles sur le marché américain (1,59 %). Cela tient à deux raisons.

34. La première est que les États-Unis n'accordent pas systématiquement un traitement préférentiel aux PMA pour l'accès à leur marché. Ils ont depuis longtemps pour principe de subordonner l'octroi d'un tel traitement à certaines conditions, concernant en grande partie la législation et la politique des pays bénéficiaires. Deux régimes préférentiels, le schéma SGP des États-Unis et les dispositions spéciales de la loi sur la croissance et les potentialités de l'Afrique (l'AGOA), s'appliquent à divers pays en développement, dont plusieurs PMA. Quarante et un PMA bénéficient du traitement préférentiel maximum au titre du schéma SGP – sous la désignation de «pays bénéficiaires les moins avancés»[19], catégorie qui ne correspond pas à la classification des PMA établie par l'ONU – mais six n'ont droit à aucune préférence SGP et sont donc exclus de cette catégorie[20]. Les trois PMA restants[21] bénéficient seulement du régime SGP de base.

35. La deuxième raison est liée à la structure du commerce des États-Unis avec les PMA: les vêtements demeurent exclus du schéma SGP, ce qui limite le champ du commerce préférentiel avec les PMA puisque ces produits représentent une part importante des exportations potentielles de plusieurs d'entre eux vers le marché américain. Le tableau 6 montre que les avantages retirés

---

[19] Voir CNUCED, «Generalized System of Preferences: Handbook on the Scheme of the United States of America», 2003 (UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.58/Rev.1), p. 4.

[20] Le Libéria, les Maldives, le Myanmar, la République démocratique populaire lao, le Soudan et le Timor-Leste.

[21] L'Érythrée et le Sénégal (qui sont également bénéficiaires de l'AGOA), ainsi que les Îles Salomon.

par les PMA des deux principaux régimes préférentiels des États-Unis ne vont en fait qu'à quelques pays et ne concernent que quelques lignes tarifaires.

36. Si l'on tient compte des exportations angolaises de 2,7 milliards de dollars effectuées en 2002 dans le cadre du SGP, les huiles brutes de pétrole viennent largement en tête des importations préférentielles de biens en provenance des PMA. Mais si l'on exclut le pétrole angolais, la valeur globale des exportations des PMA qui ont effectivement bénéficié de conditions préférentielles aux États-Unis n'est plus que de 203 millions de dollars pour la même année, soit à peine plus de la valeur totale de leurs exportations préférentielles vers le Japon.

37. Le Malawi, qui a exporté pour 5,3 millions de dollars de tabac aux États-Unis aux conditions préférentielles de l'AGOA, affichait un taux d'utilisation de 25 % seulement, mais sa part dans le total des produits agricoles importés des PMA en application de cette loi atteignait 70 % en 2002. Dans le secteur non agricole, les exportations des PMA qui ont bénéficié de l'AGOA relèvent principalement de sept lignes tarifaires correspondant à des vêtements dont les principaux fournisseurs sont le Lesotho et Madagascar (84 % de l'ensemble des exportations préférentielles considérées).

Tableau 6

Principaux produits des PMA importés par les États-Unis dans le cadre de leurs régimes préférentiels en 2002

Désignation des produits	Taux de droit			Importations, en milliers de dollars É.-U.				Part dans l'ensemble des importations préférentielles considérées	Principal fournisseur et sa part dans le total des importations préférentielles considérées
	NPF	AGOA	Régime SGP en faveur des pays les moins avancés	Importations totales en provenance du sous-groupe de PMA considéré	Importations passibles de droits en provenance du sous-groupe de PMA considéré	Importations de biens pouvant bénéficier du régime préférentiel considéré	Importations de biens ayant effectivement bénéficié du régime préférentiel considéré		
Produits agricoles importés des PMA dans le cadre de l'AGOA									
Tabac	37,5 c/kg	0,0	n.d.	22 398	22 398	22 398	5 340	100 %	Malawi (98,2 %)
Total des importations considérées				22 398	22 398	22 398	5 340	100 %	
Principaux produits non agricoles importés des PMA dans le cadre de l'AGOA									
Sweaters, pull-overs et articles similaires	17,8 %	0,0	n.d.	109 146	109 146	109 108	57 760	29,5 %	Lesotho (59,5 %)
Pantalons de coton pour femmes ou fillettes	16,9 %	0,0	n.d.	81 989	81 989	81 103	51 224	26,1 %	Lesotho (66,6 %)
Pantalons de coton pour hommes ou garçonnets	16,9 %	0,0	n.d.	80 602	80 369	80 369	45 022	23 %	Lesotho (59,1 %)
Total des importations considérées				331 129	331 129	329 796	196 103	100 %	

Désignation des produits	Taux de droit			Importations, en milliers de dollars É.-U.				Part dans l'ensemble des importations préférentielles considérées	Principal fournisseur et sa part dans le total des importations préférentielles considérées
	NPF	AGOA	Régime SGP en faveur des pays les moins avancés	Importations totales en provenance du sous-groupe de PMA considéré	Importations passibles de droits en provenance du sous-groupe de PMA considéré	Importations de biens pouvant bénéficier du régime préférentiel considéré	Importations de biens ayant effectivement bénéficié du régime préférentiel considéré		
Principaux produits agricoles importés des PMA dans le cadre du schéma SGP pour les «pays bénéficiaires les moins avancés»									
Ginseng	1 %	n.d.	0,0	517	517	517	517	35,1 %	Rép. dém. du Congo (100 %)
Gélatine en feuilles et produits dérivés	2,8 c/kg +3,8 %	n.d.	0,0	286	286	286	286	19,4 %	Bangladesh (100 %)
Cigarettes contenant du tabac	$ 1,05/kg +2,3 %	n.d.	0,0	253	253	253	253	17,2 %	Cambodge (100 %)
Total des importations considérées				4 663	4 663	4 663	1 472	100 %	
Produits non agricoles importés des PMA dans le cadre du schéma SGP pour les «pays bénéficiaires les moins avancés»									
Huiles de pétrole	10,5 cents le baril	n.d.	0,0	2 919 443	2 919 443	2 919 443	2 707 022	100 %	Angola (85,3 %)
Total des importations considérées				2 919 443	2 919 443	2 919 443	2 707 022	100 %	

Source: CNUCED.

Effets prévus de l'effritement des préférences sur le commerce

38. Le tableau 7 présente les résultats d'une simulation établie dans l'hypothèse d'un effritement total des préférences commerciales, sur la base d'un modèle d'équilibre partiel appliqué à certaines des lignes tarifaires dont il a été question plus haut ainsi qu'aux flux commerciaux qui ont effectivement bénéficié de conditions préférentielles. Cette simulation des effets de l'effritement des préférences sur le commerce de certains produits a été faite au moyen du système WITS (World Integrated Trade Solution) mis au point par la CNUCED en coopération avec la Banque mondiale. Cet outil est particulièrement utile pour analyser la première série d'effets de la libéralisation du commerce sur certaines lignes tarifaires. Les effets intersectoriels, dont seul un modèle d'équilibre général pourrait rendre compte, ne sont pas pris en considération, ni les obstacles tarifaires, y compris les restrictions quantitatives. Pour les vêtements, le modèle ne tient pas compte de la suppression des contingents en application de l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements.

39. Le tableau 7 présente deux types d'effets commerciaux. L'effet de création de trafic résulte de l'évolution de la demande du produit considéré sur le marché considéré, suite à la modification des prix liée à la baisse des droits NPF[22]. L'effet de détournement de trafic correspond au remplacement de biens importés du pays fournisseur considéré par des biens analogues originaires d'autres pays fournisseurs, suite à la modification des prix relatifs des importations liée aux changements tarifaires dans le contexte de l'effritement des préférences. L'effet négatif qui est observé dans toute la colonne «détournement de trafic» du tableau 7 représente les pertes commerciales que les «fournisseurs perdants» subiront face à leurs concurrents étrangers sur le marché considéré après un effritement complet des marges préférentielles.

40. Malgré les limites dues à ce que l'on a fait abstraction des effets intersectoriels, le tableau montre que les PMA perdront des parts de marché pour certaines des lignes tarifaires qui avaient bénéficié le plus des préférences commerciales. Pour les produits à destination des marchés européen et japonais (sauf dans le cas de la vanille et des filets de poisson sur le marché unique européen) et pour les exportations de tabac du Malawi vers les États-Unis, l'effet de détournement (négatif) l'emporte largement sur l'effet de création (positif), ce qui confirme la crainte de voir les PMA exportateurs perdre des parts de marché et, de ce fait, souffrir d'une marginalisation accrue. L'effritement des préférences risque d'avoir des conséquences particulièrement graves pour les cultivateurs de tabac du Malawi, les producteurs d'aluminium et de crevettes du Mozambique, et les fabricants de chaussures du Cambodge. D'autre part, sur le marché des vêtements aux États-Unis, l'effet de création de trafic apparaît nettement plus important que l'effet de détournement pour deux des trois lignes tarifaires considérées dans le tableau 7, évolution dont les PMA producteurs d'Asie devraient être les principaux bénéficiaires. On prévoit que certains des PMA les plus lourdement tributaires des préférences commerciales, comme le Lesotho et Madagascar, essuieront des pertes.

41. La dernière partie de la simulation est un scénario prévoyant un effritement complet des marges préférentielles compte non tenu de la suppression récente des contingents pour les textiles et les vêtements. Les résultats reflètent donc uniquement les réactions prévues de la concurrence à la libéralisation du commerce, toutes choses égales d'ailleurs. Pour certains PMA, la suppression de ces contingents, bien qu'impliquant le maintien de préférences, pourrait avoir des conséquences socioéconomiques plus graves qu'un effritement complet des préférences selon le scénario hypothétique résumé au tableau 7.

[22] On part de l'hypothèse que l'évolution des prix reflète pleinement l'évolution des droits de douane correspondants, autrement dit que la baisse des droits profitera pleinement aux consommateurs.

Tableau 7

Simulation de l'effet qu'aurait un scénario de libre-échange sur les exportations de certains produits des PMA vers les marchés de l'UE, du Japon et des États-Unis

(en milliers de dollars des États-Unis)

Désignation des produits	Taux NPF en vigueur avant la libéralisation	Effets prévus sur le commerce des PMA		Principal pays fournisseur gagnant		Principal pays fournisseur perdant	
		Création de trafic	Détournement de trafic	Pays	Effet total sur le commerce	Pays	Effet total sur le commerce
Effet simulé du scénario de libre-échange sur les importations de l'UE de produits agricoles importants pour les PMA ACP bénéficiaires des préférences de Cotonou							
Tabac	18,4 % (min. 22 euros et max. 24 euros le quintal)	63	-4 075	États-Unis	6 160	Malawi	-3 345
Huile d'arachide brute	6,4 %	491	-1 017	Argentine	1 632	Sénégal	-373
Vanille	6,0 %	890	-770	États-Unis	329	Madagascar	-10
Effet simulé du scénario de libre-échange sur les importations de l'UE de produits non agricoles importants pour les PMA ACP bénéficiaires des préférences de Cotonou							
Aluminium	6,0 %	1 598	-36 581	Russie	52 646	Mozambique	-34 986
Crevettes congelées	12,0 %	4 752	-6 813	Argentine	5 604	Mozambique	-3 555
Filets de poisson frais ou réfrigérés	9,0 %	2 130	-915	Kenya	1 164	Jamaïque	-24
Effet simulé du scénario de libre-échange sur les importations japonaises de produits non agricoles importants pour les PMA bénéficiaires de préférences SGP							
Poulpes et pieuvres	7,0 %	52	-3 573	Maroc	14 052	Mauritanie	-3 458
Cathodes et sections de cathodes en cuivre	3,0 %	915	-1 077	Chili	4 024	Myanmar	-428
Autres chaussures	33,8 %	0	-2 774	Italie	3 013	Bangladesh	-1 111
Autres chaussures	33,8 %	4	-3 692	Italie	4 769	Cambodge	-3 219

Désignation des produits	Taux NPF en vigueur avant la libéralisation	Effets prévus sur le commerce des PMA		Principal pays fournisseur gagnant		Principal pays fournisseur perdant	
		Création de trafic	Détournement de trafic	Pays	Effet total sur le commerce	Pays	Effet total sur le commerce
Effet simulé du scénario de libre-échange sur les importations des États-Unis de produits agricoles importants pour les PMA bénéficiaires de préférences AGOA							
Tabac	37,5 c/kg	223,0	-3 331	Brésil	9 527	Malawi	-3 136
Effet simulé du scénario de libre-échange sur les importations des États-Unis de produits non agricoles importants pour les PMA bénéficiaires de préférences AGOA							
Sweaters, pull-overs et articles similaires, de cachemire	4,0 %	224	-1 424	Hong Kong	12 536	Madagascar	-1 204
Sweaters, pull-overs et articles similaires, de fibres synthétiques	32,0 %	3 871	-3 695	Hong Kong	470 545	Lesotho	-921
Chemises d'hommes ou de garçonnets, de coton	19,7 %	4 261	-2 351	Hong Kong	185 807	Lesotho	-29

Source: CNUCED.

42. Les auteurs d'autres études récentes estiment que, dans les secteurs d'exportation considérés, les PMA subiraient des pertes représentant 1,7 % du total de leurs exportations, à cause notamment de la concentration de celles-ci sur des produits qui bénéficiaient d'importantes marges de préférence[23].

[23] En particulier, Limao prévoit que ce seront le Bangladesh, le Malawi et Madagascar qui subiront les plus lourdes pertes en valeur absolue, et que le Malawi, le Lesotho et Sao Tomé-et-Principe seront sans doute les principaux perdants si l'on considère le rapport des pertes au PIB (voir N. Limao et M. Olarreaga, «Trade preferences to small developing countries and the welfare costs of lost multilateral liberalization», *Policy Research Working Paper* 3565, 2005). Un autre auteur a signalé que le Malawi, la Mauritanie, Haïti, le Cap-Vert et Sao Tomé-et-Principe étaient particulièrement vulnérables à l'effritement des préférences. Voir aussi D. Lippoldt et P. Kowalski, «Trade preference erosion: potential economic impacts», *OCDE, Trade Policy Working Paper* 17.

Modalités et options possibles pour atténuer les effets préjudiciables de l'effritement des préférences sur les PMA

43. Depuis près de 30 ans, on accorde aux PMA un accès préférentiel aux marchés pour pallier leurs handicaps dans le domaine de la concurrence et faciliter leur croissance économique grâce à une diversification de leurs exportations. Bien que ces objectifs demeurent essentiels pour nombre d'entre eux, les préférences s'effritent et continueront à s'effriter, aussi des solutions de rechange ou des mesures complémentaires apparaissent-elles nécessaires pour soutenir le commerce de ces pays. Comme il est souligné dans le rapport présenté au Secrétaire général de l'ONU dans le cadre du projet du Millénaire, la politique commerciale internationale devrait viser à améliorer l'accès aux marchés et les termes de l'échange pour les pays les plus pauvres, ainsi qu'à accroître leur compétitivité grâce à une augmentation de l'investissement dans l'infrastructure et à la facilitation du commerce[24].

44. Plusieurs initiatives importantes destinées à améliorer l'accès des PMA aux marchés ont été prises récemment par les principaux partenaires commerciaux de ces pays. On s'accorde à penser que la notion de traitement préférentiel devrait être élargie. En particulier, il a été recommandé de prendre, à l'échelle internationale, des mesures spéciales d'appui pour accroître la capacité d'offre des PMA, et il est jugé important d'intensifier l'utilisation des préférences restantes et de prévoir une compensation financière pour contrebalancer l'effritement de ces avantages.

45. La présente section expose quelques-unes des options possibles pour atténuer les effets préjudiciables de l'amenuisement des préférences: a) amélioration de l'efficacité des préférences concernant l'accès aux marchés; b) compensation financière; c) élargissement de la notion de traitement spécial et différencié dans le système commercial multilatéral, pour l'étendre à des mesures préférentielles contribuant directement au développement de la capacité d'offre.

Amélioration des préférences commerciales

46. En ce qui concerne l'accès aux marchés, il existe des moyens de limiter l'ampleur ou l'effet de l'effritement des préférences. En particulier, les partenaires commerciaux développés devraient honorer leur engagement d'admettre définitivement en franchise et hors contingent tous les produits importés des PMA et d'adapter les règles d'origine aux capacités industrielles de ces pays. Cette demande a été réitérée par les PMA dans plusieurs déclarations ministérielles (Zanzibar, Dhaka, Livingstone). La Déclaration de Doha en tient compte, mais n'a pas contribué à une consolidation des préférences commerciales ni à un assouplissement des règles d'origine.

47. Comme l'ont souligné plusieurs rapports de la CNUCED[25], les régimes préférentiels existants comportent de nombreuses lacunes, certains pays et maints produits n'étant pas admis

---

[24] Voir Millennium Project, Rapport au Secrétaire général de l'ONU, *Investir dans le développement: plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*, janvier 2005.

[25] Voir, en particulier, «Trade preferences for LDCs: an early assessment and possible improvements» (UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8).

au bénéfice du traitement spécial, soit en principe soit en pratique. Il est hautement souhaitable que les partenaires commerciaux développés s'emploient à combler ces lacunes dans les meilleurs délais, de préférence en transformant les régimes préférentiels unilatéraux en obligations juridiquement contraignantes. À la différence du traitement SGP unilatéral ordinaire appliqué aux autres pays en développement, l'accès préférentiel des PMA pourrait être rendu obligatoire et permanent.

48. Les pays qui ont des chances de sortir un jour de la catégorie des PMA grâce à une expansion de leur commerce (en particulier dans le secteur des vêtements) pourraient grandement profiter d'une intensification des efforts déployés dans ce sens par un partenaire commercial aussi important que les États-Unis. Pour ce qui est du marché de l'UE, les règles d'origine actuelles font obstacle à l'utilisation des préférences prévues par l'initiative «Tout sauf les armes» dans certaines branches de l'industrie manufacturière. La décision prise récemment par la Commission européenne de simplifier les règles d'origine offre l'occasion de revoir celles-ci en vue de renforcer l'utilisation des préférences. L'harmonisation des règles d'origine pour les préférences commerciales accordées aux PMA demeure hautement souhaitable, comme la CNUCED n'a cessé de le faire valoir[26].

Compensation financière pour contrebalancer l'effritement des préférences

49. Bien que légitimé par la clause d'habilitation et considéré comme un aspect important de la coopération internationale entre les partenaires commerciaux, l'accès préférentiel aux marchés est une question qui ne relève pas de la compétence du secrétariat de l'OMC (depuis 1995), pas plus qu'elle ne relevait de celle du secrétariat du GATT (jusqu'en 1994). Le SGP constitue une dérogation à certaines règles fondamentales du commerce multilatéral, mais n'a pas le caractère d'une obligation contraignante[27].

50. L'idée de dédommager financièrement les pays des effets préjudiciables de l'effritement des préférences n'a jamais été considérée comme une question commerciale multilatérale. La plupart des accords bilatéraux et régionaux d'intégration prévoient cependant des mesures financières. En particulier, les Conventions de Lomé conclues entre l'Union européenne et les pays ACP établissaient des mécanismes de financement compensatoire qui ont été repris dans l'Accord de partenariat de Cotonou; le FLEX, par exemple, offre un appui budgétaire

---

[26] Voir les rapports du Groupe d'experts des règles d'origine de la CNUCED et S. Inama, «A comparative analysis of GSP rules of origin», *Journal of World Trade* 29 (1), février 1995.

[27] Selon une proposition récente tendant aussi à réviser la clause d'habilitation et à régler de nombreuses questions techniques, les préférences en matière d'accès aux marchés pourraient être remplacées par des subventions à l'importation; voir Nuno Limao et Marcelo Olearraga, «Trade preferences to small developing countries and the welfare costs of lost multilateral liberalization», Banque mondiale, 2004. En théorie, les subventions à l'importation pourraient être aussi efficaces qu'un accès préférentiel aux marchés pour remédier aux handicaps des PMA. Les auteurs de cette proposition estiment que son coût serait négligeable, compte tenu des gains annuels (évalués à 2,9 milliards de dollars) qu'en retireraient les PMA sur les marchés considérés.

à ces pays[28]. En 1999, un «cadre spécial d'assistance» a été mis en place par la Commission européenne pour soutenir les pays ACP producteurs de bananes, en prévision de la suppression progressive du traitement préférentiel dont ils bénéficiaient jusqu'alors sur le marché européen. Un autre programme spécial d'assistance financière (portant sur un montant de 70 millions d'euros) a été établi en faveur de l'industrie caribéenne du rhum pour dédommager les producteurs de l'amenuisement des marges préférentielles applicables aux boissons spiritueuses sur le marché de l'UE et celui des États-Unis, après la libéralisation de ce secteur en 1996. L'Union européenne accorde couramment aux pays en développement une assistance financière sous forme de dons pour atténuer les effets défavorables de la libéralisation des échanges[29].

51. En 2004, le Fonds monétaire international (FMI) a annoncé la mise en place d'un mécanisme d'intégration commerciale pour aider les pays en développement à surmonter les difficultés de balance des paiements auxquelles ils se heurteraient suite à la libéralisation du commerce multilatéral[30]. Le FMI estimait qu'ils seraient nombreux à connaître de telles difficultés en raison de l'effritement des préférences tarifaires, de l'évolution défavorable des termes de l'échange pour ceux qui étaient tributaires des importations de produits alimentaires, ainsi que du démantèlement des contingents dans le cadre de l'Accord sur les textiles et les vêtements.

52. Ce mécanisme d'intégration commerciale a fait l'objet de nombreux débats à l'échelle internationale. Certains pensent qu'il alourdira la charge de la dette des pays les plus pauvres. D'autres font observer que son utilisation risque de se révéler difficile, comme dans le cas du mécanisme de financement compensatoire établi par le Fonds dans les années 60 − qui avait été conçu pour aider les pays victimes des fluctuations des cours mondiaux des produits de base, mais qui a été très peu utilisé à cause des conditions auxquelles il était subordonné.

53. Il a également été proposé d'établir un fonds compensatoire pour faire face à l'effritement des préférences[31]. Les auteurs de cette proposition partent du principe que, si le programme

---

[28] L'appui financier fournit par le Stabex (mécanisme compensatoire visant à contrebalancer a posteriori l'instabilité des recettes d'exportation) ne portait que sur certains produits et visait à aider les secteurs considérés. Instauré en 2000 dans le cadre de la coopération UE-ACP pour aider les gouvernements confrontés à des pertes subites de recettes d'exportation, le FLEX apporte un soutien budgétaire aux pays qui ont enregistré une perte de 10 % de leurs recettes d'exportation (2 % dans le cas des PMA) et une aggravation de 10 % du déficit public prévu.

[29] Pareille assistance a été jugée essentielle pour atteindre les objectifs de la politique méditerranéenne de l'Union, face aux difficultés rencontrées par les pays méditerranéens pour s'acquitter de leurs obligations régionales et multilatérales.

[30] «Compensation de pertes dues à l'érosion des préférences», Communication du Fonds monétaire international (WT/TF/COH/14), 14 février 2003. L'idée de créer un mécanisme pour soutenir l'ajustement de la balance des paiements lié au commerce a été développée par le Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI. Le mécanisme en question a été officiellement établi par une décision du Fonds datée du 13 avril 2004.

[31] Voir Sheila Page et Peter Kleen, «Special and differential treatment of developing countries in the WTO», rapport présenté au Ministère suédois des affaires étrangères en 2004.

de Doha pour le développement est dans l'intérêt général de la communauté internationale, les avantages que l'on en attend ne seront sans doute pas répartis également entre les membres de l'OMC, ni même entre les pays en développement qui font partie de cette organisation. Comme la libéralisation du commerce reste l'objectif premier de ce programme, et comme cela implique des frais d'ajustement beaucoup plus lourds pour certains pays que pour d'autres, un fonds alimenté par les contributions de pays donateurs pourrait aider les pays désavantagés à supporter le coût de l'ajustement, en particulier dans le contexte de l'effritement des préférences. Cette idée a dans l'ensemble été bien accueillie par les intéressés, mais il reste à régler certaines questions relatives aux critères à retenir pour évaluer l'effritement des préférences et déterminer le montant du financement compensatoire, ainsi qu'à la gestion du fonds. Les pays bénéficiaires potentiels ont également fait remarquer que, pour être utiles, les contributions financières versées au fonds compensatoire devraient s'ajouter aux montants déjà disponibles au titre de programmes bilatéraux.

54. Certes, la question de l'octroi d'une compensation financière aux PMA confrontés à l'effritement des préférences devrait être au cœur du débat actuel sur «l'aide au commerce», qui est appelée à jouer un rôle essentiel dans les efforts déployés par la communauté internationale pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire[32]. Pour être efficace et pour avoir l'effet désiré, l'aide au commerce ne devrait ni créer de nouvelles dettes, ni être assujettie à des conditions, et elle devrait être conçue dans l'optique du développement à long terme au lieu de servir à financer des mesures d'ajustement temporaires motivées par des difficultés de balance des paiements.

Remédier aux effets préjudiciables de l'effritement dans un cadre plus général

55. Une réforme des modalités du traitement spécial et différencié a été proposée par des participants aux négociations tenues dans le cadre du programme de Doha pour le développement, ainsi que par les auteurs d'articles récents[33]. D'aucuns estiment que le mécanisme d'examen des politiques commerciales institué par l'OMC pourrait jouer un plus grand rôle dans la surveillance et l'évaluation du traitement spécial accordé aux pays en développement en général, et aux PMA en particulier, par leurs partenaires commerciaux. Si l'on examinait en parallèle la politique commerciale des PMA pris individuellement et celle de leurs partenaires de développement, on y verrait parfaitement clair dans ce domaine. Ce mécanisme offre un moyen commode d'évaluer la mesure dans laquelle les principes d'un traitement spécial conforme aux prescriptions de l'OMC sont respectés. Hors du cadre de l'OMC, les organisations qui œuvrent au développement peuvent tirer des examens des politiques commerciales des renseignements précieux sur l'importance et les modalités du traitement spécial accordé à tel ou tel pays. Ces renseignements aideront à définir les éventuels besoins supplémentaires dans ce domaine et permettront de concevoir un train judicieux de mesures internationales d'appui.

---

[32] Avant l'ouverture du Sommet du G-8 à Gleneagles (Royaume-Uni), en juillet 2005, le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a annoncé, au nom de l'Union européenne, une contribution de 1 milliard d'euros au titre de l'aide au commerce.

[33] Voir, par exemple, Bernard Hoekman et Susan Prowse, «Development and TWO», *Bridges,* numéros de février et mars 2005.

56. Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce facilite assurément l'étude conjointe des mesures internationales d'appui qui ont été prises ou qu'il conviendrait de prendre en faveur des différents PMA dans le domaine du commerce international et dans d'autres secteurs. Le travail de diagnostic sur lequel repose cette assistance technique permet aux partenaires de déterminer les moyens de soutenir efficacement les efforts déployés individuellement par les PMA pour surmonter leurs handicaps concurrentiels et institutionnels dans l'économie mondiale, y compris les obstacles dus à l'effritement des préférences. Pour compléter ces activités, on pourrait inventorier les besoins des différents pays en matière de traitement spécial dans le contexte de l'amenuisement des préférences. La CNUCED pourrait apporter une contribution analytique utile à l'examen approfondi des mesures à prendre en faveur de ces pays.

57. Le débat international sur les modalités du traitement particulier qui pourrait être accordé aux pays victimes de l'effritement des préférences est parti de la constatation qu'un accès préférentiel aux marchés n'était pas suffisant pour accroître les exportations des pays en développement et en améliorer la structure. De l'avis général, l'appui préférentiel consenti par les partenaires de développement devrait profiter directement à l'économie des PMA et contribuer au renforcement de leur capacité de production[34].

58. Les pays donneurs de préférences pourraient offrir à leurs investisseurs des avantages fiscaux s'ils investissent dans les PMA et s'engagent notamment, dans l'intérêt des pays bénéficiaires, à faciliter le transfert de technologie, contribuer à la protection de l'environnement, promouvoir les relations intersectorielles et former du personnel local de contrepartie. Au cas où les mesures préférentielles sous forme de recettes fiscales sacrifiées dans les pays développés seraient jugées équivalentes à des subventions, elles pourraient exiger l'approbation d'une dérogation aux principes fondamentaux de l'OMC. À cet égard, les subventions accordées pour l'investissement étranger direct (IED) et les engagements connexes dans les PMA devraient être considérés comme ne donnant pas lieu à une action[35].

---

[34] Voir CNUCED, *Les pays les moins avancés, rapport 2004: Commerce international et réduction de la pauvreté* (UNCTAD/LDC/2004).

[35] Les conventions conclues entre les pays développés et les pays en développement pour éviter la double imposition équivalent de facto à un traitement préférentiel en faveur des pays qui accueillent ou accueilleront l'investissement étranger. Supposons qu'un investisseur étranger X originaire du pays développé A a investi dans l'entreprise Y du pays en développement B. En vertu de la convention concernant la double imposition conclue entre les deux pays, X sera autorisé à déduire de ses bénéfices imposables dans le pays d'origine A le bénéfice imposable qu'il a gagné dans le pays d'accueil B s'il le réinvestit dans celui-ci. Pareille disposition constitue une incitation à investir dans le pays B et une forme de traitement préférentiel en faveur de ce pays. Le pays d'origine A pourrait aussi libérer l'investisseur X de l'impôt sur les bénéfices gagnés dans le pays d'accueil B même si X n'est que faiblement imposé ou n'est pas imposé du tout dans le pays B − forme connexe de traitement préférentiel qui équivaudrait à une subvention.

59. Parmi les autres formes de traitement spécial, on pourrait envisager de subventionner les assurances en cas d'investissement étranger dans les PMA[36], en particulier ceux qui sont exposés au risque de catastrophes naturelles. On pourrait également établir des mécanismes spéciaux de financement, avec la création d'un fonds mondial destiné à favoriser l'investissement étranger direct dans les PMA, afin de promouvoir la création de liaisons intersectorielles dans ces pays par l'intermédiaire des petites et moyennes entreprises (PME), un appui particulier étant accordé aux PME qui décident de s'allier à des partenaires étrangers[37].

Conclusion

60. De l'avis général, les avantages globalement attendus de l'application du plan de Doha pour le développement devraient permettre le financement de mesures internationales visant à remédier aux effets préjudiciables de l'effritement des préférences − grâce, il faut l'espérer, à la mobilisation de ressources nouvelles et non au recyclage des ressources existantes. Pour de nombreux groupes qui pâtissent de cet effritement, la libération du commerce risque cependant de ne pas s'accompagner des gains socioéconomiques escomptés. Dans le cas des exportations de vêtements, les effets de la suppression récente des contingents, joints à l'amenuisement des préférences suite à l'abaissement des taux NPF, posent un problème sans précédent à une grande partie de la population de certains PMA.

61. Le débat en cours sur l'utilisation des préférences devrait conduire les pays donneurs à améliorer les règles d'origine et à lever d'autres obstacles au commerce. Si le renforcement des préférences unilatérales est toujours possible, l'augmentation des capacités de production demeure en fin de compte la seule solution structurelle au problème de l'effritement des préférences dans les PMA. On devrait étudier la possibilité d'accorder des préférences liées à l'offre, notamment pour encourager l'IED dans les PMA − option au moins aussi importante que l'objectif immédiat d'une utilisation optimale des préférences existantes.

62. Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce pourrait faciliter l'action internationale en faveur de certains PMA sur ces deux fronts parallèles. L'intensification des activités menées à ce titre pourrait aider à trouver de nouveaux modes de traitement préférentiel. Il faut recenser la totalité des mesures spéciales qui apparaissent essentielles pour aider les différents PMA dans le contexte de l'effritement des préférences, l'action ne devant pas être limitée au domaine du commerce multilatéral. Certains estiment que le mécanisme d'examen des politiques commerciales établi par l'OMC pourrait contribuer à faire mieux comprendre les efforts déployés par les pays développés pour que le traitement spécial en faveur des PMA devienne une réalité et porte ses fruits.

---

[36] Voir Americo Beviglia Zampetti et Tobjörn Fredrikson, «The development dimension of investment negotiations in WTO: challenges and opportunities», *Journal of World Trade* 4 (3), juin 2003.

[37] Voir T. de Velde, «Promoting TNC-SME linkages: the cases for a global business linkage fund», ODI, 2002.