

Ouvrir les marchés aux pays en développement

Hans Peter Lankes

Les pays pauvres peuvent stimuler leur croissance et faire reculer la pauvreté en intensifiant les échanges entre eux et en exportant davantage vers les pays riches. Mais si la libéralisation a progressé dans le cadre des accords multilatéraux successifs, tous les pays, développés ou non, opposent encore de nombreux obstacles au commerce.

LE NIVEAU de vie de la Corée, qui était il y a cinquante ans à peine un pays pauvre tributaire de l'aide extérieure pour la moitié de son budget, a rattrapé ceux des pays industriels. Le dynamisme des exportations coréennes, qui ont étayé la croissance de l'économie tout en évoluant pour s'adapter à la demande internationale, est l'une des raisons de ce succès.

Contrairement à la Corée, cependant, la plupart des pays en développement n'ont pas surmonté les obstacles opposés à l'expansion et à la diversification de leurs exportations. Les produits de base, sur lesquels beaucoup d'entre eux comptent pour leurs recettes en devises, ont fait face à une demande stagnante et à des prix volatils, et les secteurs où ces pays disposent d'un réel avantage comparatif (l'agriculture et les industries manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre, telles que les textiles et vêtements) restent très protégés, non seulement dans les pays industriels, mais aussi dans les pays en développement.

L'essentiel des restrictions quantitatives et autres obstacles non tarifaires ont été convertis en droits de douane depuis le cycle de négociations commerciales d'Uruguay, ce qui tend à améliorer la transparence des échanges. Le protectionnisme s'est cependant renforcé dans certains cas, et les obstacles au commerce demeurent plus élevés pour les produits exportés par les pays en développement que pour ceux qu'exportent les pays industriels. Cette situation est due, en partie, au peu d'effort consenti par les pays en développement pour participer aux négociations commerciales multilatérales avant le cycle d'Uruguay. Mais elle tient aussi au caractère politiquement sensible de la libéralisation de l'agriculture et des industries à forte intensité de main-d'œuvre. De même, les pays en développement appliquent des droits de douane élevés qui brident les échanges entre eux. Le tarif douanier moyen est de 14 % dans les pays en développement (17,9 % dans les pays les moins avancés), contre 5,2 % dans les pays industriels. Le présent article met l'accent sur le protectionnisme dans le com-

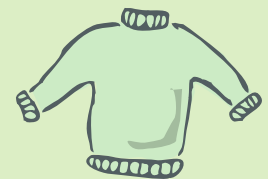
merce des marchandises. Selon les estimations, toutefois, la libéralisation du commerce des services, soumis en règle générale à des restrictions beaucoup plus sévères, offre encore davantage de possibilités aux pays en développement — dans les services qui emploient beaucoup de main-d'œuvre et demandent une mobilité temporaire des salariés, par exemple (Banque mondiale, 2002).

Les formes du protectionnisme

Pays industriels et pays en développement payent un lourd tribut au protectionnisme. Selon diverses sources, dont la Banque mondiale (2002), la levée des obstacles au commerce des marchandises dégagerait, si l'on s'en tient aux gains statiques, de 250 à 620 milliards de dollars par an, dont une part comprise entre un tiers et la moitié irait aux pays en développement. La réponse de l'investissement et de la technologie à la libéralisation des échanges y ajouterait en outre des gains dynamiques.

Pourtant, le protectionnisme persiste, sous des formes différentes et dans des proportions plus fortes que ne le révèlent les références traditionnelles à la moyenne des taux applicables à la nation la plus favorisée (NPF). En effet, ces moyennes ne reflètent pas les droits spécifiques et contingents tarifaires, les mesures de rétorsion commerciale (droits antidumping) ou les effets des règles d'origine, des normes d'environnement et règlements techniques. Elles ne permettent pas non plus de saisir l'impact des crêtes tarifaires ou de la progressivité des droits, des schémas de préférence ou d'autres mesures qui, en faisant peser l'incertitude sur l'accès au marché, découragent les exportations.

Le tableau 1 présente les équivalents *ad valorem* (EAV) (droits d'importation en pourcentage de la valeur ou du prix des produits importés) de diverses mesures protectionnistes du point de vue des exportateurs. Il apparaît que, si les obstacles érigés au Canada et dans l'Union européenne (UE) touchent surtout les pays exportateurs à revenu faible ou



intermédiaire, ceux qu'opposent le Japon (pour l'agriculture) et les États-Unis frappent principalement les produits exportés par les pays les moins avancés (PMA).

Droits spécifiques et contingents tarifaires. Ils représentent une part importante des EAV recensés au tableau 1. On estime d'ordinaire qu'un droit spécifique (montant monétaire absolu perçu par unité importée, quel qu'en soit le prix : 350 euros par tonne de sucre importée dans l'UE, par exemple) est moins transparent et provoque plus de distorsions qu'un droit *ad valorem*. Avec les contingents tarifaires, le droit varie dès que le volume ou la valeur des importations dépasse un certain seuil. Créés lors du cycle d'Uruguay, ces contingents tarifaires visaient au départ à assurer aux produits sensibles un minimum d'accès aux marchés. Mais les droits peuvent être prohibitifs dès que l'on dépasse les contingents et, même dans ces limites, sont souvent élevés.

Crêtes tarifaires et progressivité des droits de douane. Bien que les droits moyens sur les produits industriels soient tombés entre 6 et 14 % pour les membres de la Quadripartite — Canada, États-Unis, Japon et UE, dans le jargon de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) —, les lignes tarifaires sont sujettes à des crêtes (droits supérieurs ou égaux à 15 %). Au Canada et aux États-Unis, les crêtes tarifaires se concentrent sur les textiles et vêtements; dans l'UE et au Japon, elles visent l'agriculture, les produits alimentaires et les chaussures. Ces crêtes sont plus fréquentes encore dans les pays en développement. Selon les estimations, si tous les droits étaient

consolidés à 15 %, les EAV sur les textiles et vêtements diminueraient de 20 % pour les importations de la plupart des pays vers les États-Unis, et de 59 % pour les importations en provenance de Chine, tandis que les EAV sur les produits agricoles et denrées alimentaires importés par l'UE chuteraient d'environ 40 à 60 %.

Les pays industriels et les pays en développement jouent sur la progressivité des droits de douane. Pour protéger un secteur de son industrie manufacturière ou de transformation, le pays importateur impose des droits peu élevés sur les matériaux importés qu'utilise ce secteur et des droits élevés sur les produits finis qui concurrencent la production nationale. Il fait ainsi obstacle aux pays qui essaient de renforcer leur capacité technologique en les décourageant de développer leur industrie de transformation et de diversifier leurs exportations, les condamnant à rester dépendants de produits de base aux prix souvent volatils.

Mesures commerciales contingentes. Ce sont celles que l'OMC autorise en réponse à des pratiques déloyales ou à un essor soudain des importations. Les plus courantes sont les mesures antidumping, dont la plupart des économistes conviennent qu'il est fait une utilisation abusive à des fins protectionnistes. Plus de 1.800 enquêtes antidumping ont été ouvertes depuis 1995. Si les pays industriels sont traditionnellement à l'origine de ces enquêtes, les pays en développement y ont davantage recours depuis quelques années : ils sont à l'origine des deux tiers des enquêtes lancées entre 1994

et 2001. Les pays en développement sont aussi la cible de près de 60 % de ces enquêtes — ouvertes pour la plupart à l'initiative d'autres pays en développement. La plupart des procédures antidumping se concentrent sur un petit nombre de secteurs tels que la sidérurgie, les produits chimiques, le textile ou l'électronique grand public, souvent sur les productions à faible contenu technologique. Les enquêtes antidumping — voire la simple possibilité qu'elles aient lieu — font peser une grande incertitude sur ceux qui envisagent d'investir dans des secteurs d'exportation et découragent les exportateurs de repercuter leurs gains d'efficacité, obligeant les consommateurs et les industries en aval des pays importateurs à payer des prix plus élevés.

Normes. Les normes et règles jouent un rôle important dans le commerce, car elles assurent la qualité, la sécurité et la compatibilité technique des produits et des processus de production. Cela dit, elles sont parfois plus contraignantes qu'il ne faudrait, et certains en abusent pour alourdir les

Tableau 1

Le protectionnisme dans deux secteurs

Les équivalents *ad valorem* (EAV) des mesures protectionnistes montrent que les obstacles au commerce tendent à être plus élevés dans l'agriculture que pour les produits manufacturés. (pourcentage)

	Pays les moins avancés	Autres pays à faible revenu	Pays à revenu intermédiaire	Ensemble des pays en développement	OCDE
Commerce des produits agricoles					
Canada	3,4	18,7	16,3	17,5	33,7
Union européenne	7,6 ¹	13,4	24,8	20,0	41,6
Japon	29,1	16,3	21,2	21,9	28,3
États-Unis	28,1 ¹	9,5	13,0	12,7	14,5
Autres pays de l'OCDE	19,6	28,0	35,4	32,5	42,1
Pays en développement	...	...	...	17,0	14,5
Pays à revenu intermédiaire	18,2	18,4	23,1	...	...
Commerce des produits manufacturés					
Canada	7,7	4,2	2,0	2,9	2,0
Union européenne	0,0 ¹	5,7	5,5	4,5	2,5
Japon	0,1	5,0	1,4	2,5	1,2
États-Unis	8,0 ¹	5,9	2,1	3,6	1,6
Autres pays de l'OCDE	5,0	10,8	5,7	7,4	7,4
Pays en développement	...	...	...	6,4	6,9
Pays à revenu intermédiaire	6,0	11,1	10,9	...	...

Source : Centre du commerce international, Genève.

¹ Les données ne reflètent pas l'impact des initiatives de l'UE (Tous sauf les armes) et des États-Unis (loi pour la croissance et les opportunités en Afrique, AGOA). La première réduirait sensiblement les EAV sur les importations agricoles de l'UE en provenance des PMA, tandis que la seconde réduirait les EAV sur les importations de produits agricoles et manufacturés des États-Unis en provenance de certains PMA et pays à faible revenu, mais il est difficile de chiffrer ces réductions. Des 35 pays africains qui pourraient bénéficier de l'AGOA, 15 seulement (dont près de la moitié ne sont pas des PMA) ont rempli les conditions requises pour recevoir un traitement préférentiel pour certaines exportations. Ces données incorporent toutefois l'impact de schémas tels que le Système généralisé de préférences et des accords passés entre l'UE et les États ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique).



Tableau 2

Distorsions du commerce des produits agricoles

Le protectionnisme coûte cher à toutes les régions (1997).
(milliards de dollars)

	Monde	Pays de l'OCDE	Autres pays
<i>Perte de revenu</i>			
Politique agricole mondiale	128,2	97,8	30,4
des pays de l'OCDE	101,4	92,7	8,7
des autres pays	26,8	5,1	21,7
<i>Perte de recettes d'exportation</i>			
Monde	378,0	255,8	122,2
OCDE	257,7	234,9	22,8
Autres pays	120,3	20,9	99,4

Source : simulations des services du FMI à partir du modèle GTAP.

coûts de leurs concurrents potentiels. Les notifications annuelles de nouveaux obstacles techniques au commerce à l'OMC (ou, auparavant, au GATT — Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) sont passées d'environ 10 à 20 au début des années 80 à plus de 400 en 1999. Entre 1996 et 1999, les pays à revenu faible ou intermédiaire ont notifié qu'ils ne pouvaient pas satisfaire aux obligations sanitaires et phytosanitaires sur plus de 50 % de leurs exportations potentielles de poisson, viande, fruits et légumes dans l'UE (OCDE, 2001a). On a pu dire que ces mesures sont des obstacles plus importants que les droits de douane et les contingents. Les accords sur les obstacles techniques au commerce et sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, conclus sous l'égide de l'OMC, visent à renforcer les règles internationales gouvernant les normes de produits afin de réduire au minimum les abus dans ce domaine, mais entraînent des coûts considérables.

Préférences commerciales. La plupart des pays en développement ont accès aux marchés des pays industriels à des conditions préférentielles. Cette entorse au principe de non-discrimination du GATT a été officialisée dans le cadre du Système généralisé de préférence (SGP). En 2001, une quinzaine de schémas de préférence étaient en vigueur.

Beaucoup de ces schémas n'ont cependant que des avantages limités. S'ils abaissent les droits de douane sur les exportations de nombreux pays à faible revenu, ils détournent également les échanges d'autres pays souvent tout aussi mal lotis. En outre, les marges préférentielles sont d'ordinaire plus faibles pour les produits sensibles (qui font l'objet de la protection la plus forte), et le fait que de nombreux pays — dont le profil des exportations est souvent similaire — en bénéficient limite les avantages concurrentiels que ces schémas de préférence pourraient procurer. (L'UE applique désormais un régime de commerce préférentiel à tous les pays sauf neuf, mais ceux-ci représentent plus de 40 % de ses importations.) Les tarifs préférentiels peuvent être coûteux pour les bénéficiaires, car ils sont accordés sous réserve de l'application de règles d'origine ou de conditions d'ordre social ou environnemental. Qui plus est, les données disponibles laissent penser que les schémas de type SGP peuvent réduire les incitations à libéraliser les échanges, donc perpétuer les biais anti-exportations.

Pendant, des initiatives récentes telles que «Tout sauf les armes» de l'UE — qui ouvre son marché, en franchise de droits et de contingents, à tous les produits des PMA sauf les armes et

munitions (les exportations de bananes, riz et sucre seront libéralisées peu à peu) — semblent ouvrir de nouvelles perspectives aux PMA moyennant un détournement relativement limité des échanges, car ces pays représentent à peine 0,5 % du commerce mondial (à condition que les règles d'origine, qui déterminent le montant de valeur ajoutée devant venir du pays exportateur, soient appliquées de façon libérale). Les résultats de simulations suggèrent que, si les trois autres membres de la Quadrilatérale suivaient l'exemple de l'UE, les exportations en provenance des PMA augmenteraient de 2,5 milliards de dollars, soit environ 11 % (Hoekman and others, 2001). Les États-Unis ont fait un pas dans ce sens en l'an 2000 en adoptant la loi pour la croissance et les opportunités en Afrique, qui maintient néanmoins une série de restrictions, telles que des règles d'origine strictes et des conditions d'admissibilité que nombre de PMA africains ont du mal à remplir.

Les schémas de préférence ne sont pas une solution durable, car ils risquent de se substituer à une libéralisation plus large, voire de s'y opposer en suscitant chez certains un intérêt au maintien du *statu quo*. Ils doivent donc s'inscrire dans le cadre d'une libéralisation multilatérale rapide.

Agriculture

Beaucoup des obstacles au commerce cités plus haut ont pour effet de fermer les marchés des pays riches aux produits agricoles des pays pauvres. Les subventions à l'agriculture dans les pays de l'OCDE dépriment les prix mondiaux des produits de base et en exacerbent la volatilité, au détriment des pays pauvres et de leurs ressortissants les plus démunis. L'agriculture est en effet l'activité dominante dans les zones rurales, où vivent les trois quarts des pauvres du monde. Elle représente environ 27 % du PIB des pays en développement, une part comparable de leurs exportations et 50 % de l'emploi.

Les distorsions du commerce des produits agricoles coûtent cher à l'économie mondiale. Les simulations faites par les services du FMI à partir du GTAP (modèle multipays d'équilibre général pour l'analyse du commerce mondial, en statique comparative et dans l'optique de la théorie néoclassique) suggèrent que, même si l'on s'en tient aux effets statiques, les distorsions des échanges de produits agricoles entraîneraient une perte de bien-être de plus de 120 milliards de dollars (sur la base des données de 1997). Les pays en développement supporteraient 20 % de ces coûts, et les pertes de recettes d'exportation seraient encore plus lourdes. Qu'ils soient développés ou en développement, cependant, c'est de leurs propres restrictions que les pays souffrent le plus (tableau 2).

Dans les pays de l'OCDE, les aides publiques à l'agriculture totalisaient 311 milliards de dollars, soit 1,3 % du PIB, en 2001 (tableau 3). Les mesures de soutien au producteur — subventions intérieures aux agriculteurs et mesures à la frontière (tarifs d'importation, subventions à l'exportation) — constitueraient environ un tiers des recettes des agriculteurs. Les prix reçus par ces derniers dans l'OCDE étaient en moyenne supérieurs de 31 % aux prix mondiaux. Ce sont les mesures à la frontière qui faussent le plus les échanges. Elles sont en outre régressives — les consommateurs des pays de l'OCDE qui ont un faible revenu et en consacrent une large part à l'achat de denrées alimentaires sont touchés de façon disproportionnée, tandis que les grosses exploitations sont les principales bénéficiaires des mesures de soutien. Si ces aides



Tableau 3

Soutien de l'agriculture

Les producteurs de nombreux pays de l'OCDE reçoivent un soutien important sous forme de subventions à la production et de droits à l'importation et à l'exportation (2001).

Pays	ESP ¹ (millions de dollars)	ESP en pourcentage	TPN ²	CAN ³
Australie	827	4	1,00	1,04
Canada	3.928	17	1,11	1,21
Corée	16.838	64	2,64	2,76
États-Unis	49.001	21	1,15	1,27
Hongrie	580	12	1,01	1,13
Islande	108	59	2,11	2,45
Japon	47.242	59	2,36	2,46
Mexique	6.537	19	1,17	1,23
Norvège	2.173	67	2,27	3,00
Nouvelle-Zélande	52	1	1,00	1,01
Pologne	1.447	10	1,07	1,11
République slovaque	151	11	1,01	1,12
République tchèque	585	17	1,06	1,20
Suisse	4.214	69	2,39	3,21
Turquie	3.978	15	1,15	1,18
Union européenne	93.083	35	1,33	1,54
OCDE	230.744	31	1,31	1,45

Source : OCDE (2001).

¹Équivalent subvention à la production : indicateur de la valeur monétaire annuelle des transferts bruts des consommateurs et contribuables vers les producteurs agricoles. Le pourcentage d'ESP est le ratio ESP/recettes brutes totales des producteurs agricoles.

²Taux de protection nominal : indicateur du taux nominal de protection des producteurs, qui mesure le ratio prix moyen reçu par les producteurs/prix à la frontière.

³Coefficient d'aide nominal : indicateur du taux d'aide nominal aux producteurs, qui mesure le ratio valeur des recettes brutes des producteurs agricoles (y compris les mesures de soutien)/recettes brutes des producteurs agricoles (évaluées aux prix mondiaux, non compris les mesures de soutien).

vont en grande partie à l'agriculture en zone tempérée, le soutien aux produits qui intéressent les fournisseurs tropicaux représente souvent une large part des recettes des producteurs. Le Brésil, pays en développement grand exportateur de produits alimentaires, rencontre par exemple d'énormes obstacles (voir encadré).

Comparées aux subventions à l'agriculture dans la zone de l'OCDE, celles qu'appliquent les autres pays sont limitées, mais les droits effectivement appliqués sont similaires. Cependant, les consolidations tarifaires (engagements juridiques à ne pas porter les droits de douane au-delà d'un certain seuil) décidées par ces pays dans le cadre d'accords de l'OMC sont d'ordinaire bien supérieures aux droits effectivement appliqués, et ceux-ci changent souvent, ce qui crée deux sources d'incertitude.

Pays développés et pays en développement gagneraient à réduire les droits de douane et à ne plus subventionner le commerce des produits agricoles, mais il est difficile de dire comment ces gains se répartiraient, car cela dépendra en partie de l'ordre dans lequel seront prises les mesures de libéralisation. Certains importateurs nets de produits alimentaires pourraient voir leurs termes de l'échange se détériorer et accuser des pertes de revenu net durant la phase d'ajustement des prix, surtout si l'abandon des subventions précède les réductions tarifaires, car les principales mesures de soutien visent des produits dont le groupe des pays en développement est importateur net. La libéralisation globale du commerce des produits agricoles devrait bénéficier en général aux agriculteurs des pays en développement, alors que les consommateurs paieront des prix plus élevés. Elle signifiera aussi la perte de marges de préférence pour certains pays, qu'elle exposera à une concurrence plus rude.

Obstacles aux exportations agricoles du Brésil

Les politiques agricoles de pays tiers (dans l'OCDE, surtout) empêchent le Brésil de concrétiser son potentiel à l'exportation. Dans le secteur du soja, l'équivalent subvention à la production (ESP, qui évalue les transferts aux producteurs) aux États-Unis, principal concurrent du Brésil, est passé de 4,5 % des recettes brutes des agriculteurs en 1997 à 23,1 % en l'an 2000. Les oléagineux entrent dans l'UE en franchise de droits, à l'exception toutefois des huiles végétales et des farines de tourteaux. Le marché du sucre est particulièrement protégé dans l'UE et aux États-Unis, où les ESP étaient de 48,9 % et 47,1 %, respectivement, en l'an 2000. Dans les deux cas, les prix au producteur représentent en général plus du triple des prix mondiaux. Cette conjugaison de soutien des prix et de protection défavorise le Brésil (aux coûts de production faibles) par rapport à ses concurrents des Caraïbes (aux coûts beaucoup plus élevés), qui bénéficient de contingents tarifaires. Le Brésil pourrait aussi accroître ses exportations de jus d'orange congelé vers les États-Unis, qui imposent un droit de 8,32 cents par litre (soit la moitié du prix mondial) pour protéger les producteurs de Floride.

Source : OCDE (2001b).

Les politiques agricoles n'évolueront sans doute que petit à petit, ce qui ralentira les modifications des termes de l'échange et facilitera l'ajustement. En réduisant eux aussi les droits de douane sur les produits agricoles, les pays en développement aideront à désamorcer ces problèmes, car ils abaisseront les prix à la consommation, notamment ceux des denrées de première nécessité, souvent très protégées. À long terme, la libéralisation du commerce des produits agricoles devrait relancer l'investissement, le progrès technique et la productivité dans ce secteur, et les importateurs nets de produits agricoles pourraient devenir exportateurs nets. Quoi qu'il en soit, il faudra accorder une attention spéciale à la sécurité alimentaire et aux problèmes des consommateurs, surtout des populations pauvres des zones urbaines. Ces questions doivent cependant être posées dans le cadre d'une stratégie nationale de développement et de lutte contre la pauvreté; la politique commerciale n'est sans doute pas l'outil le plus efficace et le mieux adapté pour y répondre.

Les pays de l'OCDE ont envoyé des signaux contrastés en ce qui concerne la réforme du commerce des produits agricoles. Le soutien à la production a commencé de diminuer à la fin des années 80, pour atteindre un creux historique en 1997. Puis la chute des prix mondiaux des principaux produits de base a réorienté les aides à la hausse. En mai 2002, les États-Unis ont adopté une loi qui augmente sensiblement les subventions aux prix agricoles (cependant, la part de ces aides dans le revenu des agriculteurs américains reste inférieure à ce qu'elle est dans beaucoup de pays de l'OCDE, notamment dans l'UE; elle est particulièrement élevée au Japon, en Corée, en Norvège et en Suisse). Le rapport d'étape sur la politique agricole commune de l'UE propose de découpler les subventions agricoles des volumes produits pour freiner la surproduction et détendre les marchés mondiaux. Mais les réformes proposées ne portent pas sur les droits et subventions à l'exportation et doivent encore être approuvées par les pays membres, ce qui n'est pas acquis.



Tableau 4

L'Arrangement multifibres (AMF)

Les équivalents tarifaires des contingents et droits AMF sur les importations de textiles et vêtements vers les pays de la Quadrilatérale sont élevés (1997).

	États-Unis	UE	Japon	Canada
<i>Équivalents tarifaires (% des prix f.à b.)</i>				
Textiles				
Moyenne	6,7	4,5	0,0	7,8
Éventail des droits	0-20	0-12	0-0	0-20
Vêtements				
Moyenne	11,0	5,3	0,0	16,8
Éventail des droits	0-34	0-15	0-0	0-34
<i>Droits pondérés par les importations (%)</i>				
Textiles	11,2	9,1	8,5	15,7
Vêtements	13,3	11,9	12,5	21,2
Autres produits manufacturés	2,8	3,6	1,4	3,9

Source : base de données du GTAP, version 5.

Textiles et vêtements

Le secteur des textiles et vêtements a joué un rôle unique dans l'essor des économies et le recul de la pauvreté. Son importance dans la révolution industrielle en Europe occidentale et en Amérique du Nord est bien connue, et il est aujourd'hui le fer de lance de l'industrialisation du monde en développement.

Entre le milieu des années 60 et 1998, la part des pays en développement dans les exportations mondiales est passée de 15 % à 50 % pour les textiles et de moins de 25 % à 70 % pour les vêtements. Les exportations de textiles et vêtements par les pays en développement étaient de 213 milliards de dollars en 1998. (L'Afrique subsaharienne compte toutefois pour moins de 2 % de ce total.) Les textiles représentaient 51 % des exportations de marchandises du Pakistan en 1999, et les vêtements 50 % de celles de Sri Lanka; parmi les PMA, ce secteur représentait 83 % des exportations de marchandises au Bangladesh en 1999 et 89 % au Cambodge en 2001.

Cette croissance rapide a eu lieu malgré les droits élevés imposés par les pays de l'OCDE comme par les pays en développement et des restrictions quantitatives largement utilisées par les premiers cités. Les crêtes tarifaires dans la zone OCDE touchent 27 % des lignes tarifaires sur les textiles et vêtements, tandis que le tarif effectivement appliqué (pondéré par les échanges) dans les pays en développement est de 16 %. Ce sont les principaux pays en développement exportateurs qui ap-

pliquent les droits les plus élevés : ceux qu'imposent l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ANASE), la Chine et l'Asie du Sud vont de 20 à 33 % pour les textiles et de 30 à 35 % pour les vêtements. (Les exonérations sont cependant nombreuses.) Ces barrières entre pays en développement gagnent en importance à mesure que s'accroît la part de leurs échanges de textiles et vêtements.

Le contingentement des importations de textiles et de vêtements par les pays industriels fausse encore ces échanges. Pendant près d'un demi-siècle, ce volet du commerce mondial a été soumis à des restrictions quantitatives. Celles-ci ont commencé avec les «restrictions volontaires» appliquées par le Japon en 1955 sur ses exportations de tissus et vêtements en coton vers les États-Unis, pour se transformer par étapes en l'Arrangement multifibres (AMF) de 1974. L'AMF a étendu les restrictions quantitatives au-delà du coton et a été reconduit à plusieurs reprises, jusqu'à ce que l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) du cycle d'Uruguay prenne effet début 1995. Les pays exportateurs les plus compétitifs, tels que la Chine et l'Inde, ont dû faire face aux restrictions quantitatives les plus sévères, tandis que les autres fournisseurs ont pu profiter de cette situation pour imposer des prix plus élevés. Le tableau 4 récapitule les droits d'importation sur les textiles et vêtements et les équivalents tarifaires des contingents d'exportation de l'AMF (administrés par le pays exportateur).

Les simulations faites par les services du FMI à partir du GTAP suggèrent que 19 millions d'emplois peu qualifiés ont peut-être été perdus par les pays en développement à cause des contingents de l'AMF, et 27 millions à cause des contingents et des droits de douane conjugués. Chaque emploi sauvé par ces mesures dans un pays développé coûterait environ 35 emplois dans les pays en développement. Dans les pays industriels, les contingents et droits de l'AMF frappent surtout les ménages à faible revenu, qui dépensent une grande partie de celui-ci en produits de première nécessité (voir l'article pages 14-15).

Selon ces simulations, les droits et contingents frappant les importations dans les pays industriels se traduiraient, dans les pays en développement, par des pertes de bien-être de 24 milliards de dollars par an et des pertes de 40 milliards de dollars pour les recettes d'exportation (tableau 5). Les pertes des pays industriels seraient inférieures de moitié pour le bien-être et à peu près équivalentes pour les recettes d'exportation. Les droits et contingents de l'AMF dépriment aussi la demande de produits utilisés pour la fabrication des textiles et vêtements. Si les exportations de coton de l'Afrique subsaharienne étaient totalement libérées, elles progresseraient de 9 %, soit environ 132 millions de dollars (aux prix de 1997). L'extension de ces calculs à la libéralisation des importations de textiles et vêtements dans les pays industriels et les pays en développement fait apparaître que, pour ces derniers, c'est de la suppression de leurs droits de douane que viendraient, pour l'essentiel, les gains de bien-être et de recettes d'exportation.

Bien que l'accord ATV appelle à supprimer graduellement les contin-

Tableau 5

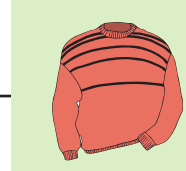
Textiles et vêtements

Les contingents et droits AMF sur les textiles et vêtements entraînent de lourdes pertes de revenu et de recettes d'exportation. (milliards de dollars)

	Pays développés		Pays en développement :		Monde
	Droits et contingents	Contingents AMF	Droits	droits appliqués ¹	
Perte de revenu					
Pays en développement	23,8	1,7	22,2	28,0	51,8
Pays développés	10,9	13,9	-3,0	3,2	14,0
Monde	34,7	15,5	19,1	31,1	65,8
Pertes de recettes d'exportation					
Pays en développement	39,8	22,3	17,5	41,5	81,2
Pays développés	46,3	10,3	35,9	9,0	55,4
Monde	86,0	32,6	53,4	50,5	136,6

Source : simulations des services du FMI à partir du modèle GTAP.

¹La moitié des droits appliqués aux textiles correspond aux exemptions (des droits «pleins» s'appliquent aux vêtements).



gents entre 1995 et 2005, le Canada, les États-Unis et l'Union européenne ont levé très peu de restrictions. (L'autre grand utilisateur des contingents de l'AMF, la Norvège, n'en a éliminé aucune.) Au contraire, l'essentiel de la libéralisation a été reporté en fin de période de transition — les secteurs «libéralisés» jusqu'ici ne faisaient pas, le plus souvent, l'objet de restrictions. Conséquence, ce qui aurait pu être un ajustement progressif risque d'être un choc à la fin de la période de transition, pour les pays importateurs comme pour les exportateurs. Une redistribution de la production aux dépens des pays en développement exportateurs qui étaient protégés de leurs concurrents plus compétitifs par les contingents minerait leurs comptes extérieurs et pourrait imposer de lourds coûts d'ajustement, vu l'importance des textiles et vêtements dans les exportations de nombreux pays. On peut craindre aussi que, dans les pays industriels, l'opinion publique fasse pression pour un recours accru à d'autres formes de protectionnisme une fois les contingents disparus.

La façon la plus évidente d'amortir le choc de l'ajustement est d'accélérer l'abolition des contingents. L'autre solution consisterait à abaisser les droits de douane. En prévoyant une libéralisation multilatérale progressive de ces droits qui commencerait sans tarder — dès l'abandon des contingents — et laisserait le temps nécessaire à l'ajustement, on permettrait aux négociateurs de trouver un juste équilibre entre les intérêts des différents pays. La libéralisation des échanges dans un grand nombre de secteurs aiderait aussi à compenser les pertes de parts de marché dans les textiles et vêtements.

Perspectives

La poursuite de la libéralisation du commerce des marchandises, en particulier des produits agricoles et des textiles et vêtements, permettrait aux pays en développement d'enregistrer des gains considérables sur le front des revenus, des recettes d'exportation et de l'emploi. Ces gains découleraient non seulement de la levée des obstacles à l'entrée sur les marchés des pays industriels, mais aussi de la réforme du régime de commerce dans les pays en développement eux-mêmes. Toutes les économies, avancées ou non, gagneraient à ouvrir leurs marchés. Beaucoup de pays en développement ont pu bâtir un secteur d'exportation robuste et diversifié malgré les obstacles rencontrés sur les marchés extérieurs, mais leur tâche serait plus facile si ces obstacles étaient abaissés.

Cet article (qui ne couvre pas le commerce des services) met en lumière une série d'actions à engager en priorité pour créer un système multilatéral d'échanges tenant compte des intérêts spécifiques des pays en développement : suppression des crêtes tarifaires et de la progressivité des droits, encadrement des conditions du recours aux mesures de rétorsion commerciale, soutien accru au renforcement des capacités pour aider les pays en développement à passer l'obstacle des normes techniques et sanitaires, extension de l'accès en franchise de droits et contingents pour les PMA, poursuite d'une approche globale de la libéralisation de l'agriculture (y compris le découplage des



Hans Peter Lanke est Chef de la Division de la politique commerciale du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI.

mesures de soutien internes) et suppression accélérée des contingents de l'AMF sur les textiles et vêtements, conjuguée à une baisse des droits.

Mais la libéralisation s'accompagne aussi de risques et oblige à des ajustements. Il importe de les identifier d'emblée et d'agir en conséquence. La libéralisation du commerce des produits agricoles peut avoir des effets de distribution complexes. Lorsqu'elle touche des groupes vulnérables, des mesures de soutien s'imposent, mais doivent s'inscrire dans une stratégie plus large de développement et de lutte contre la pauvreté. La fin des contingents dans les textiles et vêtements risque aussi de mettre en évidence le manque de compétitivité de certains pays en développement exportateurs. Il est crucial que ces derniers évaluent ce que sera leur position concurrentielle après l'AMF, et que la libéralisation soit conduite de manière à réduire au minimum l'impact probable sur les balances des paiements et les pressions à l'ajustement.

Dans le programme de Doha pour le développement, l'OMC s'est engagée à ouvrir des négociations visant à améliorer sensiblement l'accès au marché pour les produits agricoles et industriels, notamment ceux des pays en développement (voir l'article sur le programme de Doha dans ce numéro). L'amélioration de l'accès au marché est indispensable pour les aider à consolider leur économie, mais elle ne suffira pas. Elle doit s'inscrire dans une stratégie de développement visant à faciliter une réponse vigoureuse de l'offre dans ces pays. L'inefficacité de secteurs d'infrastructure clés (télécommunications, transports, services financiers) alourdit souvent davantage le coût des exportations de ces pays que ne le font les obstacles aux échanges. Enfin, la poursuite de la réforme de la politique commerciale et l'amélioration du climat de l'investissement dans les pays en développement doivent aller de pair avec l'amélioration de leur accès au marché. **F&D**

Bibliographie :

Kym Anderson, Betina Dimaranan, Joseph François, Thomas Hertel, Bernard Hoekman, and Will Martin, 2000, "Potential Gains from Trade Reform in the New Millennium," paper presented at the Third Annual Conference on Global Economic Analysis, Monash University, Melbourne, Australia, June.

Banque mondiale, 2002, Global Economic Prospects 2002: Making Trade Work for the World's Poor (Washington).

Fonds monétaire international, 2001, "Market Access for Developing Countries' Exports," SM/01/137, Revision 1, 8/23/01 (Washington).

———, Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2002 (Washington) (à paraître).

Bernard Hoekman, Francis Ng, and Marcelo Olarreaga, 2001, "Eliminating Excessive Tariffs on Exports of Least Developed Countries," World Bank Policy Research Working Paper WPS 2604 (Washington).

Organisation de coopération et de développement économiques, 1995, «Efficacité des transferts résultant du soutien des prix agricoles», dans Ajustement du secteur agricole des pays de l'OCDE : problèmes et réponses (Paris).

———, 2001a, Politiques agricoles : économies émergentes et pays en transition : regard sur les mesures non tarifaires (Paris).

———, 2001b, Market Effects of Crop Support Measures (Paris).