

Érosion des préférences Faut-il s'en alarmer?

Katerina Alexandraki

L'ÉTÉ dernier, les 147 pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont approuvé un accord-cadre qui imprimait un nouvel élan au cycle de négociations multilatérales de Doha, après le revers essuyé un an auparavant à Cancún. Cet accord resitue le débat sur la répartition des fruits de la libéralisation des échanges et souligne combien il est urgent d'adopter des politiques d'ajustement pour faire en sorte qu'ils profitent au plus grand nombre avec le moins d'effets pernecieux.

Si la plupart des pays reconnaissent qu'il est dans leur intérêt de démanteler les dispositifs qui font encore obstacle aux échanges, il en est d'autres — notamment les pays les moins avancés (PMA) et quelques petits États insulaires d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) — qui voient ce phénomène avec appréhension. Pour veiller à ce que leurs intérêts soient pris en considération dans le texte définitif du cycle de Doha, les PMA et les pays ACP ont uni leurs forces et constitué le Groupe des 90 (G-90).

Les enjeux tiennent notamment à ce que les exportations de la plupart des pays du G-90 jouissent d'ores et déjà d'une franchise de droits sur les principaux marchés — dont l'Union européenne (UE) et les États-Unis — en vertu d'accords préférentiels qui visent à promouvoir la croissance des exportations des pays pauvres et le développement de leur économie. Autrement dit, ils n'auraient pas grand-chose à gagner d'un accès renforcé au niveau mondial. Qui plus est, la levée multilatérale des barrières douanières aurait pour effet d'entamer l'avantage de prix que ces pays tirent des préférences commerciales, et elle les soumettrait à la concurrence féroce des exportateurs qui ont une structure de coûts plus efficiente.

Rien de surprenant, donc, à ce que l'«érosion des préférences» se soit érigée en obstacle à l'aboutissement des négociations de Doha. Le G-90 a préconisé l'adoption de mesures correctives, notamment de mécanismes compensatoires et autres, dont l'objet serait, par exemple, de promouvoir les exportations; l'apport d'une assistance technique et financière à

l'appui de l'infrastructure, de la productivité et de la diversification, et à des fins de mise en conformité aux normes techniques et sanitaires; et l'application moins rigoureuse de ces normes aux exportations des pays du G-90. Celui-ci a appelé en outre les pays membres de l'OMC à s'abstenir de prendre des mesures risquant d'éroder davantage les préférences pour que les pays dont les échanges sont tributaires d'un petit nombre de produits puissent continuer à bénéficier d'une part «équitable» du marché mondial.

L'érosion des préférences peut également se produire en dehors du cadre multilatéral, par exemple lorsque les partenaires commerciaux suppriment les préférences, augmentent le nombre des bénéficiaires ou abaissent de manière unilatérale les droits applicables à la nation la plus favorisée (NPF) sans réduire proportionnellement les droits préférentiels. C'est ainsi que les pays ACP se sont récemment opposés aux plans de l'UE visant à réformer les régimes applicables au commerce du sucre et de la banane afin de démanteler graduellement les importants obstacles aux échanges de ces produits.

Concrètement, combien de pays risqueraient d'être touchés par l'érosion des préférences et dans quelle mesure le seraient-ils? Nous avons récemment entrepris de quantifier la «valeur» des préférences et d'estimer les conséquences de leur érosion pour les pays à revenu intermédiaire, c'est-à-dire ceux dont le revenu national brut par habitant se situe entre 766 et 9.385 dollars, selon la définition de la Banque mondiale. À partir d'une simple analyse d'équilibre partiel, nous avons constaté que, globalement, l'impact serait vraisemblablement modeste, le problème se concentrant sur un petit nombre de pays, principalement de petits États insulaires dont l'économie dépend de quelques produits (sucre, bananes et, dans une moindre mesure, textiles). L'importance relativement moindre des textiles s'explique par le fait que notre étude a fait abstraction des conséquences de l'expiration des contingents de l'Accord sur les textiles et les vêtements à la fin de 2004, et

Quelques pays, dont l'économie dépend d'un petit nombre de produits, risquent de pâtir le plus d'une perte de préférences commerciales



Un pays devient vulnérable lorsqu'il dépend des exportations vers les marchés qui lui accordent un traitement préférentiel. Environ un cinquième des pays à revenu intermédiaire exportent plus de 75 % de leurs produits vers le Canada, l'Union européenne, le Japon et les États-Unis (groupe des pays dit de la Quadrilatérale), et ils peuvent par ailleurs bénéficier d'un accès fortement préférentiel. Un tiers de ces pays exportent entre 50 et 75 % de leurs produits vers les pays de la Quadrilatérale, encore que le traitement qui leur est accordé ne soit pas aussi préférentiel que pour le premier groupe.

Plus la valeur des préférences est grande, plus leur érosion risque de nuire aux pays bénéficiaires. Cette valeur peut être calculée en termes de «marge préférentielle», c'est-à-dire l'écart relatif entre le prix unitaire moyen pondéré en fonction du commerce extérieur perçu par un pays bénéficiant d'un régime préférentiel et celui perçu par un exportateur NPF. On citera comme exemples de régimes préférentiels l'Accord de Cotonou entre l'UE et les pays ACP, l'«African Growth and Opportunity Act» adopté par les États-Unis, le système généralisé de préférences offert par le Japon et les accords de libre-échange avec les pays de la Quadrilatérale, tels que l'Accord de libre-échange nord-américain ou les accords d'association euro-méditerranéens.

Les préférences prévues par ces dispositifs peuvent notamment prendre la forme de réductions tarifaires, de contingents plus élevés ou d'assouplissements des règles d'origine, lesquelles déterminent la quantité de produits étrangers bon marché qui peut entrer dans la composition d'un produit pour qu'il puisse bénéficier d'un traitement préférentiel. Si les préférences ne se présentent pas exclusivement sous la forme d'une

réduction tarifaire, la marge préférentielle d'un régime donné variera d'un producteur à l'autre en fonction de la structure du marché et des coûts de production. Les producteurs plus efficaces bénéficieront d'une marge plus faible puisqu'ils seront en mesure d'exporter davantage de manière compétitive aux prix NPF plus bas.

Le concept de «marge préférentielle» nous a permis de dresser un classement des pays en fonction de leur degré de vulnérabilité à l'érosion des préférences. Il a également permis, en partant de certaines hypothèses précises, de simplifier la définition de ce phénomène d'érosion comme étant la diminution du prix unitaire moyen du produit vendu par le pays bénéficiaire sur un marché d'exportation donné, du fait de la libéralisation des importations alignant les traitements sur celui de la NPF.

Parmi les hypothèses retenues, nous avons supposé que les pays bénéficiaires mettaient pleinement à profit les préférences pour toutes les catégories de produits et que toutes les rentes de l'accès préférentiel revenaient à l'exportateur. Ces deux hypothèses sont importantes en ce sens qu'elles déterminent le prix perçu par les exportateurs. Par exemple, s'ils ne profitent pas pleinement des préférences dont ils peuvent se prévaloir, soit

qu'elle n'a tenu compte que des rentes issues des tarifs plus faibles applicables aux exportateurs de textiles bénéficiant d'un traitement préférentiel.

Dans une étude précédente centrée sur les pays à faible revenu, Arvind Subramanian était parvenu à des résultats comparables. Selon l'auteur, seul un petit nombre de pays fortement dépendants de quelques produits (notamment tabac, textiles, produits de la pêche et cacao) allaient être durement touchés par l'érosion des préférences. Autrement dit, toute solution devrait être ciblée exclusivement sur les pays et les secteurs vulnérables.

Quantifier la vulnérabilité

En quoi l'érosion des préférences peut-elle nuire? La vulnérabilité tient à plusieurs facteurs, dont la dépendance à l'égard de certains partenaires commerciaux accordant un traitement préférentiel, l'ampleur des préférences accordées, la concentration des produits d'exportation et l'utilisation des préférences. Ajoutons à cela l'environnement économique dans lequel s'inscrit le pays et l'importance macroéconomique des secteurs qui dépendent des préférences.

parce qu'ils n'en ont pas connaissance ou qu'ils manquent de capacité administrative pour mettre rigoureusement en application les conditions des règles d'origine, le prix unitaire moyen qu'ils pourront recevoir sera inférieur et, partant, leur marge préférentielle sera moindre.

Nous avons également supposé que la réaction des exportations à une variation des prix était constante. Il s'agit là d'une représentation simpliste de la réalité qui risque de sous-estimer le coût d'une érosion des préférences. En effet, par exemple, si l'on tient compte des coûts fixes, des subventions de l'État, des rigidités des prix intérieurs et des contraintes foncières, il est probable que le comportement de l'offre dépendra dans une grande mesure de l'évolution des prix. Dans certains cas, et notamment lorsque les marchés sont restreints, une réduction sensible des prix attribuable à une érosion des préférences peut entraîner la disparition de certains des principaux acteurs et, partant, une perte d'exportations plus grave que ne permettrait de le prédire notre simple simulation transversale.

Enfin, nous avons supposé qu'un changement dans le régime de politique commerciale des pays accordant des préférences n'aboutirait pas à une variation des prix mondiaux. De manière générale, ce raisonnement ne tient pas, notamment s'il s'agit de grands pays. Selon l'élasticité des importations pour chaque bien, une diminution des tarifs devrait entraîner une augmentation de la demande et donc pousser les prix mondiaux à la hausse. Cela devrait compenser jusqu'à un certain point la baisse des prix des exportations attribuable à la réduction des marges préférentielles. Par ailleurs, l'ampleur de l'augmentation des prix dépendrait également des élasticités de l'offre des producteurs les plus efficaces et du degré de concurrence sur les marchés mondiaux.

Les pays les plus vulnérables

Quels sont les pays qui pâtiraient le plus d'une érosion des préférences? Nous avons constaté que celles-ci présentaient une grande importance pour un certain nombre de pays, notamment pour les petits États insulaires (graphique 1). Pour six pays à revenu intermédiaire — Maurice, Sainte-Lucie, Belize, Saint-Kitts-et-Nevis, Guyana et Fidji —, les préférences supposent une majoration d'au moins un quart de la valeur des exportations. Dans le cas des exportations de sucre et de bananes, les préférences revêtent une importance exceptionnelle. Ensemble, ces deux produits représentent trois quarts de la valeur des préférences accordées aux plus gros bénéficiaires. Les textiles et les vêtements viennent loin derrière, et les autres produits, en moyenne, n'ont qu'une contribution modeste.

Nous avons estimé l'impact d'une érosion des préférences en retenant l'hypothèse d'une réduction de 40 % des marges préférentielles du fait d'une libéralisation par les pays de la Quadrilatérale sur la base du traitement NPF. D'après nos résultats, les exportations de plusieurs pays pourraient diminuer fortement, même si

l'offre n'était pas très sensible aux variations de prix (graphique 2). Si, en fonction de l'issue des négociations, la réduction était inférieure à 40 %, les résultats pourraient être différents. En tout état de cause, tout ajustement des tarifs NPF — et, partant, toute érosion des préférences — s'étalera vraisemblablement sur plusieurs années et, par conséquent, l'impact que subiront les pays bénéficiaires durant une année donnée sera plutôt modéré.

Compte tenu de la marge préférentielle considérable dont bénéficie Maurice, on ne s'étonnera pas d'apprendre que ce pays risque de souffrir le plus d'une érosion des préférences, notamment en ce qui concerne ses exportations de sucre vers l'Union européenne. Sainte-Lucie est un autre pays particulièrement vulnérable, notamment du fait de la contribution importante du secteur bananier à ses exportations totales et de l'ampleur des préférences que lui accorde l'UE. En réalité, les préférences liées au sucre et à la banane constituent une source de vulnérabilité pour les dix pays les plus exposés, à l'exception des Seychelles, dont la vulnérabilité tient plutôt à l'accès préférentiel dont jouissent actuellement les produits de la pêche.

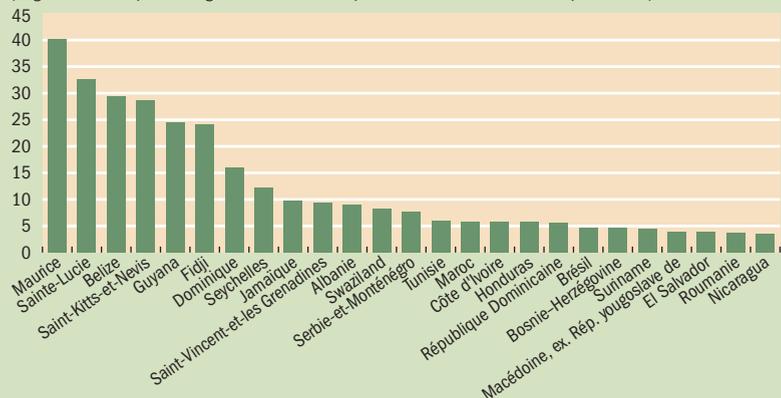
Dans quelle mesure le choc risque-t-il de se répercuter sur le plan macroéconomique? Tout dépendra des vulnérabilités macroéconomiques du pays, comme par exemple l'existence d'un ratio dette/PIB élevé ou de rigidités du marché du travail ou du régime de change. Théoriquement, un pays peut réagir à ce type de chocs, par exemple en réalisant des transferts en faveur des secteurs économiques touchés, mais il arrive que, dans la pratique, les politiques budgétaires de relance ne soient pas envisageables si elles risquent d'accroître un ratio dette/PIB déjà élevé. Du reste, plusieurs des pays les plus vulnérables présentent des ratios dépassant 100 %; c'est le cas de la Dominique, de la Jamaïque ou bien encore de Saint-Kitts-et-Nevis. Les Seychelles et le Guyana, quant à eux, ont un endettement brut qui représente presque le double de leur PIB. Le manque de souplesse du régime de change dans certains de ces pays risque d'entraîner d'autres rigidités.

Graphique 1

Le traitement préférentiel

Pour six pays à revenu intermédiaire, les préférences ajoutent plus de 20 % à la valeur de leurs exportations.

(augmentation en pourcentage de la valeur des exportations résultant d'un accès préférentiel)



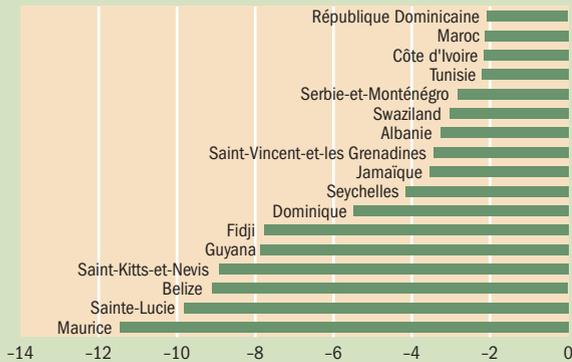
Source : calculs de l'auteur.

Graphique 2

Les États insulaires le plus durement touchés

Une réduction de 40 % de la marge préférentielle pourrait entraîner une forte baisse des recettes d'exportation.

(baisse en pourcentage des recettes d'exportation)



Source : calculs de l'auteur.

Solutions proposées

Le signal d'alarme lancé par le G-90 est-il justifié? D'après notre étude, oui. Il importe toutefois de préciser que le problème se circonscrit à un petit nombre de pays et à un nombre encore plus petit de produits. Il faudrait donc se concentrer sur ces pays et secteurs et accorder une attention toute particulière à l'évolution des régimes appliqués par l'UE et les États-Unis à des produits tels que le sucre ou la banane, ou bien encore à ceux issus de la pêche, qu'elle s'inscrive ou non dans le cadre du processus de libéralisation multilatéral.

Les gouvernements doivent en outre évaluer les avantages et les inconvénients des différentes mesures en faveur des plus vulnérables. Plusieurs parties prenantes ont émis des propositions, dont la création d'un fonds à l'intention des pays touchés, qui financerait les ajustements effectués par les secteurs public et privé (par exemple à l'appui des infrastructures ou du renforcement des capacités), la promotion des petites et moyennes entreprises, ou la mise en place de filets de protection sociale. Des études réalisées par le Secrétariat du Commonwealth sur les petits pays à économie vulnérable préconisent, pour ces pays, un relâchement des normes commerciales et des règles d'origine, une dérogation aux dispositions du cycle de Doha concernant les subventions aux exportations, ainsi que des initiatives de financement qui permettent de compenser les pertes d'exportations imputables à l'érosion des préférences.

Le FMI, pour sa part, a adopté en avril 2004 un mécanisme d'intégration commerciale qu'il met à la disposition des pays dont la balance des paiements subirait des pressions imprévisibles du fait d'une libéralisation des échanges opérée par des tiers pour généraliser le traitement NPF, l'érosion des préférences étant l'une des sources possibles de telles pressions.

L'idée consistant à réserver aux pays moins développés particulièrement vulnérables un traitement adapté à leur situation a fait du chemin au sein de l'OMC. Cela dit, les tentatives de classement plus détaillé des pays membres (au-delà des catégories des «pays en développement» et des «pays les moins avancés») pour l'heure n'ont pas abouti. Cette segmentation pourrait être

motivée par le fait que nombre des pays du G-90 sont de petits États insulaires souffrant de déséconomies d'échelle dans la production, dotés d'une infrastructure limitée et particulièrement exposés aux chocs exogènes, et où les possibilités de développement d'autres filières compétitives ne sont pas évidentes.

Cela dit, reconnaître à ces pays des préférences à titre permanent en supprimant totalement toutes les barrières à leurs exportations susciterait des oppositions, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les études sur les avantages et les coûts économiques des dispositifs préférentiels pour les pays bénéficiaires eux-mêmes ne permettent pas de tirer de conclusions catégoriques. L'argument avancé pour défendre les préférences unilatérales est celui d'un développement induit par les exportations, mais peu de données empiriques viennent étayer ce raisonnement. Par ailleurs, les coûts de cette démarche sont nombreux, dont les distorsions qui faussent le jeu des incitations dans l'affectation des ressources, les désincitations à la libéralisation des échanges et les coûts administratifs liés à la documentation et aux règles d'origine. De plus, en prolongeant indéfiniment les préférences, on ne ferait que retarder la résolution du problème, lequel continuerait de faire obstacle à une plus grande libéralisation multilatérale.

Deuxièmement, accorder des préférences à un groupe donné de pays en développement se fait en général aux dépens d'autres pays en développement qui ne jouissent pas d'un accès aussi aisé aux marchés d'exportation. Par exemple, sur le marché de l'UE, les barrières douanières sont plus élevées pour les bananes provenant de l'Équateur ou du Honduras que pour celles des pays ACP, du fait des conditions très favorables de l'Accord de Cotonou. On peut ainsi douter de la logique qui sous-tend les préférences commerciales, car comment expliquer que l'on puisse promouvoir le développement en se montrant sélectif?

Pour trouver une issue, il faudra compter sur la participation de toutes les parties concernées. Le texte de l'accord-cadre de l'OMC de juillet dernier cite explicitement l'érosion des préférences et reconnaît que c'est une question qui devra être examinée durant le cycle de Doha. Cela dit, toute solution devra nécessairement obéir à des règles d'application systématique et non discriminatoires, l'objectif étant en dernière analyse d'intégrer tous les participants à l'économie mondiale. Il sera tout aussi important que les pays en développement plus solides ouvrent plus rapidement leurs marchés, car cela multiplierait les débouchés Sud-Sud, lesquels sont pour l'essentiel inexploités. Cela aiderait à amortir les effets pernicioeux de l'érosion des préférences sur les pays plus vulnérables en ouvrant les marchés à leurs exportations et en améliorant les termes de l'échange grâce à une poussée de la demande mondiale. ■

Katerina Alexandraki est économiste au Département de l'élaboration et de l'examen des politiques au FMI. Le présent article s'inspire de l'étude que l'auteur a réalisée en collaboration avec Hans Peter Lankes, «The Impact of Preference Erosion on Middle-Income Developing Countries», IMF Working Paper 04/169 (Washington).

Bibliographie :

Subramanian, Arvind, 2003, "Financing of Losses from Preference Erosion," paper prepared for the World Trade Organization, WT/TF/COH/14 (Geneva).