



DOCUMENTS TECHNIQUES DE LA FAO SUR LES POLITIQUES COMMERCIALES relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture

N° 7. Les préférences agricoles: thèmes des négociations

SOMMAIRE

1	Introduction	1
2	Que faut-il entendre par préférences à l'OMC?	2
3	État actuel des préférences dans le Cycle de Doha de négociations sur l'agriculture	3
4	Principales questions liées aux préférences agricoles à l'intérieur du cadre commercial multilatéral	4
5	Éléments factuels concernant les effets des accords commerciaux préférentiels sur le cadre commercial multilatéral	11
6	Progrès des négociations sur l'avenir des préférences agricoles	14
7	Références	16

1 Introduction

L'accès des exportations des pays en développement aux marchés des pays développés à des conditions préférentielles constitue depuis longtemps l'une des caractéristiques des arrangements commerciaux multilatéraux. Le principal objet des préférences est de promouvoir une augmentation du volume et de la valeur des exportations des pays en développement et de contribuer ainsi à leur croissance et à leur développement, l'idée étant qu'une augmentation des ventes, sur des bases plus stables et à des prix plus élevés que cela ne serait autrement possible, peut contribuer dans le pays bénéficiaire au développement et à la croissance.

La promotion d'un accroissement des échanges des pays en développement grâce à l'extension des préférences est conforme au mandat qui doit régir les négociations commerciales entamées sous l'égide de l'OMC mais, à mesure que le mouvement vers une plus grande libéralisation des échanges sur les marchés agricoles s'est intensifié, les systèmes de préférences ont commencé à retenir une attention accrue et à faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Cela a conduit à remettre en question l'importance que revêtent les préférences pour les pays en développement et l'utilité qu'elles présentent s'agissant de promouvoir les échanges et le développement. L'on a fait valoir en effet que les difficultés liées à la fois à l'administration des préférences et à leur utilisation ainsi qu'aux contraintes qui caractérisent les capacités de production nationale dans certains pays ont limité les avantages des préférences. L'on a également évoqué l'effet négatif potentiel qu'elles peuvent avoir sur les pays tiers, quelques pays en

développement faisant valoir que les systèmes de préférences exercent une discrimination à l'encontre de leurs exportations. Au niveau le plus fondamental, par conséquent, le débat qui se poursuit dans le contexte des négociations en cours a été axé sur le point de savoir si les préférences ont été utiles pour les pays bénéficiaires et dans quelle mesure l'existence de ces systèmes de préférences a eu un impact négatif sur d'autres pays.

Ces deux séries de questions, c'est-à-dire celles qui ont trait aux pays qui accordent des préférences ou qui en bénéficient ou celles qui se rapportent à l'exclusion de pays exportateurs du système de préférences, doivent être conservées à l'esprit dans la discussion concernant l'érosion potentielle des préférences existantes à l'intérieur du cadre commercial multilatéral. Ceux qui préconisent une libéralisation accrue des échanges craignent également que la persistance de préférences puisse freiner le mouvement de libéralisation du fait que les pays qui en bénéficient n'œuvreront pas en faveur d'échanges plus ouverts, outre que les pays qui accordent des préférences continueront d'appliquer des mesures de soutien et des restrictions sur la base des préférences qu'ils accordent.

Cette note technique contient une analyse des faits sur lesquels ont été fondés divers arguments avancés dans le débat concernant l'utilisation des préférences.¹ La section 2 expose, en en donnant des exemples, les types de préférences

¹ La présente note est également inspirée des résultats d'une consultation informelle d'experts sur «Les préférences – approches de modélisation et politiques possibles», tenue à la FAO, à Rome, les 21 et 22 février 2005.

actuellement accordées et leur compatibilité avec les règles de l'OMC. La section 3 explique l'état actuel des négociations concernant les préférences dans le contexte du cycle de négociations sur l'agriculture. La section 4 passe ensuite en revue les principales questions liées aux préférences agricoles dans le cadre commercial multilatéral. À la lumière de ces analyses, la section 5 contient une évaluation des indications factuelles disponibles concernant les effets des préférences. La section 6, en guise de conclusion, offre un certain nombre de suggestions quant à l'orientation future des négociations relatives aux préférences agricoles.

2 Que faut-il entendre par préférences à l'OMC?

Les programmes d'échanges préférentiels se distinguent selon qu'ils sont réciproques ou non réciproques. Il y a préférences commerciales réciproques lorsque deux pays s'offrent mutuellement des concessions commerciales qu'ils ne proposent pas à d'autres. Les préférences commerciales non réciproques désignent les arrangements commerciaux selon lesquels un pays offre de façon unilatérale à un ou plusieurs autres pays des concessions commerciales.

Il a été établi à l'OMC une Clause d'habilitation² en tant que fondement juridique permanent des préférences commerciales accordées soit de façon générale à tous les pays en développement dans le cadre des régimes relevant du Système généralisé de préférences (SGP), soit du traitement préférentiel spécifique dont bénéficient les pays les moins avancés (PMA). Aux termes de la Clause d'habilitation, les préférences tarifaires accordées par les pays développés ne doivent pas établir de discrimination entre les pays en développement, sous réserve de la possibilité d'accorder des préférences plus généreuses à tous les PMA. Les préférences non réciproques relevant de la définition de la Clause d'habilitation ne sont pas discutées actuellement à l'OMC.

Dans certains cas, toutefois, des pays développés accordent des préférences spécifiques à des groupes limités de pays en développement comprenant des pays autres que les PMA, comme celles qu'accordent l'Union européenne (UE) aux groupes d'États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) en application de la Convention de Lomé ainsi que les États-Unis d'Amérique dans le cadre de la Loi relative au redressement économique dans le Bassin des Caraïbes.

Dans le contexte des négociations de l'OMC, les PMA ne sont pas tenus de réduire le niveau de leurs barrières tarifaires, c'est-à-dire ne sont pas tenus d'accorder un accès réciproque à leurs marchés. La question est donc de savoir si les pays développés peuvent établir une discrimination entre les pays en développement autres que les PMA afin d'accorder des préférences à certains d'entre eux et pas à d'autres. L'avis général a été que cela n'est pas compatible avec la Clause d'habilitation et qu'étant donné que cette sous-série de préférences non réciproques n'est pas offerte à tous les pays en développement autres que les PMA, elles ne peuvent continuer d'être accordées que sur la base d'une dérogation aux règles établies. Toutefois, il ressort d'une décision rendue récemment par l'organe d'appel de l'OMC³ que les régimes de préférences qui établissent une discrimination favorable à certains pays en développement autres que des PMA peuvent être conformes à la Clause d'habilitation aussi longtemps qu'elles répondent à certaines des conditions liées à cette clause, en particulier celles selon lesquelles la discrimination doit être justifiée sur la base de considérations liées au développement ou d'exigences financières et commerciales, le même niveau de préférences devant également être accordé à tous les pays en développement se trouvant dans la même situation.

Les principaux accords préférentiels qui réglementent l'accès aux marchés des pays en développement producteurs de denrées agricoles sont l'Accord de Cotonou entre l'UE et les pays ACP, la Loi des États-Unis relative au redressement économique dans le Bassin des Caraïbes (CBERA), la Loi des États-Unis relative à la promotion des possibilités de croissance en Afrique (AGOA) et l'Initiative «Tout sauf les armes» (TSA) de l'UE.

- L'Accord de Cotonou englobe 77 pays ACP (pays d'Afrique à l'exception de l'Afrique du Sud, pays des Caraïbes et pays du Pacifique) et s'applique à tous les articles manufacturés et produits traités, qui sont exemptés des droits de douane et des barrières tarifaires, ainsi qu'aux produits agricoles, dont certains sont soumis à des contingents (par exemple les bananes et le sucre). L'avenir de cet arrangement préférentiel est en cours de négociation dans le cadre des accords de partenariat économique UE/ACP et devrait déboucher, à partir de 2007, sur un régime commercial fondé sur la réciprocité et compatible avec les règles de l'OMC. À l'heure actuelle, les pays ACP se préoccupent de la possibilité que ce régime préférentiel soit érodé par la libéralisation croissante des échanges au plan multilatéral. Les pays qui ne bénéficient

² Décision concernant le traitement différencié et plus favorable, la réciprocité et la participation accrue des pays en développement. Document du GATT L/4903, 28 novembre 1979, BISD 26S/203.

³ OMC (2004). Communautés européennes – conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement. WT/DS246/AB/R, 7 avril 2004.

pas de ce régime continuent de contester son existence.

- Les préférences accordées par les États-Unis conformément à la Loi AGOA s'appliquent à 37 pays d'Afrique et prévoient l'accès en franchise de droit des produits agricoles, dont certains sont soumis à des contingents tarifaires, et un accès en franchise de contingents, notamment pour différents produits de l'industrie textile et produits pétroliers. Les règles d'origine exigent que le produit dont il s'agit soit cultivé, produit ou fabriqué dans un pays d'Afrique subsaharienne visé par la loi. Celle-ci prévoit en outre diverses conditions concernant la sécurité nationale, la libéralisation et les droits de l'homme, dont le respect est examiné chaque année.
- Les préférences accordées par les États-Unis sur la base de la Loi CBERA s'appliquent à 24 pays du Bassin des Caraïbes. Pour pouvoir accéder au marché américain en franchise de droits, un produit doit être importé directement aux États-Unis en provenance du pays bénéficiaire et avoir un contenu local de 35 pourcent au minimum. Des contingents sont imposés à certains produits agricoles. Les conditions sont de portée plus réduite que celles prévues par la Loi AGOA et ont trait principalement à l'interdiction du travail des enfants.
- L'Initiative «TSA» de l'UE s'applique à tous les PMA et à tous les produits sauf les armes et les munitions. Presque tous les produits peuvent avoir accès aux marchés de l'UE en franchise de droits de douane et de contingents et, dans le cas des produits auxquels s'applique un droit limité (comme les bananes, le riz et le sucre), ce droit doit être progressivement réduit puis éliminé d'ici à 2009.

L'Accord de Cotonou entre l'UE et les pays ACP constitue le principal régime préférentiel remis en question à l'OMC. C'est ce type de préférences commerciales non réciproques qui est analysé dans la présente note technique afin de faciliter le débat sur les préférences commerciales agricoles dans le contexte des négociations en cours.

3 État actuel des préférences dans le Cycle de Doha de négociations sur l'agriculture

Le paragraphe 44 de l'Accord-cadre d'août 2004 stipule ce qui suit:

«L'importance des préférences de longue date est pleinement reconnue. La question de l'érosion des préférences sera traitée. Pour la poursuite de l'examen à cet égard, le paragraphe 16 et les autres dispositions pertinentes du document TN/AG/W/1/Rev.1 serviront de référence. »

À première vue, l'on peut en conclure que l'importance des préférences et l'engagement de traiter de la question de leur érosion sont

considérés comme acceptés par les Membres de l'OMC. Toutefois, les expressions «est pleinement reconnue» et «sera traitée» n'inspirent pas confiance étant donné l'absence de mesure concrète visant à donner effet à des clauses semblables d'accords passés. Il peut être important que les parties qui attendent un résultat visible de ces affirmations cherchent à négocier des dispositions plus détaillées de nature à traduire en actes les intentions manifestées.

Le paragraphe 16 du document TN/AG/W/1/Rev.1 (connu sous le nom de Projet Harbinson⁴) prévoit ce qui suit:

«Dans la mise en oeuvre de leurs engagements de réduction tarifaire, les participants s'engagent à maintenir, dans toute la mesure où cela sera techniquement réalisable, les marges nominales des préférences tarifaires et autres modalités et conditions des arrangements préférentiels qu'ils accordent à leurs partenaires commerciaux en développement. À titre d'exception à la modalité prévue au paragraphe 8 ci-dessus, les réductions tarifaires affectant des préférences de longue date pour des produits dont l'exportation revêt une importance vitale pour les pays en développement bénéficiaires de ces régimes pourront être mises en oeuvre par tranches annuelles égales sur une période de [huit] ans au lieu de [cinq] ans par les participants accordant une préférence concernés, la première tranche étant reportée au début de la [troisième] année de la mise en oeuvre qui serait autrement applicable. Les produits considérés représenteront au moins [20] pourcent des exportations totales de marchandises de tout bénéficiaire concerné sur une moyenne de trois ans sur la période de cinq ans la plus récente pour laquelle des données sont disponibles. Les bénéficiaires intéressés adresseront une notification à la Session extraordinaire du Comité de l'agriculture à cet effet et présenteront des statistiques pertinentes. En outre, tous droits contingentaires pour ces produits seront éliminés. Les Membres accordant des préférences entreprendront des programmes d'assistance technique et d'autres mesures, selon qu'il sera approprié, pour appuyer les pays recevant les préférences dans les efforts qu'ils déploient pour diversifier leurs économies et leurs exportations.»

Le paragraphe 16 soulève plusieurs questions:

- Divers facteurs, dont les politiques nationales (par exemple les réformes de la Politique agricole commune de l'UE), doivent être conformes aux engagements multilatéraux, comme en témoignent les différends portés récemment devant l'OMC à propos du sucre et des bananes, font qu'il est difficile de prendre pour point de départ des négociations

⁴ Les Membres de l'OMC, sans avoir souscrit au Projet Harbinson, sont convenus d'utiliser le paragraphe 16 comme référence pour les négociations.

concernant les préférences l'engagement de «maintenir, dans toute la mesure où cela sera techniquement réalisable, les marges nominales des préférences tarifaires et autres modalités et conditions des arrangements préférentiels qu'ils accordent à leurs partenaires commerciaux en développement».

- S'il était possible de maintenir les marges préférentielles, l'objectif devrait-il être des marges nominales ou des marges réelles?
- Comment définir ce que recouvre l'expression «une importance vitale»?
- Les délais plus longs qui sont impartis aux pays qui accordent des préférences pour réduire les droits qui affectent les préférences de longue date sur la base des besoins d'ajustement sont-ils liés aux pays qui bénéficient des préférences et ces délais sont-ils suffisants? Une importante question connexe est celle de savoir quels sont les partenaires commerciaux qui pourraient bénéficier des préférences. Autrement dit, pour quels pays les Membres de l'OMC seront-ils disposés à accepter que leurs arrangements préférentiels ne changent pas ou soient maintenus «dans toute la mesure où cela sera techniquement réalisable»?

Il y a également plusieurs questions à prendre en considération en ce qui concerne les critères:

- «... les produits considérés» (c'est-à-dire les produits pour lesquels les pays qui accordent des préférences réduiront les barrières à un rythme plus lent) «... représenteront au moins [20] pourcent des exportations totales de marchandises de tout bénéficiaire concerné ... ». Il importe de noter que cette clause offrirait aux pays qui accordent des préférences la possibilité de mettre en oeuvre leurs engagements en ce qui concerne l'accès aux marchés plus lentement dans le cas de produits déterminés s'il peut être démontré que, pour un produit spécifique, un pays en développement Membre de l'OMC a bénéficié d'un accès préférentiel aux marchés pendant une période déterminée et que le produit représente au moins 20 pourcent du total de ses exportations de marchandises. Les pays qui accordent des préférences ne peuvent pas créer des préférences additionnelles pour des produits qui ne bénéficiaient pas par le passé d'un traitement préférentiel, même s'ils représentent plus de 20 pourcent du total des exportations de marchandises d'un pays en développement. L'on peut citer comme exemple de produits pour lesquels les pays développés pourront mettre en oeuvre plus lentement leurs engagements de réduction sur la base des critères ainsi définis les bananes, qui représentent par exemple plus de 35 pourcent du total des exportations de marchandises aussi bien pour Ste. Lucie que pour St. Vincent et ont reçu un accès préférentiel pendant la période déterminée.

- Il y a lieu de supposer que d'autres critères concernant la perte du droit de participer au régime préférentiel détermineraient les pays auxquels ces régimes seraient également appliqués une fois que les produits en question auront été identifiés.
- Ce paragraphe mentionne également la fourniture d'une «assistance technique» pour promouvoir la diversification de l'économie des pays bénéficiaires, ce qui soulève la question de savoir s'il devrait exister un lien concret entre le volume et la durée des programmes d'assistance technique visant à appuyer la diversification de l'économie des pays qui bénéficient des préférences et le maintien de ces dernières.
- Enfin, les Membres de l'OMC ne se sont pas engagés à traiter seulement des préférences. Au paragraphe 43 de l'Accord-cadre, ils ont réaffirmé leur engagement de longue date d'obtenir «la libéralisation la plus complète du commerce des produits agricoles tropicaux et pour les produits qui revêtent une importance particulière pour la diversification de la production en remplacement des cultures de plantes narcotiques illicites». Le paragraphe 43 est important pour tous les Membres et s'il risquait de rendre plus difficile l'application du paragraphe 44, il n'est pas nécessairement incompatible avec celui-ci.

4 Principales questions liées aux préférences agricoles à l'intérieur du cadre commercial multilatéral

À mesure que le mouvement de libéralisation accrue des échanges s'est intensifié, les régimes de préférences ont commencé à retenir davantage l'attention et à faire l'objet d'une analyse plus approfondie. Les discussions et les analyses ont porté sur plusieurs questions clés:

- Quelle est l'importance des préférences et ont-elles utilement contribué à accroître les échanges et le développement?
- L'administration et l'utilisation des préférences ont-elles limité leurs avantages, et comment cela se relie-t-il aux contraintes qui caractérisent les capacités nationales sur le plan de l'offre?
- Les pays exportateurs exclus des régimes de préférences non réciproques sont-ils lésés?
- Les préférences existantes sont-elles sapées ou érodées par les changements apportés au cadre commercial multilatéral?
- *L'importance des préférences agricoles*

Le tableau 1 montre l'importance que revêtent deux produits qui bénéficient de préférences significatives, le sucre et les bananes,⁵ par

⁵ Voir les notes techniques de la FAO concernant les politiques commerciales (Nos. 3 et 6) relatives aux bananes et au sucre.

rapport au total des exportations ainsi que le rôle des préférences dont bénéficie le sucre en vertu de l'Accord de Cotonou en proportion du produit intérieur brut (PIB) de divers pays. Beaucoup de pays à faible revenu tributaires de produits de base se trouvent dans une situation semblable à cet égard. Le tableau illustre la contribution particulièrement importante que l'exportation d'un seul produit peut apporter aux recettes en devises et au PIB.

L'on entend souvent dire que les préférences nuisent aux pays en développement plutôt que de les avantager dans la mesure où elles contribuent à fossiliser les industries de ces pays qui sont tributaires des préférences et débouchent sur une distorsion des allocations des ressources au profit des activités qui bénéficient des préférences, ce qui contribue à l'absence de diversification et à l'impossibilité d'exploiter des avantages comparatifs dans les secteurs qui ne bénéficient pas d'une assistance. En outre, étant donné cette dépendance à l'égard des préférences et le fait que l'industrie dont il s'agit est une importante source d'emplois et de recettes d'exportation dans le pays bénéficiaire, une proportion considérable des ressources limitées qui sont disponibles est consacrée à la préservation des préférences.

Tableau 1: Importance des exportations de bananes et de sucre et valeur des préférences accordées par des pays sélectionnés, 2000-2002

	Exportations en pourcentage des exportations agricoles	Exportations en pourcentage du total des exportations de marchandises	Exportations en pourcentage du PIB	Valeur des préférences en pourcentage du PIB
Sucre				
Fidji	55	20	6,3	3,5
Guyana	41	20	14	9,3
Jamaïque	26	4	0,9	0,7
Maurice	74	6	5,7	4,6
Bananes				
Ste. Lucie	68	65	4,3	0,71
St. Vincent	50	38,6	4,6	0,94
Dominique	63	26	4,7	0,71

Source: FAO (2004).

À l'encontre de ces arguments, l'on fait valoir que les possibilités d'accès aux marchés et les prix plus élevés qui ont résulté des préférences ont été les raisons du développement qui a été réalisé et qu'en l'absence de telles préférences, plusieurs des petits producteurs de sucre et de bananes en particulier n'auraient pas atteint leur niveau actuel de développement humain. Cela porte à conclure que beaucoup de pays qui sont tributaires de préférences sont confrontés à des contraintes majeures qui entravent leur développement et ont par conséquent besoin des régimes de préférences. Plusieurs de ces pays

ont des économies d'envergure réduite, ce qui peut, de différentes façons, réduire les possibilités de développement et d'échanges. Par exemple, un marché national exigu ne permet que dans une mesure limitée d'exploiter les possibilités d'économies d'échelle et de diversification. Une base limitée de ressources, en particulier dans les domaines des ressources naturelles, de la main-d'oeuvre qualifiée et du capital national, fait qu'il est difficile de promouvoir et de maintenir la compétitivité de la production. La longue tendance à la baisse et l'instabilité des cours des produits de base n'ont fait qu'aggraver cette vulnérabilité.

Il apparaît en outre que les préférences ont beaucoup contribué à la diversification qui a pu être réalisée et qu'elles sont essentielles aux efforts futurs de diversification. Fréquemment, l'existence d'une industrie bénéficiant d'une préférence a encouragé les investissements locaux et internationaux. Ces investissements proviennent soit d'un autre secteur pour exploiter les possibilités offertes par les préférences, soit des recettes produites par l'industrie existante. À Maurice, le développement de l'industrie textile et de l'industrie de la pêche en sont des exemples. Dans le cas des pêcheries, une entreprise britannique a investi dans la société Prince Tuna de Maurice pour profiter d'un accès en franchise de droits dû à sa qualité de pays ACP, alors que la plupart des droits appliqués sur la base de la clause de la nation la plus favorisée était de 24 pourcent. De même, il est indubitable que les préférences dont a bénéficié le riz ont contribué à la diversification dans les services de transport de beaucoup de producteurs de riz du Guyana (FAO, 2004). Les préférences ont par conséquent généré des activités et des revenus permettant d'exploiter des possibilités nouvelles, qu'elles bénéficient ou non de préférences. En l'absence d'accès garanti aux marchés et de prix plus élevés, beaucoup des pays qui sont actuellement tributaires de préférences n'auraient pas pu tirer parti de telles occasions.

- *Administration et utilisation des préférences*

Étant donné leur couverture limitée par produit, le coût que représente la participation aux programmes et la possibilité pour les pays qui bénéficient de préférences d'exploiter les occasions qui s'offrent, il se peut que les régimes de préférences ne présentent pas tous les avantages qu'ils pourraient apporter. Le problème qui se pose en ce qui concerne la couverture par produit est que les régimes de préférences ont traditionnellement privilégié l'importation de produits non sensibles (dans les pays qui accordent des préférences) et de matières premières. En général, des préférences ne sont offertes que pour des lignes de produits limitées dans les domaines dans lesquels les exportations présentent véritablement de l'importance pour les pays exportateurs. La proportion de produits d'exportation pouvant bénéficier de préférences et de marges intéressantes influe directement sur la

mesure dans laquelle le régime de préférences présente de l'utilité. Comme certains produits dont l'exportation revêt de l'importance pour les pays en développement sont exclus des régimes de préférences ou ne bénéficient que d'un traitement relativement peu favorable, d'aucuns font valoir que les préférences n'ont pas autant encouragé la diversification et les investissements que cela aurait pu être le cas. Le marché de l'UE, qui est le plus important pour les matières premières agricoles et les denrées alimentaires en provenance du monde en développement, a été particulièrement cité comme exemple à cet égard. Plus récemment, toutefois, il se peut que la situation se soit améliorée pour quelques pays exportateurs par le biais de programmes de préférences comme l'Initiative «Tout sauf les armes» (TSA).

Les facteurs les plus communément cités comme contribuant à renchérir la participation à des régimes de préférences sont les règlements concernant les spécifications techniques, les règles sanitaires et phytosanitaires et les règles d'origine applicables aux importations. Les règles du premier type exigent des investissements dans l'infrastructure et l'établissement de systèmes d'inspection qui mettent lourdement à contribution les ressources financières et humaines limitées des pays qui reçoivent des préférences. Les règles de la deuxième catégorie limitent fréquemment les sources de matières premières qui peuvent être utilisées pour la production des articles d'exportation, de sorte que les coûts unitaires de production et d'expédition demeurent élevés, les matières premières devant être obtenues de pays dont les exportations coûtent plus cher. Plus ces coûts sont élevés, et moindre est l'avantage apporté par la marge préférentielle, à tel point que les coûts additionnels peuvent dépasser la valeur de la marge préférentielle. Ces facteurs réduisent le nombre de produits pouvant bénéficier de préférences.

La proportion des importations jouissant d'un régime préférentiel est souvent relativement modeste par rapport au total des importations en provenance de pays qui jouissent d'un traitement préférentiel. L'une des raisons peut en être que les réglementations dont il est question plus haut sont trop restrictives de sorte que les pays préfèrent ne pas invoquer des préférences pour exporter leurs produits. Néanmoins, dans le cadre de certains programmes de préférences, l'utilisation de celles-ci (le ratio entre la valeur des importations qui jouissent de préférences et la valeur de celles qui auraient pu en bénéficier) par le pays qui en bénéficie est fréquente. Individuellement, le taux d'utilisation de certains régimes de préférences peut paraître relativement modeste. Cependant, lorsque l'on tient compte de la concurrence qui existe entre les divers systèmes de préférences (des produits peuvent bénéficier de plus d'un régime), le taux d'utilisation est généralement fort élevé.

Tandis que les importations effectuées dans le cadre de l'Accord de Cotonou ne représentaient en 2002 que 13 pourcent des importations de produits agricoles et de denrées alimentaires de l'UE et 26 pourcent du total des importations de l'UE jouissant d'un traitement préférentiel, le taux d'utilisation des préférences accordées dépasse 90 pourcent pour les pays ACP, qu'ils appartiennent ou non à la catégorie des PMA (OCDE 2004). L'utilisation des préférences relevant de l'Accord de Cotonou est concentrée par pays et par produit pour les deux catégories de produits. Trois des pays ACP qui appartiennent à la catégorie des PMA représentent plus de 50 pourcent et cinq pays ACP n'appartenant pas à cette catégorie près de 60 pourcent des importations des groupes de pays correspondants jouissant d'un traitement préférentiel. Pour les pays ACP au nombre des moins avancés, le poisson représente près de 60 pourcent des importations préférentielles et, dans le cas des pays autres que les PMA, cinq produits représentent plus de 60 pourcent du total.

Le tableau 2 illustre la mesure dans laquelle les pays ACP revendiquent des préférences pour leurs exportations vers le marché de l'UE. Stevens et Keenan (2004) font observer que des 52 pourcent des importations effectuées sur la base de la clause de la nation la plus favorisée, 97 pourcent sont entrées en franchise de droits. Dans la catégorie pour laquelle le régime est «non spécifié», l'on constate que 81 pourcent des importations jouissent de la franchise en application de la clause de la nation la plus favorisée et que, généralement, le reste est passible, selon cette clause, d'un droit inférieur à 10 pourcent. Sur la base de l'étude du cas de quatre pays, Stevens et Keenan parviennent à la conclusion que plus de 90 pourcent des exportations vers l'UE des pays ACP soit ont joui d'un traitement préférentiel en application de l'Accord de Cotonou, soit ont été admis en franchise de droits selon le régime de la nation la plus favorisée.

Tableau 2: Importations totales de l'UE en provenance des pays ACP, par régime, 2002

Régime	Valeur (milliers de dollars)	Proportion du total (en pourcentage)
Nation la plus favorisée	15 032 460	52
SGP	123 010	0,4
Autres préférences (Cotonou)	8 056 223	28
Non spécifié	5 445 234	19
Total	28 656 927	100

Source: Stevens et Keenan (2004).

Aux États-Unis, des préférences sont fréquemment offertes pour des produits moins sensibles. Le tableau 3 permet de penser que les pays qui bénéficient de préférences prévues par la loi AGOA ne les utilisent actuellement que pour un nombre limité des lignes pouvant jouir de ce traitement. Les pays pouvant se prévaloir du Pacte andin concernant l'assistance en matière de politiques commerciales (ATPA) et de la loi CBERA utilisent cette possibilité plus fréquemment. En outre, tandis que l'utilisation des préférences, telle qu'évaluée sur cette base, est la plus fréquente dans les pays bénéficiant du SGP, elle est limitée pour ceux d'entre eux qui appartiennent à la catégorie des PMA.

Tableau 3: Bénéficiaires des systèmes de préférences des États-Unis

Bénéficiaires	Nombre de pays potentiellement bénéficiaires	Nombre de pays participants	Nombre de lignes tarifaires potentiellement bénéficiaires	Nombre de lignes tarifaires utilisées
Pays AGOA	38	21	1 181	52
Pays ATPA	4	4	1 199	284
Pays CBERA	24	21	1 203	361
Pays SGP seulement	70	48	551	407
PMA/SGP seulement	17	7	1 154	17
Tous pays bénéficiaires	152	101	1 204	648

Source: Wainio (2004).

Comme les taux appliqués en vertu de la clause de la nation la plus favorisée à la plupart des produits d'exportation faisant l'objet de préférences sont déjà si faibles et comme l'accès aux marchés en vertu des actuels systèmes de préférences est si large, il semblerait qu'il ne soit pas nécessaire de maintenir les préférences qui sont contestées (produits relevant de l'accord UE/ACP) par certains pays.

À défaut, et étant donné la concentration par pays et par produit, les efforts visant à améliorer l'administration et à accroître l'utilisation de préférences pourraient tendre à identifier d'importantes paires de pays et de produits et à réviser sur cette base les régimes de préférences.

- *Impact des préférences non réciproques sur les échanges mondiaux et les pays tiers*

Les pays en développement qui bénéficient d'un commerce préférentiel ne représentent qu'une très faible proportion du commerce mondial de produits agricoles, et le commerce relevant de préférences non réciproques est encore plus réduit et est très concentré parmi un groupe encore plus restreint de pays et de produits. Le tableau 4 montre qu'environ 80 PMA et petits États insulaires en développement (PEID) représentent moins de 2 pourcent des exportations mondiales de produits agricoles. En outre, cette proportion a diminué au cours des dix dernières années. La part réduite, et en baisse, qu'ils détiennent du marché porte à conclure que les préférences dont jouissent ces pays ne contribuent pas à réduire les débouchés des pays tiers sur les marchés de ces produits.

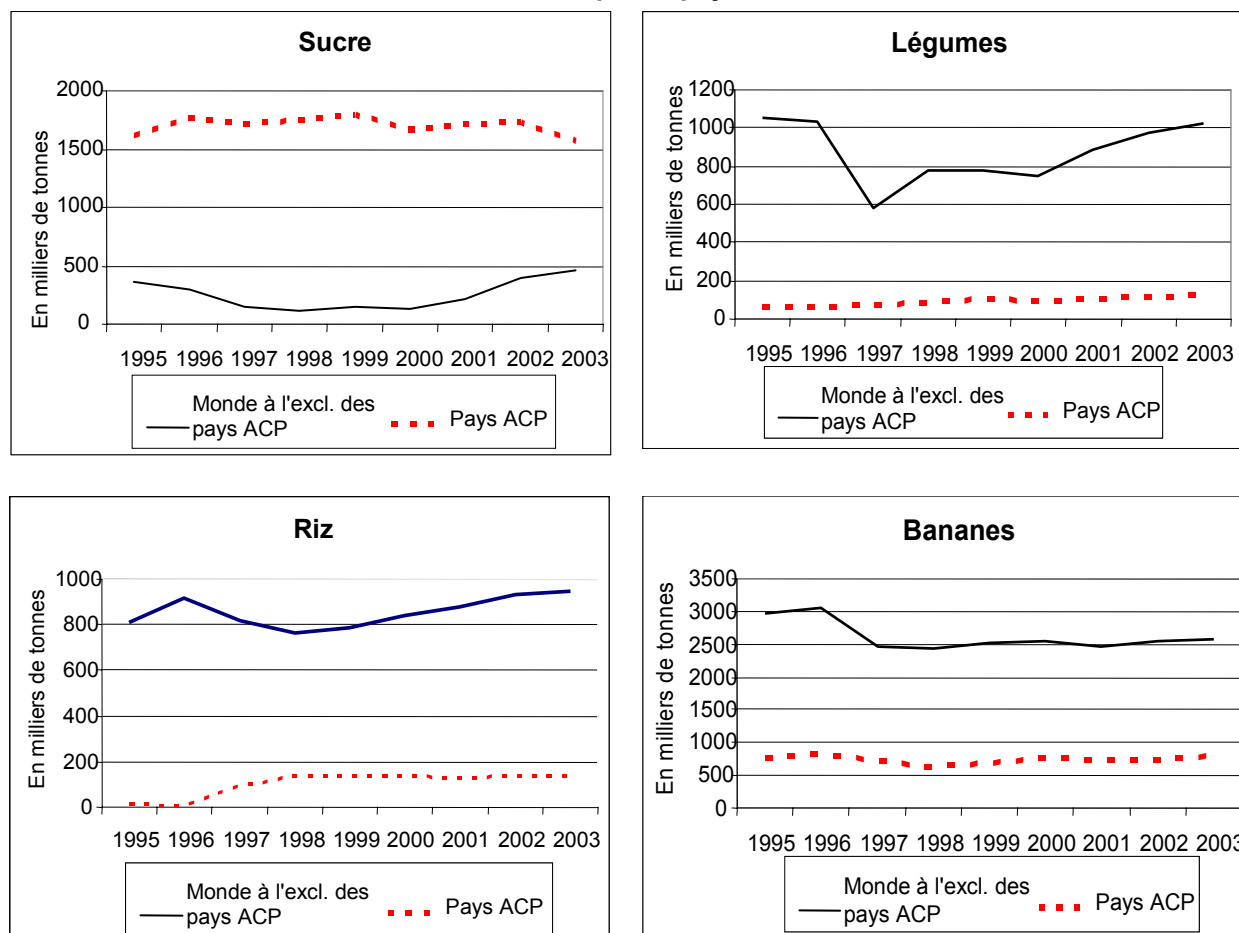
Tableau 4: Proportion du total des exportations mondiales de produits agricoles (en pourcentage)

Groupes de pays	1990-	1992-	1994-	1996-	1998-			
	1992	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002
PEID	2	1	1	1	1	1	1	1
PMA	1	1	1	1	1	1	1	1
Tous pays en développement	26	26	28	29	29	28	29	29
Pays développés	73	73	71	70	70	71	70	70

Source: FAOSTAT (2004).

Les pays ACP qui bénéficient pour leurs produits agricoles des régimes préférentiels sur le marché de l'UE ont été ceux qui ont le plus profité des préférences non réciproques. Pendant la période 1995–2003, comme le montre la figure 1, la part détenue par des pays non ACP du marché de plusieurs produits dans l'UE a augmenté, ce qui porte à conclure que leurs exportations et leur part de marché ne sont pas indûment affectées. Cette conclusion ne tient pas compte de la situation dans laquelle les préférences accordées aux pays ACP n'existeraient pas, de sorte que la part accrue du marché détenue par les pays autres que les pays ACP aurait pu être encore plus grande.

Figure 1: Importations par l'UE de produits sélectionnés en provenance de pays ACP et de pays autres que de pays ACP



Source: Eurostat (2003).

- *L'érosion des préférences*

Cette question comporte deux aspects: celui de l'érosion des préférences proprement dites et l'aspect connexe de la perte du droit aux préférences.

Les engagements qui ont été pris de continuer à libéraliser les échanges et surtout de réduire les droits de douane applicables aux produits agricoles ont contribué à éroder les préférences. Le tableau 5 montre que les marges tarifaires préférentielles accordées aux pays ACP par l'UE ont diminué avec le temps. Il y a lieu de noter que le tableau ne reflète que les droits *ad valorem*. Beaucoup des lignes tarifaires pour lesquelles des préférences sont accordées, cependant, sont spécifiées sur une base autre qu'*ad valorem*. Un exemple notable est celui des bananes, où un droit contingentaire spécifique de 75 euros la tonne est actuellement appliqué par l'UE. Bien qu'il existe plusieurs méthodes d'estimer l'équivalent *ad valorem* (EAV) d'un droit spécifique, les avis ne concordent pas quant à celle qui est la plus fiable (voir Document technique de la FAO concernant les politiques commerciales No. 2). Des informations concernant les droits spécifiques convertis en EAV n'étaient pas disponibles pour plusieurs

années et n'ont pas été pris en compte dans les chiffres figurant dans le tableau. Les données se trouvant au tableau 5 sous-estiment par conséquent l'étendue de l'érosion des préférences.

Sous cette réserve, l'abaissement des droits relevant des régimes de la nation la plus favorisée, l'élimination des barrières non tarifaires par l'UE sur une base multilatérale et l'extension des préférences de l'UE au-delà des pays ACP sont les principaux facteurs qui ont été à l'origine de l'érosion des préférences tarifaires dont bénéficient ces derniers pays. La réduction tarifaire générale à laquelle se sont engagés à procéder les pays dans le contexte des négociations commerciales multilatérales demeure par conséquent une épée à double tranchant pour les pays qui reçoivent des préférences. Cette réduction a des avantages dans la mesure où elle améliore l'accès de leurs produits aux marchés mondiaux mais a également pour effet de réduire les avantages dont ils jouissent par le biais d'une érosion des marges préférentielles existantes sur les marchés des pays développés. Si l'actuel processus de libéralisation des échanges ne tient pas particulièrement compte de la situation des pays

Tableau 5: Marges tarifaires préférentielles (UE/ACP)

SH-2 Produits	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
01. Animaux vivants	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1
02. Viande et viande comestible	6	6	7	7	7	6	5	5	5	5
03. Poisson et crustacés	11	12	12	11	11	10	10	10	10	10
04. Produits laitiers, volaille	2	2	3	4	4	3	4	3	3	2
05. Produits d'origine animale	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0
06. Arbres vivants et autres	11	11	10	9	9	8	8	7	7	6
07. Légumes comestibles	8	8	9	9	9	6	6	5	5	5
08. Fruits et noix comestibles (à l'exclusion des bananes)	6	6	6	7	7	5	6	5	5	4
09. Café, thé, maté	8	8	8	4	4	4	4	3	3	3
10. Céréales	0	0	3	2	2	2	2	2	2	2
11. Produits de la meunerie	0	0	3	2	2	2	2	2	2	2
12. Graines oléagineuses et oléagineux	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1
13. Laques, gommes et résines	2	2	3	3	3	2	2	2	2	1
14. Tissus d'origine végétale	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
15. Produits animaux ou végétaux	5	5	7	6	6	5	5	4	4	4
16. Préparations à base de viande	16	16	17	18	18	13	13	13	13	12
17. Sucre (à l'exclusion du sucre de canne brut)	4	4	2	3	3	0	4	1	1	3
18. Cacao et préparations à base de cacao	17	17	13	12	12	12	11	9	9	7
19. Préparations à base de céréales	10	10	9	8	8	7	7	6	6	7
20. Préparations à base de légumes	14	14	15	18	18	16	16	14	14	14
21. Produits comestibles divers	13	13	11	11	11	8	10	9	9	7
22. Boissons, spiritueux	4	4	5	3	3	3	3	3	3	1
23. Résidus et déchets	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
24. Tabac et produits dérivés	39	52	39	45	45	38	38	31	31	31
41. Cuirs et peaux bruts	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
44. Bois et articles en bois	4	4	3	3	3	2	2	2	2	2

Source: EUROSTAT.

Note: Ce tableau ne reflète pas les droits spécifiques, mais seulement le droit *ad valorem*.

qui dépendent des préférences, les coûts qui résulteront de l'opération pour ces derniers risquent le plus souvent d'en dépasser les avantages. À ce propos, il n'est pas surprenant que, dans le contexte des négociations commerciales actuellement en cours sous l'égide de l'OMC, la protection des préférences constitue un objectif important de divers groupes de pays comme le G-90 (alliance tripartite des pays ACP, des PMA et de l'Union africaine et des petits États insulaires en développement (PEID)).

Les accords bilatéraux et régionaux qui ont étendu les arrangements prévoyant une réduction des droits ou la franchise de droits pour certains groupes de pays peuvent également éroder les avantages représentés par les préférences pour les pays qui jouissaient de certains niveaux de préférences avant ces changements. Un exemple est celui des îles du Pacifique: les pays membres du Forum du Pacifique jouissaient d'un accès préférentiel aux marchés australiens et néo-zélandais conformément à l'Accord SPARTECA. Cependant, lorsque l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont abaissé les droits établis selon le régime de la nation la plus favorisée, des produits en provenance d'Asie ont remplacé les importations en provenance des pays du Pacifique. Au Samoa, par exemple, une usine de traitement de la noix de coco a apparemment dû fermer ses portes, ayant perdu ses marchés d'exportation.

La récente proposition de l'UE tendant à modifier le régime agricole interne applicable au sucre montre elle aussi qu'il peut y avoir érosion des avantages représentés par les préférences sans qu'aucune modification ne soit directement apportée au régime de préférences lui-même. Les pays ACP qui sont signataires du Protocole relatif au sucre sont unanimes à considérer que la proposition du 14 juillet 2004 tendant à réduire de 33 pourcent d'ici à 2007 le prix du sucre importé ôterait toute utilité au régime d'accès préférentiel dans la mesure où ce prix ne serait pas rémunérateur.⁶ Dans le cas du Guyana, la diminution de la valeur des exportations de sucre, sur la base du niveau de 2000-2002, serait de 32 millions de dollars.

Du fait des séries successives de réductions tarifaires, de plus en plus marquées, des droits fixés dans le cadre du régime de la nation la plus favorisée, la valeur des préférences actuelles continuera de diminuer, de sorte qu'il importe d'étudier soigneusement la question de savoir jusqu'à quel point le «capital de négociation» devrait être investi pour préserver des niveaux de préférences qui risquent de ne pas être très significatifs à longue échéance. Du point de vue des pays qui reçoivent des préférences, négocier un résultat au moins égal à la situation actuelle et

établir des concessions claires, acceptées et permanentes dans le cadre de l'OMC sont les éléments peut-être les plus critiques pour ce qui est de la valeur future des préférences.

Les questions liées à la non-réciprocité des préférences et à la stabilité de celles-ci seront sans doute cruciales si l'on veut que les structures de production dans les pays bénéficiaires changent de manière durable. La promotion d'un régime commercial multilatéral plus libéral ne saurait être dissociée de l'intérêt que les préférences revêtent pour certains pays dans le cas de produits spécifiques. Il est également à craindre que, si cette question ne retient pas suffisamment l'attention, certains pays ne s'intéressent plus à de nouvelles réductions des droits dans le cadre du régime de la nation la plus favorisée, ce qui pourrait être un revers pour les négociations en cours.

Un autre aspect de cette question est de savoir quels sont les pays qui devraient pouvoir bénéficier des préférences et à partir de quel moment ils devraient perdre le droit de participer à des régimes préférentiels spécifiques. Certains pays font valoir que plusieurs pays à revenu moyen reçoivent des préférences et que d'autres, aujourd'hui compétitifs sur les marchés mondiaux, continuent d'en bénéficier. Dans le premier cas, en ce qui concerne les pays de la première catégorie, une réponse a été que ces pays à revenu moyen n'ont pas les ressources matérielles nécessaires pour diversifier leur économie (il s'agit de petits pays) et que la nature de leurs systèmes de production et leur emplacement géographique (ils sont vulnérables) signifient que la survie d'un secteur agricole dépend, à des degrés divers, d'un accès préférentiel aux marchés. Ainsi, l'on pourrait soutenir qu'il y a lieu de conclure sous une forme ou sous une autre un accord maintenant un certain niveau d'accès aux marchés pour ces pays tandis que les exportateurs les plus compétitifs bénéficient, avec le temps, de l'élargissement des marchés. Cela est lié à la question des conditions dans lesquelles les pays doivent cesser de pouvoir bénéficier des régimes de préférences, ce pour quoi il faudra s'entendre sur des critères plus objectifs. Dans le cas de certains régimes de préférences, ces conditions sont déterminées par un seuil de PNB par habitant et par le moment à partir duquel un pays dépasse les «limites imposées par les exigences de compétitivité». Ce dernier critère désigne le dépassement par le pays en question du plafond d'importations autorisées conformément au régime de préférences, lequel peut être exprimé sous forme de valeur ou de pourcentage du marché du pays importateur. Lorsque le seuil de valeur des exportations ou le pourcentage des importations est atteint par le pays, son droit de bénéficier du régime de préférences serait réévalué.

⁶ Communiqué de presse des pays ACP, 6 octobre 2004, www.acpsugar.org.

En résumé, il est clair que les pays exploitent manifestement les possibilités que leur offrent les régimes de préférences, mais il semble que ces dernières aient perdu de leur utilité par suite de l'érosion des marges préférentielles, de la prolifération des régimes des préférences (AGOA, TSA, SGP, Cotonou), qui ont dévalué les préférences existantes, d'accords de libre-échange qui rendent certaines préférences obsolètes et de la dégradation des termes de l'échange qui amenuise leur valeur.

L'on soutient néanmoins que les pays qui reçoivent des préférences seront lésés par la libéralisation en cours au plan multilatéral et qu'il importe par conséquent de maintenir les régimes de préférences existants en attendant la mise en place d'instruments financiers et de programmes de développement adéquats pour les aider à s'adapter à la disparition des préférences. Les instruments financiers passés sont considérés comme n'ayant pas eu une portée assez vaste, n'ayant présenté qu'un élément concessionnel insuffisant, n'ayant pas été liés comme il convient au développement du secteur privé mais étant des incitations assez souples aux investissements futurs (Secrétariat du Commonwealth, 2004).

Toutes ces questions constituent le contexte des discussions en cours lors des négociations et l'élément central des analyses des préférences. La question suivante rend compte des analyses et des évaluations des régimes de préférences.

5 Éléments factuels concernant les effets des accords commerciaux préférentiels sur le cadre commercial multilatéral⁷

Bien qu'il n'existe qu'un nombre limité d'études des accords préférentiels non réciproques, et en particulier de l'Accord de Cotonou, beaucoup d'études et d'analyses ont été consacrées aux accords commerciaux préférentiels et aux accords commerciaux régionaux en général. Certains économistes sont d'avis que les accords commerciaux préférentiels ne font que détourner les échanges et, d'une façon générale, y sont opposés. Bhagwati et Panagariya (1996) font valoir que deux éléments seulement peuvent justifier des accords commerciaux préférentiels: a) lorsqu'ils supposent une intégration réellement poussée; et b) lorsque des négociations commerciales multilatérales ne sont pas possibles. D'autres soutiennent que, dans la mesure où les accords commerciaux préférentiels apportent une contribution positive nette à la libéralisation des échanges et à une prévisibilité accrue en ce qui concerne l'accès futur aux marchés, ils contribuent à l'objectif ultime d'un

libre-échange mondial (Ethier, 1998). Toutefois, chacun s'accorde généralement à admettre que seule une analyse empirique permet de déterminer quels sont les effets d'un accord commercial préférentiel déterminé.

Par le passé, les effets des préférences sur le commerce multilatéral ont été jugés positifs s'il en résultait une création d'échanges. Plus récemment, des modèles d'analyse reflétant la «nouvelle théorie des échanges» essaient de donner une vue plus complète et une évaluation plus détaillée de leur impact en reconnaissant que les pays s'associent à des accords commerciaux préférentiels car l'élargissement de l'accès aux marchés améliore leurs perspectives de croissance économique en multipliant les possibilités d'investissement, d'amélioration de la productivité et d'exploitation des économies d'échelle, entre autres. Cependant, la plupart des analyses empiriques des accords commerciaux préférentiels ne tiennent pas compte de ces aspects et continuent de mettre l'accent surtout sur la création d'échanges, le détournement du commerce et les effets sur les termes de l'échange.

Une analyse de l'OCDE (2003) a évalué plus de 40 études empiriques de l'impact des accords commerciaux préférentiels. Les modèles sont classés en trois catégories générales: modèles de gravité et autres études a posteriori, modèles d'équilibre partiel et modèles d'équilibre général calculable.

Les modèles de gravité tendent de déterminer si la participation à des accords commerciaux préférentiels a ou non eu un impact sur les courants d'échanges observés. Selon la représentation la plus simple, les échanges entre deux pays sont expliqués en fonction de leur PIB, de leurs populations et de la distance qui les sépare. L'un des inconvénients des modèles simples de gravité est qu'ils ne peuvent pas refléter les raisons qui motivent la participation à un accord commercial préférentiel ni les autres liens historiques, qui peuvent expliquer pourquoi un pays peut exporter des volumes différents de marchandises vers deux pays dont le PIB, la population et l'éloignement sont semblables. Cette impossibilité de refléter les raisons de la participation à un accord commercial préférentiel a conduit à procéder à une estimation de coefficients qui tendent à être faussés.

Les modèles d'équilibre partiel ne tiennent compte que des marchés caractérisés par des changements de politiques, de sorte que les effets indirects sur tous les autres marchés, sur lesquels les quantités et les prix peuvent changer, ne sont pas pris en considération. Habituellement, ces modèles tendent à déterminer si les bénéficiaires peuvent accroître leurs exportations en profitant des possibilités offertes par l'arrangement préférentiel. Toutefois, ils ne tiennent pas compte des coûts d'ajustement que supposent les

⁷ Cette section est inspirée de plusieurs études récentes et en particulier d'une analyse d'ensemble établie en 2003 pour l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

changements du régime commercial. L'approche des modèles d'équilibre partiel est souvent défendue pour le motif qu'elle permet une analyse beaucoup plus détaillée. Plusieurs des études examinées entrent dans un degré de détail considérable. Par exemple, l'étude de Wainio et Gibson (2003) est fondée sur les données à 8 chiffres du SH. Il y a néanmoins un compromis à faire entre le niveau de l'analyse et la disponibilité des estimations utilisées comme paramètres pour construire le modèle, des estimations de l'élasticité, par exemple, n'étant pas disponibles à ce degré de détail. De même, ces modèles ne tiennent habituellement pas compte des barrières non tarifaires, pas plus qu'ils ne reflètent les distorsions de l'offre intérieure.

Les modèles d'équilibre général calculable portent sur l'ensemble de l'économie et tendent à refléter les liens entre tous les secteurs d'activité. Les modèles déterminent les prix, les salaires et les taux de change réels qui équilibrent les marchés des produits, les marchés des facteurs et les échanges entre les pays. Les modèles d'équilibre général calculable sont donc potentiellement utiles en ce sens qu'ils peuvent évaluer les effets de détournement des échanges et de création d'échanges au niveau sectoriel en déterminant l'effet global et en établissant un lien entre les changements de bien-être et les diverses branches d'activité. Généralement, l'effet de bien-être est considéré comme positif si le coût pour le consommateur d'un ensemble de produits diminue du fait des changements politiques, en l'occurrence l'adhésion à un accord commercial préférentiel. Toutefois, des questions ont été posées quant à l'adéquation de la structure adoptée. La plupart des analystes qui utilisent le modèle du Projet mondial d'analyse des échanges (GTAP), par exemple, l'appliquent sans en modifier la structure et, habituellement, prennent comme postulat une concurrence parfaite dans tous les secteurs. Lorsque le modèle est ajusté, les modifications portent principalement sur les règles de clôture. Plusieurs des applications du modèle GTAP ont également utilisé la base de données connexe, qui ne reflète pas la plupart des accords commerciaux préférentiels existants. Plusieurs études, par exemple celles d'Ianchovichina, Mattoo et M. Olarreaga (2001) et de Kerkela, Niemi et Vaittinen (2000), ont modifié la base de données pour refléter les marges préférentielles appropriées et le traitement préférentiel prévu par la Convention de Lomé et l'Initiative TSA. Toutefois, ces changements sont généralement représentés par le biais des droits de douane, et il n'est pas tenu compte des barrières commerciales quantitatives qui caractérisent le Protocole de Lomé. En outre, la plupart des études ne prennent pas en considération les accords commerciaux préférentiels autres que ceux qui sont directement visés. L'on trouvera au tableau 6 un résumé de certains des résultats

obtenus concernant l'impact général de ces accords. Pour faciliter la comparaison, le tableau contient des indications sur les résultats des régimes de préférences aussi bien réciproques que non réciproques.

Tableau 6: Impact global selon des études sélectionnées des accords commerciaux préférentiels

Étude – méthode	Accord	Principal résultat
Wainio et Gibson (2003) – équilibre partiel (a priori)	ALE États-Unis	Les importations américaines en provenance des bénéficiaires d'arrangements non réciproques augmentent de 3,1 pourcent.
Hoekman, Ng et Olarreaga (2002) – équilibre partiel (a priori)	Élimination des crêtes tarifaires pour les pays bénéficiaires de l'Initiative TSA	Les exportations de pays bénéficiaires ne devraient augmenter que dans des proportions minimums.
Rutherford et Rutstrom (1997) – équilibre général (a priori)	ALE UE-Maroc	Avantages pour le Maroc représentant de 1,5 à 2,5 pourcent du PIB
Lewis, Robinson et Thierfelder (2001) – EGC (a priori)	UE et Afrique du Sud	Augmentation du bien-être de 1,7 pourcent pour l'Afrique du Sud et de 0,03 pourcent pour l'UE.
Ogueldo et MacPhee (1994) – gravité (a posteriori)	SGP-États-Unis	Augmentation des courants d'échanges entre les États-Unis et les pays bénéficiaires.
Nilsson (2002) – gravité (a posteriori)	UE/ACP	Les liens historiques avec la France, la Belgique et le Royaume-Uni contribuent beaucoup à expliquer les importations de l'UE en provenance des pays ACP.
Wolf (2000) - EGC	ALE UE-UEMAO	Avantages pour les deux côtés, mais plus pour l'UE.
McDonald et Walmsley (2003) - EGC	ALE UE-Afrique du Sud	Les avantages devraient être substantiels pour l'UE. L'Afrique du Sud tirera également des avantages si le commerce agricole de l'UE est libéralisé.

Source: Tableau préparé sur la base des études analysées.

En dépit de la difficulté qu'il y a à comparer des résultats quantitatifs de tant d'études différentes consacrées à des accords préférentiels différents et caractérisées par des méthodologies différentes, des séries de données différentes et des hypothèses différentes, l'analyse de l'OCDE (2003) parvient à une conclusion prudente, qui est celle-ci:

«... l'impact global des arrangements commerciaux préférentiels sur le bien-être et sur les échanges n'est pas négligeable et est généralement positif, mais aussi relativement modeste».

Par exemple, les résultats des modèles de gravité et des modèles a posteriori en ce qui concerne l'impact global de ces accords correspondent à ceux des modèles EP et EGC dans le contexte des préférences CBERA. Les bénéficiaires ont accru avec le temps leurs parts des exportations préférentielles par rapport aux exportations totales, mais ces parts sont demeurées réduites. Deux des explications avancées sont que si la progression a été modérée, c'est parce que les pays bénéficiaires jouissaient déjà de droits peu élevés et que les gains provenant de la libéralisation des échanges s'étendent sur une période de longue durée.

Les résultats de l'analyse pour ce qui est de l'impact de ces accords sur les pays participants font apparaître des différences selon qu'il s'agit d'un régime de préférences réciproques ou non réciproques. Dans le cas des arrangements non réciproques, l'on constate de légères progressions du bien-être pour les pays bénéficiaires et presque pas de changements, voire une légère diminution, du bien-être dans le pays qui accorde les préférences. Une étude (Hoekman, Ng et Olarreaga, 2002) a montré que l'augmentation des importations totales est minime et que les coûts de l'ajustement pour les industries nationales devant soutenir la concurrence des importations du groupe Quad (États-Unis, Japon, Canada, UE) sont négligeables.

Dans le cas des arrangements réciproques et lorsqu'il existait des niveaux élevés de protection dans le pays en développement avant l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange, l'on constate des avantages considérables pour le pays *développé*. Cela a manifestement d'importantes incidences pour les négociations UE/ACP qui doivent s'achever d'ici à la fin de 2007. Wolf (2000) parvient à la conclusion que la création d'une zone de libre-échange entre les pays de l'UEMAO et l'UE accroît le commerce dans toutes les directions mais que cette augmentation serait beaucoup plus marquée pour l'UE du fait que les droits des pays de l'UEMAO sont initialement beaucoup plus élevés pour les produits agricoles que ceux de l'UE. Il en va de même pour l'Afrique du Sud et l'UE, et encore plus si l'UE ne libéralise

pas son commerce de produits agro-alimentaires, l'UE devant en retirer des avantages substantiels même si le commerce de produits agro-alimentaires est exclu de l'accord.

Ces résultats portent apparemment à conclure que les pays en développement, tant qu'ils n'auront pas la capacité d'accroître leur production pour bénéficier davantage de l'élargissement de l'accès aux marchés des pays développés, risquent d'être lésés par les arrangements préférentiels réciproques. Cela pourrait être un argument pour justifier le maintien de préférences non réciproques.

Il ressort des résultats de l'analyse qu'il ne manquera pas d'y avoir un certain effet de détournement des échanges pour les pays tiers mais, en général, cet impact devrait être relativement modéré étant donné le volume des exportations des pays affectés. Hoekman, Ng et Olarreaga (2002) parviennent à la conclusion que les pays ACP qui n'appartiennent pas à la catégorie des PMA seraient affectés par un certain degré de détournement des échanges. Le fait que cet impact est réduit reflète également le volume limité des exportations des PMA. La plupart des études sont parvenues à la conclusion que l'effet de création d'échanges résultant des accords commerciaux préférentiels plus que compense les effets néfastes de détournement (par exemple Lewis, Robinson et Thierfelder, 2001).

Les avantages qu'apportent les arrangements préférentiels dépendent directement de la mesure dans laquelle les produits sensibles sont ou non couverts. Dans le cas de l'Accord de libre-échange pour les Amériques, par exemple, une exclusion par les États-Unis des graines oléagineuses, des produits laitiers et du sucre aurait pour effet de beaucoup réduire les avantages de l'accord pour les pays du Mercosur car ce sont pour ces produits que les pays en question jouissent d'un avantage comparatif. Il en va de même d'un accord entre l'UE et le Mercosur si celui-ci exclut le riz, les céréales, les produits à base de viande de boeuf, les produits laitiers et le sucre.

Un autre résultat important tient à la réduction des recettes douanières provenant des accords commerciaux réciproques. Selon le modèle EGC de Wolf, il en résulte une perte de PIB réel qui s'explique par une contraction de la demande provoquée par le recul des dépenses et des transferts de l'État. Ce recul provient de la diminution des recettes douanières perçues par l'État.

Réduire les contraintes qui affectent l'offre, renforcer les institutions, améliorer l'infrastructure et diversifier la production et les structures des exportations sont autant d'éléments qui, selon les études analysées, accroîtront les gains de bien-être et encourageront la croissance dans les pays qui reçoivent des préférences. La

diversification des structures des exportations, pour ce qui est des produits exportés et de leurs destinations, peut aussi beaucoup contribuer à réduire l'impact négatif de l'érosion des préférences.

6 Progrès des négociations sur l'avenir des préférences agricoles

Il est généralement admis que la poursuite de la libéralisation des échanges et l'érosion des préférences risquent de nuire à quelques petits pays (Belize, Maurice, Ste. Lucie) mais de privilégier quelques grands pays (Brésil, Chine, Inde). Toutefois, pour parvenir à un consensus à l'OMC, il faut trouver des mécanismes de nature à réduire l'impact des pertes et à maximiser les possibilités de gains.

Les principales caractéristiques de ces mécanismes sont liées aux aspects de spécificité et de cohérence:

- Par *spécificité*, l'on entend l'existence d'un nombre relativement réduit de paires de pays et de produits, lesquelles devront être identifiées au moyen d'une analyse des produits à un niveau de détail considérable et d'une analyse nationale axée sur les groupes cibles. Il importerait, à cet égard, de faire porter l'attention à la fois sur la structure de la production et sur la répartition des gains.
- Par *cohérence*, l'on entend la nécessité de reconnaître les liens qui existent entre les cadres politiques et la diversité des sources et des types d'aide à l'ajustement. Les cadres politiques nationaux devront être fondés sur une approche beaucoup plus intégrée et plus équilibrée qui mette en relief, entre autres, les problèmes liés à l'offre, les politiques macroéconomiques et les mesures commerciales. Au plan international, une coopération plus étroite s'impose entre les institutions compétentes pour tenir compte des domaines de spécialisation et assurer la cohérence des grandes orientations politiques et des recommandations.

Il est néanmoins un certain nombre de domaines dans lesquels il s'est fait un accord pouvant déboucher sur une solution des questions liées à la couverture par pays et à l'aide à l'ajustement. Ces zones d'accord sont les suivantes:

- L'accent mis sur des préférences «profondes» prévoyant des concessions significatives en matière d'accès aux marchés pour un nombre limité de pays ayant besoin de préférences, par opposition à des préférences moins profondes pour tous les pays en développement. La difficulté, en l'occurrence, consiste à parvenir à un accord sur les critères à appliquer pour déterminer comment les pays en question devront être identifiés et quelles devront être les

conditions à accorder en matière de préférences.

- Modification de la définition actuellement acceptée des PMA afin de tenir compte d'autres situations qui pourraient justifier l'octroi de préférences semblables à celles dont bénéficient les PMA. Il semblerait, à en juger par la direction dans laquelle se sont orientées ces discussions, que l'accent sera mis à la fois sur la pauvreté et sur la vulnérabilité. Cela demeure une question difficile car il n'y a pas de coïncidence suffisante entre les groupes cibles pauvres et les pays qui sont tributaires de préférences.
- Fourniture d'une aide à l'ajustement. Cette question est généralement envisagée de deux points de vue différents. Il y a d'abord l'assistance qui doit déboucher sur une amélioration de la productivité ou de la compétitivité des activités de production existantes et l'assistance tendant à faciliter la diversification et la mise en oeuvre d'une stratégie d'abandon des activités peu compétitives qui ne subsistent que grâce aux préférences. Deuxièmement, mais c'est l'aspect de l'assistance à propos duquel l'accord est beaucoup plus loin de s'être fait, il y a la question de savoir si la portée et la forme de l'assistance apparaîtraient de quelque façon comme une compensation pour la perte de débouchés et pour l'érosion des préférences. Si la compensation d'un préjudice subi dans le cadre du commerce international est un élément qui fait partie intégrante des pratiques de l'OMC, la mesure dans laquelle l'érosion des préférences et la perte de débouchés peuvent être considérées comme résultant des politiques d'un pays déterminé est une question qui est à tout le moins controversée. Le préjudice, en un autre sens, est lié à la décision prise dans le cadre du Cycle d'Uruguay concernant les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires (PDNIA), dont il découle implicitement que si les pays en question subissaient un préjudice du fait de l'augmentation des prix des denrées alimentaires résultant des réformes de l'agriculture, leur situation serait de quelque manière prise en considération. Aucune mesure concrète n'a été élaborée à propos de cet accord antérieur.
- Prise en compte des nombreuses déclarations dans lesquelles les pays en développement ont demandé la mise en place, à la fin du Cycle de Doha, de mécanismes contraignants concernant le traitement spécial et différencié. Il semblerait possible, à ce propos, de perfectionner le Mécanisme d'intégration des échanges (MIE) (FMI, 2004) concernant l'érosion des préférences pour l'orienter davantage vers le développement et le relier, indépendamment du soutien fourni à des fins de stabilisation, aux activités des banques de

développement. L'établissement d'arrangements financiers dans le contexte du Fonds spécial pour la diversification dont la création a été proposée pour remédier à l'érosion des préférences (Secrétariat du Commonwealth, 2004) pourrait également être envisagé. En outre, l'on pourrait s'attacher à faciliter l'aide à l'ajustement pour compléter, sans la remplacer, la conception d'un régime préférentiel amélioré pour des pays spécifiques. Autrement dit, une aide à l'ajustement pourrait dans certains cas venir s'ajouter aux préférences.

- Adoption de politiques de nature à promouvoir la stabilité de l'accès aux marchés. Ces concessions ne seraient accordées qu'aux pays qui sont tributaires des préférences et tendraient simultanément à faciliter leur transition vers une situation de moindre dépendance. Consolider les préférences convenues, définir les marges préférentielles,

élargir les contingents tarifaires et simplifier les règles d'origine pour permettre une utilisation accrue des préférences tarifaires sont autant de domaines à prendre en considération dans le contexte d'une redéfinition des régimes de préférences.

Enfin, les négociations doivent reposer sur des analyses plus détaillées afin de bien comprendre l'impact des différentes règles d'origine, l'effet des contraintes qui affectent la production nationale sur l'expansion des échanges et l'utilisation des préférences, les effets du commerce et en particulier du commerce préférentiel sur la pauvreté et la répartition des revenus et, surtout, la contribution apportée par les préférences au développement de plusieurs pays qui jouissent aujourd'hui de niveaux moyens ou élevés de développement humain et la façon dont cela pourrait être affecté par l'érosion ou l'élimination des régimes préférentiels.

7 Références

- Bhagwati, J. et Panagariya, A.** 1996. Preferential trading areas and multilateralism: strangers, friends and foes. In J. Bhagwati & A. Panagariya eds. *The Economics of Preferential Trade Agreements*. Washington. AEI Press,
- CNUCED.** 2003. Trade preferences for LDCs: An early assessment of benefits and possible improvements.
- Ethier, W. J.** 1998. The New Regionalism. *The Economic Journal*, 108:1149-1161.
- FAO.** 2004. *Small Island Developing States, Agricultural production and trade, preferences and policy*. Commodities and Trade Technical Paper No. 7. Rome.
- FMI.** 2004. *Fund support for trade-related balance of payment adjustments*. Document établi par le Département de l'élaboration et de l'analyse des politiques, 27 février.
- Hoekman, B., Ng, F. et Olarreaga, M.** 2002. Eliminating excessive tariffs on exports of Least Developed Countries. *The World Bank Economic Review*, 16(1): 1-21.
- Ianchovichina, E., Mattoo A. et Olarreaga, M.** 2001. Unrestricted market access for sub-Saharan Africa : how much is it worth and who pays? Policy Research Working Paper No. 2595, Development Research Group, World Bank, Washington.
- Kerkela, L., Niemi J. et R. Vaittinen.** 2000. Renegotiating the Lome Convention – trade policy schemes and their effects for African Regions. Working paper W-261, Institut d'études économiques et d'administration des affaires de Helsinki.
- Lewis, J.D., Robinson, S. et Thierfelder, K.** 2001. Free Trade Agreements and the SADC Economies, TMD Discussion paper No. 80, Trade and Macroeconomics Division, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), Washington.
- McDonald, S. et Walmsley, T.** 2003. Preferential trade agreements and the optimal liberalization of agricultural trade. Document présenté à la Sixième conférence annuelle sur les analyses de l'économie mondiale, La Haye, Pays-Bas.
- Nilsson, L.** 2002. Trading relations: is the road map from Lome to Cotonou correct? *Applied Economics*, 34: 439-452.
- OCDE.** 2003. Regional and preferential trade agreements: A Literature review and identification of future steps. COM/AGR/TD/WP(2003)50.
- OCDE.** 2004. Assessment of the utilization and motives for under-utilization of preferences in selected Least Developed Countries COM/AGR/TD/WP(2004)12/REV1.
- Oguledo, V.I. et Macphee, C.R.** 1994. Gravity models: a reformulation and an application to discriminatory trade arrangements. *Applied Economics*, 26(2): 107-120.
- OMC.** 2004. European Communities – conditions for the granting of tariff preferences to developing countries. WT/DS246/AB/R, 7 avril 2004
- Page, Sheila.** 2004. Preference erosion: helping countries to adjust. Miméographié.
- Rutherford, T.F., Rutstrom, E. et Tarr, D.** 1997. Morocco's free trade agreement with the EU : A quantitative assessment. *Economic Modeling*, 14: 237-269.
- Secrétariat du Commonwealth.** 2004. Preference-dependent economies in multilateral liberalization: impacts and options.
- Stevens, C. et Keenan, L.** 2004. Comparative study of G8 preferential access schemes for Africa, Institute of Development Studies.
- Tangermann, S.** 2002. *L'Avenir des arrangements commerciaux préférentiels en faveur des pays en développement et le nouveau cycle de Négociations de l'OMC sur l'Agriculture*. FAO, 2002.
- Wainio, J.** 2004. Issues in modeling trade preference programmes. Consultation informelle d'experts de la FAO sur les préférences. Rome, 21-22 février 2005.
- Wainio, J. et Gibson, P.** 2003. The Significance of Nonreciprocal Trade Preferences for Developing Countries. Document présenté à la Conférence de l'International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC) tenue à Capri, Italie.
- Wolf, S.** 2000. EU trade policy towards ACP countries - from preferences towards reciprocity, document présenté à la Deuxième conférence annuelle de l'ETSG de l'Université de Glasgow.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla

00100 Rome (Italie)

Téléphone: (+39) 06 57051

Télécopie: (+39) 06 57053152

Courriel: TradePolicyBriefs@fao.org

www.fao.org
