



Les pays pauvres peuvent exporter davantage

Les pays avancés et émergents peuvent faciliter la tâche aux pays moins avancés pour qu'ils vendent plus de produits à l'étranger

Katrin Elborgh-Woytek et Robert Gregory

L'UNE des grandes raisons pour lesquelles la pauvreté est si répandue est le manque d'intégration des pays les plus pauvres dans l'économie mondiale. Bien que le commerce ne représente qu'une partie de la solution, si les pays les plus pauvres étaient en mesure de vendre plus de biens aux pays avancés et émergents, ils en bénéficieraient énormément.

Toutefois, les exportateurs des pays les plus pauvres sont confrontés à des obstacles, à la fois à l'étranger et chez eux. L'accès aux marchés étrangers est fréquemment limité par des obstacles aux importations, tandis qu'une infrastructure inadaptée et la faiblesse des politiques nationales gênent les producteurs qui cherchent à entrer sur le marché mondial. En conséquence, les exportations des pays les plus pauvres sont restées bien inférieures à leur potentiel. Les 49 pays les plus pauvres, ou «les moins avancés» (PMA, voir encadré), comptent pour presque 1 % du produit intérieur brut (PIB) mondial mais pour moins de 0,5 % des exportations mondiales hors pétrole — un niveau qui est resté quasiment inchangé au cours des 15 dernières années (voir graphique). Seul 1 % des importations des pays avancés provient des PMA.

Les pays les plus pauvres pourraient eux-mêmes prendre des mesures pour stimuler leurs exportations : réduire la fréquente orientation anti-commerce dans leurs régimes commercial, fiscal, douanier et de change; adopter des réglementations commerciales et douanières plus transparentes, et améliorer certains secteurs-clés des services comme les communications et les transports (voir Banque mondiale, 2010).

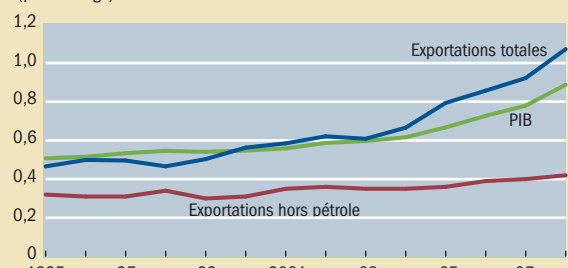
Cependant, les pays exportateurs les plus pauvres profiteraient considérablement d'une situation où les autres pays, émergents

et avancés, leur offriraient de meilleures occasions de faire du commerce, ce qui améliorerait leurs perspectives de croissance de productivité (voir Elborgh-Woytek, Gregory et McDonald, 2010). Les pays nantis pourraient prendre certaines mesures afin de renforcer le potentiel d'exportation des pays pauvres. Certaines sont bien connues des dirigeants, en particulier la conclusion des négociations commerciales en cours à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), connues sous le nom de cycle de Doha. Une libéralisation de grande ampleur des échanges multilatéraux pourrait accélérer la croissance et promouvoir un commerce mondial sûr et ouvert. Les pays les plus pauvres profiteraient de

Un potentiel inexploité

Bien que les 49 pays les plus pauvres représentent environ 1 % du PIB mondial, ils fournissent moins de 0,5 % des exportations mondiales hors pétrole.

(pourcentage)



Source : FMI, Direction of Trade Statistics, 2010.

la réussite du cycle de Doha, car cela leur donnerait un meilleur accès aux marchés des pays avancés et émergents.

Bien qu'une vaste libéralisation des échanges multilatéraux soit l'objectif ultime, il existe des voies intermédiaires moins évidentes — comme l'extension et l'amélioration des préférences commerciales en franchise de droit et sans contingent (DFQF) de la part des pays avancés et émergents — qui pourraient faire entrer près de 10 milliards de dollars supplémentaires par an dans les caisses des pays les plus pauvres. Ces régimes préférentiels sont conçus pour compenser, en faveur des pays les plus pauvres, certains obstacles importants aux échanges dans des secteurs comme l'industrie manufacturière légère et l'agriculture, domaines dans lesquels il est probable que les PMA exportent des marchandises.

Principales voies d'intégration

Les pays avancés et émergents pourraient suivre trois grandes voies pour aider à intégrer les PMA dans l'économie mondiale :

- éliminer tous les droits et les contingents sur les produits provenant des PMA;
- assouplir et rendre plus cohérentes les règles qui déterminent si l'on considère qu'un produit provient d'un PMA, notamment assouplir les règles de cumul;
- orienter les avantages préférentiels plus particulièrement vers les pays pauvres.

L'élimination par les pays avancés et émergents de tous les droits et contingents sur les exportations des PMA aurait un effet considérable. Les avantages préférentiels accordés par les grands pays émergents aux PMA pourraient s'avérer extrêmement précieux et les aider à accroître leurs exportations. La croissance des exportations des PMA vers le Brésil, la Chine et l'Inde a été supérieure à 30 % par an en moyenne pendant la période de 1999 à 2009, et ces trois pays représentent un tiers de toutes les exportations des PMA. En 2008, la Chine a dépassé l'Union européenne pour devenir le plus grand importateur de produits issus des PMA, en prenant 23 % de leurs exportations. Grâce à des réformes importantes depuis les années 90, ces pays émergents ont réduit leurs taux de droit moyens pour presque tous leurs partenaires commerciaux à environ 11 %, ces taux restant cependant supérieurs de 6 points à ceux des principaux pays avancés.

Les pays les moins avancés

Selon les Nations Unies, 49 pays figurent parmi «les moins avancés» : ils sont extrêmement pauvres, ont une économie structurellement faible et manquent de capacités de croissance.

Afrique : Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, République Centrafricaine, Comores, République Démocratique du Congo, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée Équatoriale, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Ouganda, Rwanda, São Tomé-et-Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, Togo et Zambie.

Asie : Afghanistan, Bangladesh, Bhoutan, Cambodge, Kiribati, République Démocratique Populaire Lao, Maldives, Myanmar, Népal, Îles Salomon, Samoa, Timor Leste, Tuvalu, Vanuatu et République du Yémen.

Hémisphère occidental : Haïti.

La part des exportations provenant des PMA admissibles au traitement préférentiel est passée de 35 % à la fin des années 90 à plus de 50 % de nos jours. Cependant, les produits et les pays couverts par les régimes préférentiels varient considérablement, avec parfois des lacunes non négligeables sur le plan de la couverture et des coûts administratifs élevés. Les lacunes dans les pays émergents sont généralement plus grandes que celles dans les pays industrialisés. Les droits de douane élevés restent concentrés dans l'agriculture et les secteurs manufacturiers à faibles salaires et grands consommateurs de main-d'œuvre, secteurs où les PMA ont un avantage comparatif et où se concentrent 90 % de leurs exportations hors pétrole.

Dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies de l'an 2000, les pays avancés se sont engagés à mener «une politique d'admission en franchise et hors quota pour la quasi-totalité des produits exportés par les PMA». Pour faire suite à cet engagement, les membres de l'OMC se sont mis d'accord, dans la déclaration ministérielle de Hong Kong de 2005, sur le fait que les pays en développement qui sont «en mesure de le faire» devraient prendre le même engagement. De nombreux pays avancés et émergents sont d'accord pour donner aux produits issus des PMA un accès DFQF à leur marché, pour au moins 97 % des lignes tarifaires. Bien que la différence entre 97 % et 100 % puisse sembler insignifiante, beaucoup de PMA exportent si peu de catégories de produits que même un petit nombre d'exclusions peut sérieusement limiter les bénéfices des régimes préférentiels.

Les exportations augmenteraient sensiblement

Si toutes les exportations venant des pays en développement étaient exemptées de droits de douane et de contingents, les exportations des PMA, vers les pays avancés ou émergents, augmenteraient sensiblement, de 10 milliards de dollars par an, soit environ 2 % de leur PIB combiné (Laborde, 2008; et Bouët *et al.*, 2010). Un élargissement de la couverture des préférences des principaux pays avancés pourrait entraîner une hausse des exportations des PMA d'environ 2,2 milliards de dollars par an, soit environ 6 % de l'aide publique au développement nette accordée par les pays avancés aux PMA. Le potentiel est encore plus grand si l'on considère les exportations vers les pays émergents — environ 7 milliards de dollars par an d'exportations supplémentaires (Bouët *et al.*, 2010). L'effet positif sur les PMA serait considérable, mais les conséquences négatives sur les pays avancés et émergents seraient minuscules, vu la faible part des exportations des PMA.

Si les pays nantis assouplissaient leurs règles d'origine, les PMA en bénéficieraient également. Les règles d'origine déterminent si un bien est «originaire» d'un pays qui bénéficie d'un régime préférentiel. Elles précisent le niveau minimal d'activité économique qui doit avoir lieu dans le pays bénéficiaire de la préférence et indiquent si les intrants venant d'autres pays sont pris en compte. Les règles d'origine varient grandement. Elles se basent souvent sur le montant de la valeur ajoutée créée dans le pays admissible à la préférence ou sur la transformation que subit un bien dans ce pays (mesurée par un changement de catégorie douanière). Ces règles ont une grande influence sur l'origine des intrants qu'achète un PMA et donc sur les effets économiques globaux d'un régime préférentiel.

Pour être admissible à un régime préférentiel, les exportateurs des PMA doivent souvent restreindre leur approvisionnement

en intrants à des fournisseurs dans leur propre pays ou dans le pays qui accorde la préférence, même s'il serait moins coûteux d'acheter les intrants ailleurs. Cela peut être difficile pour les PMA les moins diversifiés qui dépendent de biens intermédiaires, de processus ou de brevets provenant d'autres pays. Les règles d'origine peuvent aussi provoquer des distorsions, si les exportateurs se tournent vers des sources d'intrants moins rentables et plus coûteuses, simplement pour être admis dans les préférences. En outre, le respect de règles d'origine complexes peut représenter un fardeau administratif substantiel et coûter jusqu'à 3 % de la valeur des exportations (Hoekman et Özden, 2005). En conséquence, il est possible qu'entre un quart et un tiers des importations admissibles aux préférences n'en bénéficient pas réellement et il est probable que certains échanges qui auraient pu profiter de préférences mieux conçues n'aient jamais lieu.

Pour un approvisionnement plus souple

Des règles d'origine plus permissives offrent aux producteurs une certaine souplesse dans leur approvisionnement en intrants. Certaines règles reconnaissent implicitement la faible intensité en capital des PMA, ainsi que leur manque d'intégration horizontale ou verticale. Dans le régime chinois, l'origine peut être accordée à un produit sur la base d'un seuil minimal de valeur ajoutée locale ou d'un changement de catégorie douanière, ce qui revient à reconnaître que le produit est différent et que le PMA y a ajouté de la valeur. En Inde, le faible seuil de valeur ajoutée, fixé à 30 %, donne aux exportateurs potentiels dans les PMA une certaine souplesse dans leur approvisionnement en intrants.

Les pays nantis pourraient davantage faciliter les échanges entre PMA si leurs règles d'origine permettaient spécifiquement aux pays admissibles aux préférences d'acheter leurs intrants dans d'autres pays admissibles. Si ces dispositions de cumul permettaient aux intrants provenant de deux pays ou plus d'être comptabilisés ensemble, il serait plus facile pour le pays admissible de respecter les exigences minimales des règles d'origine. Au contraire, des dispositions de cumul étroites ou restrictives ne permettent pas d'utiliser des intrants provenant d'autres pays, ce qui fragmente souvent des relations de production transfrontalières bien établies. Ainsi, les dispositions de cumul déterminent s'il est facile pour les bénéficiaires des préférences de commercer entre eux, en se servant de biens intermédiaires ou de processus originaires d'autres pays.

Avec un cumul plus large, les PMA pourraient respecter les règles d'origine plus facilement et à moindre coût, ce qui développerait aussi les échanges sud-sud. En permettant aux pays les plus pauvres de s'approvisionner en intrants dans tous les PMA et dans les autres pays en développement, tout en restant admissibles aux préférences, on donnerait au système la flexibilité supplémentaire nécessaire pour utiliser efficacement les régimes préférentiels.

En faveur des pays en développement

Enfin, les pays avancés et les pays émergents pourraient orienter leurs avantages préférentiels plus particulièrement vers les pays en développement les plus pauvres. Les régimes préférentiels de certains pays avancés favorisent toute une série de pays en développement, mais pas nécessairement les plus pauvres. Bien souvent, les pays avancés disposent aussi d'accords commerciaux

régionaux qui octroient des préférences aux pays membres. Cette combinaison de programmes régionaux et de régimes préférentiels moins ciblés diminue la marge de préférence effective disponible pour les PMA. Dans ces cas-là, il pourrait être envisagé d'éliminer progressivement les avantages offerts aux pays plus développés, en tenant compte des effets à la fois sur les exportateurs et les importateurs. Les dispositions de gradation, qui déterminent à quel moment un pays n'est plus admissible à un traitement préférentiel, devraient toujours être transparentes et prévisibles, et donner un préavis assez long avant le retrait du statut. Pour une meilleure prévisibilité, les préférences des PMA devraient être renouvelées assez longtemps à l'avance pour donner aux investisseurs le temps de prendre leurs décisions en conséquence.

En modifiant les régimes préférentiels en faveur des pays les plus pauvres, les pays émergents pourraient jouer un rôle plus important que les pays avancés, qui ont, pour la plupart, de tels régimes depuis de nombreuses années. Beaucoup de grands pays émergents ont mis en place et élargi des préférences en faveur des PMA, mais leur couverture reste sélective. Puisque ces régimes en sont à un stade moins avancé que ceux des pays avancés, ils jouissent d'une certaine marge de croissance, même si le rythme de cette croissance doit être compatible avec les autres besoins de développement des pays émergents, qui sont maintenant les nouveaux distributeurs de préférences. Les pays émergents auront peut-être besoin de plus de temps pour introduire progressivement les changements proposés, mais leurs régimes s'étendent et s'améliorent globalement dans la même direction que ceux des pays avancés. Puisque les pressions dues aux ajustements se limiteront probablement à une gamme étroite de catégories de produits, où il pourrait exister une concurrence directe avec les exportations des PMA, certains pays émergents auront peut-être besoin de plusieurs années pour mettre en place ces avantages en faveur des PMA. ■

Katrin Elborgh-Woytek et Robert Gregory sont respectivement économiste principale et économiste au Département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation du FMI.

Bibliographie :

- Bouët, Antoine, David Laborde Debutquet, Elisa Dienesch, and Kimberly Elliott, 2010, "The Costs and Benefits of Duty-Free, Quota-Free Market Access for Poor Countries: Who and What Matters," CGD Working Paper 206 (Washington: Center for Global Development).
- Elborgh-Woytek, Katrin, Rob Gregory, and Brad McDonald, 2010, "Reaching the MDGs: An Action Plan for Trade," IMF Staff Position Note 10/14 (Washington: International Monetary Fund).
- Hoekman, Bernard, and Çağlar Özden, 2005, "Trade Preferences and Differential Treatment of Developing Countries: A Selective Survey," World Bank Policy Research Working Paper WPS 3566 (Washington).
- Laborde, David, 2008, "Looking for a Meaningful Duty-Free Quota-Free Market Access Initiative in the Doha Development Agenda," Issue Paper 4 (Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development).
- World Bank, 2010, Doing Business project trading across borders data. Available at www.doingbusiness.org/Data/ExploreTopics/trading-across-borders
- World Trade Organization, 2007, Market Access for Products and Services of Export Interest to Least-Developed Countries (Geneva: World Trade Organization).