



## No. 7 PRÉFÉRENCES COMMERCIALES NON RÉCIPROQUES DANS L'AGRICULTURE

### RÉSUMÉ

- ▶ *Les préférences commerciales non réciproques sont importantes pour beaucoup des pays en développement les plus pauvres et les plus vulnérables. Dans l'agriculture, ces régimes revêtent une importance particulière pour un petit nombre de pays et un nombre limité de produits.*
- ▶ *À mesure que les droits établis sur la base du régime de la nation la plus favorisée (MFN) sont réduits, les préférences commerciales perdent de leur avantage relatif pour les pays bénéficiaires. Il existe des tensions entre les pays qui seront affectés par l'érosion des préférences et les autres pays dont les exportations sont limitées par les droits MFN.*
- ▶ *Le nombre limité de produits auxquels elles s'appliquent et les contraintes qui limitent l'utilisation des préférences, ainsi que divers problèmes liés à l'offre, ont empêché la plupart des pays qui pourraient y prétendre de tirer pleinement parti des préférences commerciales. Une utilisation plus efficace des préférences qui subsisteront pourrait compenser en partie les pertes attendues de l'érosion des préférences.*
- ▶ *Pour faire face à l'érosion significative des préférences commerciales, les pays qui en bénéficient actuellement auront besoin d'une aide à l'ajustement pour améliorer la productivité et la compétitivité des sous-secteurs agricoles qui sont tributaires des préférences ou pour faciliter la diversification des activités ou la cessation d'activité dans lesdits sous-secteurs.*

Les programmes de préférences commerciales sont soit réciproques, soit non réciproques. Les préférences sont réciproques lorsque deux pays s'offrent mutuellement des concessions commerciales qui ne sont pas proposées à d'autres pays. Les préférences non réciproques sont des arrangements commerciaux selon lesquels un pays, de manière unilatérale, offre des concessions à un ou plusieurs autres pays. Le présent document porte uniquement sur les préférences non réciproques.

Environ 80 pays au nombre des pays les moins avancés et des petits États insulaires en développement bénéficient de préférences non réciproques, mais ils ne représentent collectivement que moins de 2 pour cent des exportations mondiales de produits agricoles. De plus, leur part relative dans les exportations mondiales de produits agricoles a eu tendance à baisser au cours des dix dernières années, ce qui porte à penser que les préférences n'ont guère limité les possibilités d'accès aux marchés des pays tiers.

Ceux qui préconisent une libéralisation accrue des échanges craignent que le maintien de l'existence des préférences se traduise par une libéralisation qui n'irait pas aussi loin que souhaité étant donné que les pays qui bénéficient des préférences n'insisteraient pas pour obtenir des réductions ambitieuses des droits MFN tandis que les pays qui accordent des préférences pourraient, quant à eux, invoquer l'octroi de préférences comme argument pour

préserver le soutien et la protection de leur propre agriculture.

Pour parvenir à un consensus sur de nouvelles réductions des droits MFN sous l'égide de l'OMC, il faudra déterminer et, si besoin est, atténuer l'impact des pertes que risquent de subir de ce fait les petits pays qui reçoivent des préférences.

Dans ce contexte, il importe d'élucider un certain nombre de questions liées à l'importance et à l'utilité des préférences commerciales non réciproques pour les pays qui en bénéficient:

- Quel est le statut juridique des préférences non réciproques et quelle est leur importance?
- Dans quelle mesure sont-elles utilisées?
- Quels sont les facteurs qui pourraient affecter l'existence continue des préférences?
- Comment pourrait-on atténuer les pertes potentielles auxquelles risqueraient d'être confrontés les pays qui reçoivent des préférences?

Le présent document, fondé sur une explication plus détaillée<sup>1</sup> des résultats de recherches récentes, évoque tour à tour ces différentes questions.

<sup>1</sup> Pour plus amples détails sur les arguments évoqués dans le présent dossier, voir le document technique No. 7 de la FAO sur les politiques commerciales relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture [www.fao.org/trade/policy\\_fr.asp](http://www.fao.org/trade/policy_fr.asp).

## 1 Quel est le statut juridique des préférences non réciproques et quelle est leur importance?

Dans le contexte de l'OMC, une "clause d'habilitation" est le fondement juridique qui permet de déroger au principe de non-discrimination entre les membres de l'OMC pour accorder des préférences commerciales aux pays en développement<sup>2</sup>. Cette clause exige néanmoins qu'il n'y ait pas de discrimination entre pays en développement en ce qui concerne l'octroi de préférences commerciales, sous réserve du traitement spécial devant être réservé aux pays les moins avancés (PMA). Les pays développés accordent parfois des préférences spécifiques à des groupes limités de pays en développement qui comprennent des pays autres que des PMA, comme le fait l'UE aux pays ACP conformément à l'Accord de Cotonou. Par le passé, cet accord a été considéré comme n'étant pas compatible avec la clause d'habilitation et il a fallu que les membres de l'OMC autorisent une dérogation aux règles existantes pour qu'il puisse continuer d'être appliqué pendant une période déterminée. Cependant, une décision rendue récemment en appel par l'OMC porte à penser que les programmes qui reflètent une discrimination au profit de certains pays en développement autres que des PMA peuvent être conformes à la clause d'habilitation pour autant qu'ils répondent aux conditions auxquelles cette clause est subordonnée et accordent les mêmes préférences à tous les pays en développement se trouvant dans la même situation.

Les pays en développement qui bénéficient de préférences commerciales non réciproques ne représentent qu'une fraction infime des échanges mondiaux, et ces échanges sont limités et concentrés dans un petit nombre de pays et pour un petit nombre de produits, en particulier les bananes et le sucre. Ce n'est pas par coïncidence que les politiques de soutien de ces produits dans les pays qui accordent des préférences ont été parmi les plus restrictives et ont été contestées au sein de l'OMC.

Il ressort d'études empiriques que l'effet de détournement des échanges sur le pays tiers a été réduit et que l'effet de création d'échanges entraîné par les préférences plus que compense leurs effets de détournement.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> *Décision relative au traitement différencié plus favorable, à la réciprocité et à la participation accrue des pays en développement*. Document du GATT L/4903. 28 novembre 1979, BISD 26S/203.

<sup>3</sup> Il y a détournement des échanges lorsqu'un pays importateur qui accorde des préférences réduit ses importations en provenance d'un autre fournisseur plus compétitif que celui qui reçoit les préférences. Il y a création d'échanges lorsqu'un pays importateur qui accorde une préférence accroît ses importations en provenance d'un fournisseur compétitif qui, n'étaient-ce les préférences, ne

Cependant, ces préférences revêtent une grande importance pour les pays qui en bénéficient. Le tableau 1 illustre la contribution particulièrement marquée aux recettes en devises et au PIB que peut apporter l'exportation d'un seul produit jouissant de préférences.

Un accès plus facile aux marchés et des prix plus rémunérateurs sur les marchés des pays qui accordent des préférences ont contribué à accroître les recettes en devises de plusieurs petits pays en développement exportateurs de produits de base. Ces pays non seulement ont des marchés nationaux exigus qui limitent leur capacité d'exploiter des économies d'échelle et de diversifier leur production, mais leur base de ressources est limitée aussi pour ce qui est des ressources naturelles, de la main-d'œuvre qualifiée et du stock national de capital. Par suite de ces contraintes, il est difficile pour ces pays de devenir et de rester compétitifs. En offrant un environnement stable pour les investissements, les préférences ont contribué au mouvement de diversification qui a déjà été entrepris dans beaucoup de pays qui reçoivent des préférences en attirant des investissements locaux et internationaux dans la branche d'activité qui bénéficie d'une préférence.

## 2 Dans quelle mesure les régimes de préférences sont-ils utilisés?

Du fait du nombre limité de produits auxquels elles s'appliquent et du travail administratif que représente l'utilisation des préférences ainsi que de problèmes internes liés à l'offre, beaucoup de pays bénéficiaires n'ont pas pu tirer pleinement parti des préférences commerciales.

Le nombre de produits visés par les régimes de préférences est souvent limité et ces régimes ont tendu à privilégier les importations de produits non sensibles dans les pays qui accordent des préférences ainsi que de matières premières. À quelques rares mais importantes exceptions près, les lignes tarifaires préférentielles sont généralement caractérisées par des droits peu élevés mais ne s'appliquent qu'à un petit nombre de produits dont l'exportation présente véritablement de l'intérêt pour les pays qui reçoivent des préférences.

---

pourrait pas vendre sur le marché considéré en raison de la protection dont bénéficient les fournisseurs plus chers.

**Tableau 1: Importance des exportations de bananes et de sucre et valeur des préférences accordées par des pays sélectionnés en 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
<b>Sucre</b>				
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
<b>Bananes</b>				
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: Petits États insulaires en développement. Production et échanges agricoles, préférences et politiques commerciales. *Document de la FAO sur les produits et le commerce international* No. 7 (2004. [www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/007/y5795e/y5795e00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/y5795e/y5795e00.htm)

L'utilisation des préférences est fréquemment une opération coûteuse car les pays qui en bénéficient doivent répondre aux normes techniques ainsi qu'aux règles sanitaires et phytosanitaires et en particulier se conformer aux règles d'origine, fort complexes. Dans le premier cas, les pays en question doivent investir dans l'infrastructure et les systèmes d'inspection. Les règles d'origine, pour leur part, limitent fréquemment la proportion des matières premières pouvant provenir de l'extérieur, ce qui

peut renchérir les coûts unitaires de production et d'expédition. Plus ces coûts sont élevés, et moindre est la marge représentée par les préférences.

En outre, les incitations à la production dans les sous-secteurs qui jouissent des préférences, lorsque celles-ci ont été efficaces, ont sans doute rendu moins attrayants les investissements dans d'autres secteurs compétitifs. Néanmoins, l'octroi de préférences est souvent motivé en partie par la connaissance du fait que beaucoup de pays qui reçoivent des préférences n'ont qu'une capacité de production insuffisante pour exploiter les possibilités d'exportation potentielles.

### 3 Quels sont les facteurs qui pourraient affecter l'utilité continue des préférences?

La prolifération récente des accords bilatéraux de libre-échange et des accords commerciaux régionaux, ainsi que les réductions des droits MFN envisagées dans le cadre de l'actuel Cycle de Doha de négociations de l'OMC, ont réduit et continueront de réduire la mesure dans laquelle de réelles préférences commerciales peuvent

être offertes. En outre, la baisse des prix intérieurs entraînée par les réformes unilatérales des politiques agricoles dans les pays qui accordent des préférences et l'existence des accords de libre-échange réduisent la valeur que représentent les préférences pour ces pays.

Par exemple:

- Les accords bilatéraux et régionaux qui ont accordé des possibilités d'accès aux marchés à droits réduits et en franchise de droits à certains groupes de pays peuvent éroder les avantages que présentent les préférences pour les pays qui jouissaient sur les marchés en question de certaines préférences avant la conclusion des accords régionaux de libre-échange. Un exemple en est la perte relative des préférences subie par les pays bénéficiaires de l'Initiative en faveur du bassin des Caraïbes lors de la conclusion de l'ANALE.
- Une réforme unilatérale dans les pays qui accordent des préférences n'ayant pas de répercussion directe sur le régime de préférences lui-même peut éroder les avantages liés aux préférences. La modification que l'UE se propose d'apporter à son régime agricole interne concernant par exemple le sucre dans le contexte de la PAC en est un exemple. Les réformes de la PAC actuellement envisagées par l'UE pourraient se traduire par une réduction des prix sur les marchés de l'Union des produits qui bénéficient de préférences, ce qui pourrait réduire les marges préférentielles dont bénéficient les pays ACP. La perte nette de revenus que cela risque d'entraîner pourra être significative pour les pays qui sont

tributaires de l'exportation vers ce marché d'un petit nombre de produits.

#### 4 Comment pourrait-on atténuer les pertes potentielles auxquelles risquent d'être confrontés les pays qui reçoivent des préférences?

Plusieurs études portent à conclure que plusieurs pays qui reçoivent des préférences ont déjà subi un préjudice par suite de l'érosion des préférences. En outre, il est probable qu'aussi longtemps que beaucoup de pays en développement qui reçoivent des préférences ne réussiront pas à accroître leur production et à améliorer leur compétitivité, ils auront tout à perdre de nouvelles réductions des droits MFN ou d'une participation à des arrangements préférentiels réciproques avec les pays développés.

En outre, l'amélioration de l'accès aux marchés qui pourrait résulter d'une poursuite de la libéralisation pour les pays qui reçoivent des préférences sera sans doute limitée aussi étant donné que les pays en question jouissent déjà de droits peu élevés.

Étant donné ces réalités, plusieurs approches sont envisagées pour résoudre le problème de l'érosion des préférences:

- Maintien des systèmes de préférences pour un petit nombre de paires de pays et de produits<sup>4</sup> pour lesquels les préférences peuvent représenter des avantages nets significatifs. L'on peut par conséquent s'attacher à préserver des préférences "étendues" accordant des concessions significatives en matière d'accès aux marchés à un nombre limité de pays ayant besoin de préférences, plutôt que des préférences "peu étendues" applicables à tous les pays en développement. La difficulté, en l'occurrence, consiste à parvenir à un accord sur les critères à appliquer pour identifier les paires de pays et de produits et à déterminer ce que devrait être la concession préférentielle.
- *Stabilité d'accès et valeur des programmes de préférences convenus.* Chacun s'accorde à reconnaître que cela est peut-être l'aspect le plus critique pour les pays qui reçoivent des préférences. Aussi faudra-t-il envisager, lors de la réforme des régimes de préférences, la consolidation des préférences, leur définition en termes de marges préférentielles, l'élargissement des contingents tarifaires et la simplification des règles d'origine, le but étant de permettre une utilisation accrue des préférences tarifaires.
- *Réévaluation et perte du droit à bénéficier de préférences sur la base des besoins et de la compétitivité.* Si certains régimes de préférences sont maintenus, plusieurs membres de l'OMC proposent de prévoir un régime prévoyant la perte du droit à recevoir des préférences pour les pays à revenu intermédiaire et pour d'autres pays qui sont compétitifs sur les marchés mondiaux mais qui continuent d'en bénéficier. Le contre-argument a été que certains pays à revenu intermédiaire sont des pays petits et vulnérables et que la survie de leurs secteurs agricoles dépend dans une certaine mesure d'un accès préférentiel aux marchés. Selon certains systèmes de préférence, le seuil fondé sur le PNB par habitant et des critères comme le fait de dépasser "les exigences imposées par la compétitivité" détermine quand un pays perd le droit de bénéficier de préférences. Ce critère, qui pourrait être adopté comme étalon, vise le cas dans lequel le pays dont il s'agit dépasse le plafond d'importations autorisées dans le cadre du régime de préférences, plafond qui peut être exprimé en termes de valeur ou en termes de pourcentage du marché de l'importateur. Lorsqu'un pays parvient au seuil de valeur des exportations ou de pourcentage d'importations, son droit à bénéficier de préférences serait réévalué.
- *Aide à l'ajustement pour les pays dont l'accès aux marchés a été rendu plus difficile du fait de l'érosion des préférences.* Une telle assistance devrait être envisagée pour des pays spécifiques en plus, et non au lieu, d'un régime préférentiel amélioré. Autrement dit, une aide à l'ajustement ne se substituerait pas aux préférences dans tous les cas mais pourrait faciliter la transition vers l'adoption d'autres activités économiques lorsque cela est possible.

<sup>4</sup> Pour plus amples détails, voir le document technique No. 7 de la FAO sur les politiques commerciales relatives aux négociations de l'OMC sur l'agriculture. Il importe cependant d'approfondir l'analyse à un niveau plus détaillé pour mieux identifier ces pays et ces produits.