

Sciences-Po Paris

DEA d'économie appliquée

Relations économiques internationales

**L'impact de l'initiative « Tout Sauf les Armes »
de l'Union Européenne en faveur
des Pays les Moins Avancées**

M. Julien Bayou

Sous la direction de M. Miroudot

2003 - 2004

Avant-propos

Avant toutes choses, je voudrais remercier ceux sans qui ce mémoire n'aurait pu être réalisé.

- M. Miroudot tout d'abord, mon directeur de mémoire, pour sa confiance et ses conseils avisés. Ce mémoire s'inscrit clairement en lien avec son cours *Developing Countries in the World Economy*. Par ailleurs, la grande latitude qu'il m'a laissée comme la précision et l'efficacité de ses remarques ont grandement contribué à faire de ce mémoire un véritable exercice de recherche.
- M. Messerlin, directeur du cycle Relations Economiques Internationales du DEA d'Economie Appliquée de Sciences-Po, mon co-directeur de mémoire, en particulier pour sa pédagogie. Les éléments qu'il a mis en avant dans ses cours de Théorie du commerce international et de Politique commerciale constituent clairement la base de nombre de mes développements.

Au-delà, je tiens à remercier tout particulièrement :

- M. Jouanjean et M. Cuisson, de la Direction Générale du Commerce de la Commission Européenne pour m'avoir accordé de leur temps et répondu à mes nombreuses requêtes.
- M. Jean-Luc Waller, adjoint au chef de la mission économique de l'ambassade de Dakar, pour avoir été mon directeur de stage pendant l'été 2003, et pour ses conseils pendant la rédaction de ce mémoire.

Sommaire

AVANT-PROPOS	2
SOMMAIRE.....	3
LISTE DES ACRONYMES.....	5
INTRODUCTION	6
<i>Les PMA : critères et perspectives</i>	8
Les 49 pays les plus pauvres du monde	8
Une situation désespérément stable	9
<i>L'intégration dans l'économie mondiale comme vecteur de développement</i>	10
Les exportations, moteur de croissance.....	11
Accès aux marchés et avantages préférentiels comme outils de développement	12
<i>Les régimes tarifaires préférentiels de l'Union Européenne</i>	14
Le SGP : pour tous les pays en développement	14
De Lomé à Cotonou : la transition vers la réciprocité pour les pays ACP	15
TSA : l'étape ultime de l'avantage préférentiel.....	19
PREMIÈRE PARTIE : TSA, UNE AVANCÉE TIMIDE.....	22
SECTION PREMIÈRE : TSA AMÉLIORE LE SCHÉMA DE PRÉFÉRENCES... UN PEU	22
1.1.1. <i>Tous les produits étant concernés, la diversification devient possible</i>	22
1.1.2. <i>Permanence et stabilité des préférences.....</i>	24
SECTION DEUXIÈME : ... MAIS PAS SUFFISAMMENT POUR EN MAXIMISER L'IMPACT	26
1.2.1. <i>L'obstacle des Règles d'origine</i>	26
1.2.2. <i>Des préférences « perverses » et contre-productives ?</i>	30
DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE D'IMPACT ET ENSEIGNEMENTS.....	33
SECTION PREMIÈRE : DES EFFETS DÉRISOIRES POUR LES PMA-ACP	33
2.1.1. <i>TSA, pour Tous Sauf les ACP ?</i>	33

2.1.2. <i>La négociation des APE pour les PMA - ACP</i>	39
SECTION DEUXIÈME : LE « PARADIGME » DU BANGLADESH...	40
2.2.1. <i>Des taux d'utilisation records</i>	41
2.2.2. <i>Aux origines d'un succès : la coopération Daewoo-Desh</i>	45
CONCLUSION	48
BIBLIOGRAPHIE	50
ANNEXES	53
<i>Annexe 1 : Bénéficiaires actuels de l'initiative TSA</i>	53
<i>Annexe 2 : Critères d'éligibilité au statut de PMA</i>	54
<i>Annexe 3 : Rappel chronologique des accords de partenariat ACP-UE</i>	55
<i>Annexe 4 : Calendrier des prochaines grandes décisions de l'UE dans le domaine du développement</i>	56
<i>Annexe 5 : Importations européennes sous TSA en provenance des PMA (2002) en 1000€</i>	57
<i>Annexe 6 : Les Organisations Régionales éligibles à la règle de cumul diagonal de TSA.</i>	58

Liste des acronymes

Les sigles anglais sont en italiques

ACP	Pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique, signataires de l'accord de Cotonou
AGOA	<i>African Growth Opportunity Act</i>
APE	Accord de Partenariat Economique
ALE	Accord de libre-échange
ASEAN	<i>Association of South East Asian Nations</i>
ASS	Afrique Sub-Saharienne
BNT	Barrière Non Tarifaire
CACM	<i>Central America Common Market</i>
CE / EC	Commission Européenne / <i>European Commission</i>
CNUCED / UNCTAD	Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
IDE	Investissement Direct à l'Etranger
OMC / WTO	Organisation Mondiale du Commerce / <i>World Trade Organization</i>
NPF / MFN	Nation la Plus Favorisée / <i>Most Favourished Nation</i>
PMA / LDC	Pays les Moins Avancés / Least developed countries
RSE	Régimes Spéciaux d'Encouragement
SAARC	<i>South Asian Association for Regional Cooperation</i>
TSA / EBA	Tout Sauf les Armes / <i>Everything but Arms</i>
TSD	Traitement Spécial et Différencié
ZLE	Zone de libre-échange

Introduction

En 2001, l'Union Européenne (UE) lançait, à grands renforts de communication, l'initiative Tout Sauf les Armes (TSA) en faveur des Pays les Moins Avancés (PMA), en ne leur proposant pas moins que l'accès complet et sans restrictions à son immense marché. Sans droits de douane ni quotas. 30 ans après l'application des premières préférences commerciales en faveur des pays en développement, *i.e.* l'octroi à certains pays d'un meilleur traitement douanier, l'UE fait à nouveau figure de pionnière en matière de politique commerciale. Car sur le papier, c'est bien la première fois que pareil avantage est accordé sans exigence de réciprocité à un nombre si important de pays. Après 30 ans d'octroi discrétionnaire de préférences, l'initiative TSA marque en fait l'ultime étape de l'utilisation de l'outil pro-développement de l'avantage préférentiel douanier.

Accordé tout spécifiquement aux Pays les Moins Avancés (PMA), c'est à dire les pays reconnus comme les plus pauvres du monde par l'ONU, ce schéma se veut en effet délibérément solidaire et pro-développement. L'objectif affiché est de permettre à ces pays de progressivement retirer les bénéfices d'une meilleure intégration dans le système de commerce international, *via* l'accès sans contrainte au marché européen et une croissance de leurs exportations. Lancé au début du cycle du développement de Doha, l'initiative revêt également un intérêt diplomatique. Il s'agissait de regagner du crédit auprès des PMA, groupe peu puissant mais emblématique, et objet d'attentions particulières.

TSA a fait l'objet de nombreuses études, menées par de grands économistes de la Banque Mondiale ou de la CNUCED par exemple, ainsi que par des Organisations Non Gouvernementales (ONG) engagées comme Oxfam ou Solagrall dans le plaidoyer et l'action en faveur des pays en développement. Cependant, ces études ne disposaient en général pas du recul nécessaire – certaines ont été menées avant même l'entrée en vigueur de l'initiative – et / ou de données statistiques officielles puisque la première étude d'impact menée par la Commission Européenne n'a été publiée qu'en mai 2004. Ainsi donc, il s'agit de procéder à l'étude des résultats effectifs de TSA et d'en tirer des leçons utiles : puisque pour la première fois TSA applique jusqu'au bout le

programme de l'avantage préférentiel en faveur des pays en développement, cette initiative permet de juger l'outil lui-même, et non pas seulement l'étendue de son application. TSA est-elle l'amélioration d'un outil utile aux PED ou la poursuite sur une voie de garage ?

La question n'est pas aisée car les chiffres font état de résultats pour le moins mitigés et peu lisibles. En effet, seuls 17% des exportations totales des PMA ont été réalisées sous TSA, soit 2,5 milliards d'euros sur un total de 14,125 milliards d'euros. Et si, en moyenne, 38,6% des exportations éligibles au régime TSA sont effectivement réalisées grâce à l'initiative, ce chiffre global reflète de grands écarts d'utilisation des préférences : quand le Bangladesh, la plus grande « puissance exportatrice » des PMA, réalise 60,3% de ses exportations sous TSA, ce ratio passe à moins de 10%, voire moins de 1% pour les PMA-ACP, c'est à dire les pays signataires de l'accord Cotonou...

Ainsi, les écarts sont donc considérables¹ : le Bangladesh réalise à lui seul près de 80% des exportations des PMA à destination de l'Union Européenne sous TSA. Concernant les exportations totales (sous TSA, sous Cotonou ou au tarif NPF), trois pays réalisent la moitié des importations totales (NPF, GSP et TSA) européennes en provenance des PMA. Il s'agit du Bangladesh (22,7% avec 3.200 millions d'euros), de l'Angola (16% avec 2.264 millions d'euros) et de la République Démocratique du Congo (8,7% avec 1.233 millions d'euros). A l'opposé, les dix pays qui exportent le moins (et qui disposent d'une taille d'économie bien plus réduite), réalisent ensemble moins de 0,3% du total des exportations PMA à destination de l'UE (soit 37 millions d'euros).

Le fait que cette mesure aie des effets si différents selon les pays invite à l'analyse, dans l'espoir de tirer des conclusions permettant de calibrer au mieux cet outil dit de développement en faveur des PMA. Néanmoins, avant de pouvoir passer en revue les acquis théoriques concernant les avantages préférentiels et d'analyser l'impact de TSA jusqu'alors, il importe de présenter la situation générale des PMA, et les avantages préférentiels que l'Union Européenne a choisi de leur accorder.

Les PMA : critères et perspectives

En retard de développement, ces pays tutoient la misère. Et dans un souci de solidarité internationale, les pays industrialisés ont progressivement placé l'intégration de ces pays dans le commerce mondial au premier plan de leur agenda commercial.

Les 49 pays les plus pauvres du monde

Pour qualifier un pays de PMA, le Conseil Economique et Social des Nations Unies utilise trois critères :

- un **critère de bas revenu**, basé sur une estimation moyenne, sur trois années, du produit intérieur brut par habitant. Celui-ci doit être inférieur à 900 dollars pour les nouvelles entrées dans la catégorie, et supérieur à 1035 dollars pour les sorties. L'objectif de cette fourchette est d'éviter les sorties trop rapides ou éphémères.
- un **critère de retard dans le développement du capital humain**, basé sur un *Indice Révisé de Qualité de Vie Physique* comprenant des indicateurs²: d'apport en calories, de santé, de scolarisation, et d'alphabétisation des adultes
- et un **critère de vulnérabilité économique**, basé sur un *Indice de Vulnérabilité Economique* comprenant des indicateurs³: d'instabilité de la production agricole, d'instabilité des exportations de biens et de services, de l'importance économique des activités non-traditionnelles (part du secteur manufacturier et des services modernes dans le PIB), de concentration des exportations de marchandises, et des handicaps créés par la petite dimension économique.

Enfin, la population doit être inférieure à 75 millions.

¹ Voir tableau des importations européennes sous TSA en provenance des PMA en annexe

² voir seuils minimaux en annexe

³ voir seuils minimaux en annexe

Ainsi donc, cette classification concerne 49 pays au monde⁴. Parmi ceux-ci, 38 se situent dans le groupe ACP. Et parmi les PMA-ACP, 33 sont en Afrique Sub-Saharienne. Cette proportion explique que souvent, PMA et PMA africains font référence aux même pays.

Une situation désespérément stable

Au-delà des critères d'admission du Conseil Economique, visant à la description statique d'un retard avéré de développement, économique, social et humain, la situation actuelle des PMA, ACP ou non, ne permet pas d'entrevoir de progrès décisif dans un avenir proche. Les handicaps de développement – en quelque sorte énumérés par les indices composant le critère de vulnérabilité économique décrit plus haut – outrepassent largement les quelques atouts dont disposent ces pays. Avant de s'intéresser à l'intérêt que peut revêtir pour ces pays les politiques d'avantages préférentiels en général et le lancement de TSA en particulier, il importe donc de se faire une meilleure idée de leur situation.

Tout d'abord, dans la plupart des PMA, la pauvreté absolue est générale. Ainsi, sur 613 millions d'habitants, la CNUCED (2002) estime que le nombre total de personne vivant avec moins de 1 dollar par jour dans les 49 PMA au cours de la période 1995-1999 était de 307 millions (50% de la population), et que le nombre total de personnes vivant avec moins de 2 dollars par jour était de 495 millions (81% de la population). Ces seuils de respectivement 1 et 2 dollars par jour « permettaient » une consommation de respectivement 0,64 et 1,03 dollars par jour. Ces chiffres sont encore plus élevés si l'on isole les PMA africains puisque la proportion d'habitants vivant avec respectivement moins d'1 et 2 dollars par jour s'élevait à 87% et 59% de la population.

Par ailleurs, puisque la population vivant dans la pauvreté est restée quasiment stable entre 1965 et 1999, on peut estimer que le nombre de personnes vivant avec moins de 2 dollars par jour a plus que doublé sur la période. En terme de pauvreté, ces trois décennies peuvent donc être qualifiées de « perdues ».

⁴ Liste disponible en annexe

Taux de croissance du PIB réel et du PIB par habitant dans les PMA, 1990-1996 et 1997-2000

(taux de croissance annuel moyen)

	Taux de croissance du PIB réel		Taux de croissance du PIB réel par habitant	
	1990-1996	1997-2000	1990-1996	1997-2000
Pays les moins avancés	2,8	4,5	0,3	2,1
PMA (hors Bangladesh)	2,0	4,2	-0,2	1,6
PMA d'Afrique	1,5	4,1	-0,7	1,5
PMA d'Asie	4,5	5,0	2,6	3,0
PMA insulaires	3,9	3,6	1,9	0,8
Autres pays en développement	3,5	3,3	2,3	1,9

Source: Estimations du secrétariat de la CNUCED fondées sur des données de la Banque mondiale (CD-ROM *Indicateurs du développement dans le monde 2001* et données disponibles en ligne pour la livraison de 2002).

Note: Le PIB réel est mesuré en dollars constants de 1995. Les données ne sont pas disponibles pour l'Afghanistan, le Libéria, le Myanmar, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan et Tuvalu

D'après la CNUCED, trois faits permettent d'expliquer les faibles progrès réalisés sur la période. Tout d'abord, le revenu moyen par habitant équivalait à 0,72 dollar par jour dans les PMA, et la consommation moyenne à 0,57 dollar par jour. En moyenne, chaque habitant n'avait donc que 0,15 dollar par jour à consacrer « à la formation de capital privé, à l'investissement public dans l'infrastructure et à l'exploitation de services publics essentiels comme la santé, l'enseignement, l'administration et le maintien de l'ordre ». Deuxièmement, 34% de la population des PMA étaient analphabètes. Troisièmement, 60% des PMA ont connu des troubles civils sur la période 1990-2001, et ceux-ci ont généralement éclaté après une période de stagnation ou de régression économique.

L'intégration dans l'économie mondiale comme vecteur de développement

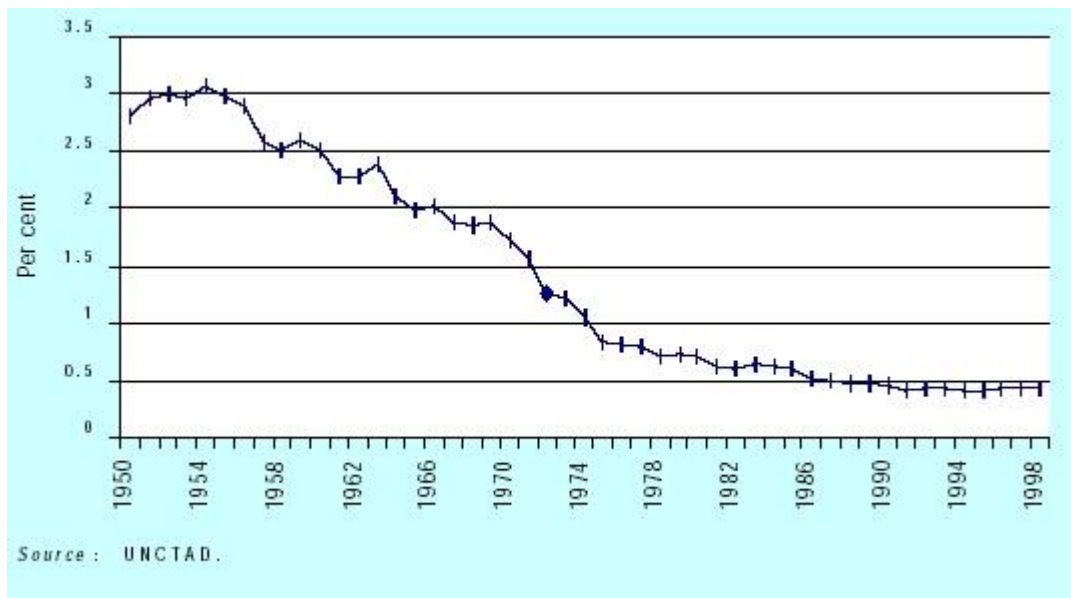
Les relations économiques internationales sont quasi-unanimement reconnues comme susceptibles de pouvoir aider les PMA à améliorer leurs conditions intérieures, sources de pauvreté. Pour schématiser, ces relations peuvent apporter un surcroît d'épargne, les exportations sur les marchés internationaux peuvent pallier l'insuffisance structurelle de la demande intérieure, et l'accès aux technologies permet d'entrevoir des gains de productivité importants. Le problème ne réside cependant pas dans une insuffisante intégration dans le commerce mondial, puisque avec des

exportations et importations représentant 43% du PIB, leur niveau d'intégration est de fait plus élevé que celui des pays à revenus élevés de l'OCDE. La question qui se pose est donc celle de la forme de cette intégration, puisque les faibles capacités d'exportation des PMA ne favorisent ni croissance soutenue ni réduction de la pauvreté.

Les exportations, moteur de croissance

Le graphique ci-dessous est particulièrement parlant. On ne peut manquer en effet d'opposer la croissance soutenue du commerce international sur la période à la chute continue des parts de marché à l'export des PMA sur la période.

Part de marché des PMA dans les exportations mondiales, 1950-1998



Or, exportations et croissance – et partant, développement – sont liés. Si le lien peut être plus ou moins lâche ou automatique, le commerce international est quasi unanimement perçu comme un vecteur de développement. Les recettes d'exportation permettent d'importer des biens qui sont nécessaires à la croissance économique, mais que le pays n'a pas à produire sur place : denrées alimentaires, articles manufacturés, combustibles et matières premières, machines et équipements, moyens de transport.... Grâce à ces importations, le pays peut ainsi « économiser » ses facteurs de

production pour les employer à la production de produits sur lesquels il bénéficie d'un avantage comparatif. Cependant, ces exportations doivent atteindre un certain niveau et surtout se maintenir pour assurer la stabilité de la croissance. Et, à nouveau, ce lien n'a rien d'automatique. En effet, la relation pauvreté – commerce international semble être « asymétrique » d'après la CNUCED : « *Si la baisse des exportations s'accompagne presque toujours d'une recrudescence de la pauvreté, leur augmentation ne se traduit pas nécessairement par un recul de ce fléau* »

Accès aux marchés et avantages préférentiels comme outils de développement

Les trois quarts des exportations totales des PMA se font en direction de la Quadrilatérale (Canada, Etats-Unis, Japon et Union Européenne). Aussi, la question de l'accès à ces marchés revêt pour les PMA une importance cruciale. Depuis 30 ans, de gros efforts ont été consentis par les pays les plus développés pour aider les PMA en leur accordant un accès préférentiel aux marchés. Récemment, la plupart des pays de la Quadrilatérale ont encore approfondi ces conditions d'accès préférentiel. Cependant, si le lien entre accès préférentiel et croissance des exportations semble facile à établir *a priori*, la concrétisation en pratique n'est de loin pas automatique.

La généralisation du principe de l'avantage préférentiel en destination des pays en développement (PED) découle de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) de 1964. A cette date, Paul Prebisch, alors son secrétaire général, propose la création de Systèmes de Préférences Généralisées (SPG), en direction des pays en développement, c'est à dire que les pays développés leur accordent des droits de douanes préférentiels, i.e. moins élevés. L'argument principal était que les Pays En Développement (PED) n'étaient pas en mesure de concourir au même niveau que les nations les plus développées.

C'est donc une remise en cause de l'efficacité de la clause de « la Nation la Plus Favorisée » (NPF), article 1 *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), qui stipule que « tout avantage conféré par un Membre de l'OMC à un pays tiers, y compris à un non-membre, doit être immédiatement accordé à tous les autres Membres de l'OMC ». En prohibant les différences de

traitement, cette clause vise à une certaine équité économique dans les échanges internationaux, et partant, à une certaine efficacité puisque les échanges économiques ne sont plus dictés par des considérations politiques ou diplomatiques, mais par le coût et l'efficacité des importations / exportations. Avec un SPG, les pays développés offrent de meilleurs droits de douane que les droits NPF aux pays en développement.

En 1968, la proposition de Prebisch est adoptée dans les conclusions de la deuxième Conférence de la CNUCED, à Delhi, au motif que le traitement NPF ne permet pas de prendre en compte l'inégalité dans la structure de production et les niveaux de développement. Ainsi, la Conférence pointait les objectifs d'un SGP, non-réciproque et non-discriminatoire en faveur des PED devraient viser à:

- l'accroissement de leurs recettes d'exportation
- la promotion de leur industrialisation
- l'accélération de leur taux de croissance économique

Si la Conférence reconnaissait que des préférences spécifiques devaient également accordées aux PMA, les discussions mentionnaient déjà les possibilités de quotas, d'échelonnement des droits de douane (les droits de douane augmentent avec la valeur ajoutée du produit), ainsi que la possibilité pour le pays qui accorde les préférences de les retirer à un pays qui commence à exporter en quantité (*phasing out* ou *graduation* en anglais, soit sortie ou qualification).

Juridiquement, les pays membres du GATT ne peuvent déroger à l'article 1 (clause de la nation la plus favorisée). Ils ont donc du s'entendre sur une clause d'habilitation (*l'Enabling clause*) pour pouvoir offrir des droits de douane préférentiels aux pays en développement. Cette clause temporaire fut votée en 1971 et devint définitive en 1979.

Economiquement, le principe de l'avantage préférentiel peut-être schématisé ainsi : le petit pays, *price-taker* sur le marché mondial, offre son produit au prix mondial $100 + t$ augmenté du droit de douane t , comme ses concurrents. Cependant, puisqu'il n'a pas à s'acquitter du droit de douane, il reçoit l'intégralité de ce prix avec droit de douane, soit $(100+t)$, alors que ses concurrents ne

reçoivent que le prix mondial (le droit de douane va au pays qui importe). Le pays qui bénéficie de cette préférence va donc augmenter son offre. C'est cette augmentation des exportations qui permet l'insertion graduelle dans les échanges internationaux. Ce renforcement des exportations sans coût de réciprocité peut alors laisser espérer un accroissement des recettes à l'export, et partant, une croissance soutenue et le décollage économique attendu.

Si à court terme, les gains du pays bénéficiaire se résument au surplus des producteurs, on peut attendre de nombreux effets d'entraînement de cette croissance des exportations. A plus long terme en effet, les gains apparaissent plus élevés et plus globaux pour le bénéficiaire de l'avantage douanier préférentiel. En effet, l'augmentation des recettes douanières « couvre » plus d'importations et autorise une hausse de la production. De nouveaux investissements productifs se mettent en place, augmentant la productivité et favorisant les économies d'échelle. De même, l'insertion dans le commerce international s'inscrit dans un cercle vertueux, puisque le climat d'affaires permet les Investissements Directs à l'Etranger (IDE) et le transfert de technologies. Enfin, l'avantage préférentiel, s'il est consenti assez largement sur suffisamment de produits, permet au PMA d'envisager une diversification de ses produits d'exportation, sur des produits moins sensibles à la variation des cours par exemple. « Protégé » de ses concurrents par un droit de douane plus favorable, le pays bénéficiaire peut alors lancer des industries de transformation, plus riches en valeur ajoutée.

Les régimes tarifaires préférentiels de l'Union Européenne

Pour les exportations des PMA à destination de l'Union Européenne, trois régimes tarifaires coexistent en sus du régime général NPF : le régime SGP, le régime de l'accord de Cotonou et le régime TSA,. Ces régimes différents en nombre de pays concernés, en avantages tarifaires ou en couverture de produit, aussi importe-t-il de clarifier les caractéristiques de chacun.

Le SGP : pour tous les pays en développement

La Communauté Européenne fut la première à mettre en place un SGP, en 1971, soit trois ans après les recommandations de la CNUCED. Le SGP est renégocié et mis à jour tous les 10 ans. Le cycle actuel (1995-2004) vient d'être prolongé d'un an (2005). Le SPG offre des réductions de droits de douane sans restrictions quantitatives aux pays en développement comme aux économies en transition bénéficiant du schéma de préférences.

Le règlement 2501/2001 du Conseil du 10 décembre 2001 fournit le cadre d'application du Système. Les réductions tarifaires sont accordées unilatéralement selon la « sensibilité » des produits, sensibilité déterminée par la situation du secteur produisant ces produits en Europe. Alors que les produits non-sensibles entrent sur le marché européen sans droits de douane, les produits qualifiés de sensibles ne bénéficient que d'une réduction de 3,5 points de pourcentage sur le taux NPF. Sur les 9100 lignes tarifaires du « Tarif Extérieur Commun » (TARIC), 2100 ont des droits de douane NPF à droit de douane nul et 3300 sont considérées comme se rapportant à des produits non sensibles et sont donc exonérées de droits de douane. Les 3700 lignes restantes sont considérées comme se rapportant à des produits sensibles et sont donc soumises à une réduction de 3,5% de leurs droits de douane NPF.

Par ailleurs, des Régimes Spéciaux d'Encouragement (RSE) ont été progressivement mis en place pour des produits ciblés et pour les pays qui satisfont à certaines conditions définies par l'Union : lutte contre la drogue, protection de l'environnement, respect des droits sociaux. Ces RSE offrent un avantage supplémentaire de 5 points sur le taux NPF, soit un avantage total de 8,5 points de pourcentage pour les pays et les produits qualifiés. L'objectif est de récompenser les pays qui s'efforcent de respecter les standards environnementaux et sociaux internationaux.

De Lomé à Cotonou : la transition vers la réciprocité pour les pays ACP

En 2000, au moment de renouveler Lomé IV bis, les pays signataires, et surtout l'Union Européenne, ont pris conscience de l'échec de la coopération de Lomé et ont souhaité réorienter les relations UE – ACP.

Depuis la naissance du marché commun, la politique européenne se préoccupe largement du développement des pays du Sud. Dès 1957, le Traité de Rome prévoit en effet dans sa troisième partie un régime d'association des pays et territoire d'outre-mer, reposant sur les principes de libre commerce et d'aide au développement. En 1965, la première convention de Yaoundé signée entre la CEE et dix-huit anciennes colonies africaines francophones pose les bases d'un cadre contractuel permanent accompagné par des mécanismes d'échanges spécifiques. La zone d'application s'est ensuite progressivement étendue à un vaste ensemble de 79 pays, regroupés sous l'appellation ACP (Afrique-Caraïbe-Pacifique). Les Conventions signées en moyenne pour une durée de cinq ans se sont succédées de la Convention de Yaoundé I à la Convention de Lomé IV bis (Togo) en 1995. C'est au fil de ces réformes qu'une coopération Nord-Sud unique en son genre s'est tissée, autour de trois axes caractéristiques, qui sont :

- un régime commercial très favorable aux ACP,
- une aide financière importante,
- une coopération industrielle et agricole.

Concernant le volet commercial, les relations sont organisées selon un régime de préférences non réciproques très favorable aux pays ACP. En ce qui concerne les importations agricoles en provenance des ACP, si les produits relevant de la politique agricole commune sont parfois soumis à des restrictions quantitatives et des prélèvements prohibitifs, à l'inverse d'autres produits tropicaux bénéficient d'avantages très favorables. La banane, le sucre et le rhum (ainsi que la viande bovine) sont ainsi couverts par des « protocoles produits » qui assurent le libre accès au marché européen pour des quantités fixes (et / ou à prix fixes). Au total entre 95% et 98,5% des exportations des pays ACP accèdent au marché communautaire en franchise de droits de douane.

Malgré cela, le bilan à l'issue des vingt cinq ans de Lomé est décevant si l'on considère la situation des pays concernés. L'Afrique Sub-Saharienne, qui avec près de 590 millions d'habitants représente plus de 90% de la population totale des pays ACP, ne participe en 2003 qu'à 2% du

commerce mondial. Pire, la part de ces pays sur le marché européen a baissé de 6,7 à 2,7% entre 1975 et 1995 alors que dans le même temps la part des pays asiatiques est passée de 4,2 à 13%. Il apparaît donc clairement que les bénéfices du régime commercial de Lomé n'ont pas joué leur rôle. Bien qu'ayant été conçu en faveur des ACP, les avantages relatifs concédés ont tout d'abord subi une forte érosion due à l'évolution du régime commercial du GATT puis de l'OMC. D'autre part, les pays ACP n'ont pas toujours utilisé au mieux les avantages concédés, handicapés en cela par des procédures de contrôle complexes.

C'est ainsi que « l'accord de Cotonou » est signé le 23 juin 2000 par l'Union Européenne et 77 Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Signé pour 20 ans, cet accord se veut très ambitieux puisque son article premier mentionne pour objectif principal « de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des Etats ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité, et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique ». L'article 2 centre quant à lui le partenariat sur « l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale ».

En matière de coopération commerciale, l'accord de Cotonou maintient jusqu'en 2008 les préférences tarifaires unilatérales accordées sous Lomé aux pays ACP, protégées jusqu'à cette date par la dérogation générale accordée lors de la Conférence Ministérielle de Doha. A partir de 2008, des accords de partenariat économique (APE) contractuellement négociés entre l'Union européenne et les régions ACP devraient succéder au régime des préférences unilatérales. Ces APE doivent déboucher sur la mise en œuvre progressive de Zones de Libre Echange (ZLE), compatibles avec les règles de l'OMC. Les négociations des APE ont commencé dès la fin 2002, doivent être conclues en 2006, et entrer en vigueur en 2008 pour aboutir à la mise en place des ZLE à l'horizon 2020, au terme d'une période d'adaptation de douze ans.

Après 25 ans de coopération dans le cadre de la Convention de Lomé, la logique de Cotonou vise donc à supprimer toute entrave au commerce entre l'Union Européenne et les pays ACP qui seront signataires d'APE. C'est donc une rupture avec le système d'avantages préférentiels non-

récioproques. Ce changement de logique est dicté à la fois négativement par les contraintes OMC, et positivement par l'ambition de favoriser l'intégration des pays ACP dans les flux commerciaux internationaux.

Du point de vue de l'OMC tout d'abord, la Convention de Lomé n'était plus défendable. La Commission avait voulu justifier ces préférences discriminatoires – puisque accordées à un groupe de pays en développement, les ACP, au détriment des autres – par les articles XXIV (conditions des zones de libre-échange et des unions douanières) et XXXVI.8 (traitement favorable et différencié pour les pays en voie de développement sans réciprocité). Cependant, dans les années 1990, le contentieux sur le « protocole banane » a mis en lumière l'absence de fondement de cette justification. Le régime commercial de Lomé n'entrant pas dans le cadre d'une zone de libre-échange, il a nécessité une dérogation de l'OMC en 1994 pour une durée de cinq ans, qui aurait dû par la suite être renouvelée tous les ans. Reconduit tel quel en 2000, ce régime aurait été fragilisé par sa nature dérogatoire qui aurait autorisé les parties se considérant lésées à ouvrir une procédure.

D'un point de vue économique, ce basculement vers le libre-échange et la réciprocité inaugure une autre logique de développement. L'objectif est désormais de favoriser l'insertion des pays ACP dans le commerce international en les plaçant dans les conditions de la concurrence internationale, celle à laquelle font face les autres pays en développement, celle-là même qu'ont affronté les « dragons » d'Asie, aujourd'hui pays à revenus élevés. L'idée principale sous-jacente, issue du constat d'échec de Lomé, est que, protégés par les préférences, les pays ACP n'ont pas pu diversifier leur production, assurer leur croissance et se développer. L'accord de libre-échange doit quant à lui permettre un accès accru au marché de l'UE et devrait favoriser l'investissement dans les régions ACP. La baisse des tarifs douaniers des pays ACP sur les importations européennes est censée stimuler la production locale et par là les revenus domestiques. Mais ces APE visent également à stimuler l'intégration régionale entre pays ACP, « considérant que l'intégration régionale est un instrument clé de leur intégration dans l'économie mondiale » (article 35.2 de l'accord de Cotonou).

La logique de ces intégrations régionales vise à encore accroître les possibilités d'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale. En théorie, ces accords amélioreront l'efficacité des productions locales, offriront aux consommateurs un meilleur choix de produits à plus bas prix, permettront des économies d'échelle, stimuleront les flux d'investissement et renforceront la compétitivité des pays signataires. L'accord de Cotonou ne vise cependant pas à une intégration politique et économique sur le modèle de l'Union Européenne, mais se réfère bien à l'approche régionaliste de l'OMC, c'est à dire avec le libre-échange multilatéral en ligne de mire.

TSA : l'étape ultime de l'avantage préférentiel

Avec l'initiative TSA, accordée à tous les PMA et adoptée par le règlement n°416/2001/CE du 28 février 2001, l'UE accorde un libre accès pour tous les produits industriels, ainsi que pour tous les produits agricoles à l'exception provisoire de trois produits : la banane (libéralisation en 2006), le sucre et le riz (libéralisation en 2009). Entrée en vigueur le 5 mars 2001, elle va au bout de la logique de l'avantage préférentiel et n'a sur ce point pas encore été égalée.

En effet, là où l'accord de Cotonou propose aux ACP la négociation d'APE - et l'impose en quelque sorte, même si l'accord prévoit des dérogations – cette initiative pousse la logique de l'avantage préférentiel jusqu'à son terme : l'accès totalement libre au marché européen pour les PMA. TSA a donc suscité énormément de commentaires et d'études. Ainsi l'étude de la CNUCED déjà mentionnée estime qu'une ouverture de l'ensemble marchés des pays de la quadrilatérale permettrait dans l'absolu une augmentation de 88 % des exportations agroalimentaires des pays de l'Afrique subsaharienne⁵. Cependant, cet accès total aux marchés de la Quadrilatérale semble encore bien loin. Même si de nombreux schémas ont été lancés par des pays développés récemment, aucun ne va encore aussi loin que TSA.

Si l'Australie ou la Suisse ont chacune annoncé qu'elles comptaient accorder l'accès à droit zéro pour les PMA (sous réserve d'une étude d'impact en 2005 pour la Suisse), elles n'absorbent qu'une part marginale des exportations des PMA. Le Canada accorde quant à lui l'accès libre aux

produits des PMA depuis le 1^{er} janvier 2003 mais exclut encore certains produits laitiers, la volailles ou les œufs. Le Japon a augmenté le nombre des produits industriels et agricoles d'accès à droit zéro pour les PMA à l'exclusion du riz, du thon ou du cuir.

Surtout, les Etats-Unis ont mis en place en 2000, et pour 8 années, l'African Growth Opportunity Act (AGOA) qui est un régime commercial préférentiel pour les 48 pays de l'Afrique subsaharienne. Il permet l'accès à taux nul pour environ 1900 lignes tarifaires supplémentaires par rapport au schéma de préférence généralisées (SPG) américain prévu pour les PED. L'AGOA est plus favorable que le régime accordé aux PMA en offrant 215 lignes tarifaires supplémentaires à droit zéro. En 2000, 38 pays dont 22 PMA ont été retenus. Cependant, même si les comparaisons peuvent s'avérer parfois difficiles, on peut toutefois dire que les conditions d'accès au marché offertes par l'initiative TSA sont meilleures que celles offertes par l'AGOA et ce à plusieurs niveaux⁶ :

- Couverture pays : l'initiative TSA concerne tous les PMA, alors que seuls 36 pays de l'Afrique subsaharienne sont éligibles à l'AGOA et 18 aux dispositions commerciales concernant le textile et les vêtements. Les pays éligibles le sont en fonction de critères économiques, politiques et juridiques, et l'Asie est complètement ignorée ;
- Statut juridique : l'initiative TSA est une mesure autonome de la Communauté qui, dans le cadre du SPG, est à durée illimitée. L'AGOA est une mesure commerciale unilatérale des Etats-Unis qui offre une amélioration du traitement SPG pour les pays éligibles pour une durée de 8 ans ;
- Conditionnalité : dans le cadre de TSA, il n'existe pas de conditionnalité pour bénéficier des préférences, mais elles peuvent être sujettes à une clause de suspension suite à procédure de consultation. Les Etats-Unis imposent un grand nombre de conditions pour être éligibles (élimination des barrières pour le commerce et les investissements des Etats-Unis, absence d'activité menaçant la sécurité des Etats-Unis ou les intérêts de la politique extérieure...) ;
- Accès : TSA étend l'accès au marché à droit zéro et hors quota à tous les PMA à l'exception du riz, du sucre et des bananes fraîches. Les bananes seront complètement libéralisée en 2006,

⁵ CNUCED (2001)

le sucre et le riz en 2009. Pendant la période intérimaire, ces produits pourront entrer à droit zéro sur le marché communautaire dans la limite de quotas. Les pays bénéficiaires de l'AGOA se voient reconnaître l'accès à droit zéro pour tous les produits éligibles au SPG, plus ceux pour lesquels seuls les PMA bénéficient de l'accès à droit zéro (soit environ 6200 produits au total). Dans AGOA aucun nouveau quota tarifaire n'a été ouvert pour les produits agricoles ;

- Volumes : L'UE est la destination de 33 % des exportations des PMA africains. Tandis que les Etats-Unis sont la destination de 28 % des exportations des pays éligibles à l'AGOA.

Avec TSA, l'Union Européenne a donc fait acte de solidarité, et même si sa proposition n'a pas encore été égalée par les autres pays développés, on ne peut que s'en féliciter. Mais depuis 30 ans, les avantages préférentiels ont été accordés de manière discrétionnaire par tous les pays développés aux pays en développement et parmi eux aux PMA, et cela n'a pas été suivi d'effets de rattrapage de développement pour ces derniers. Si l'on se concentre sur l'Europe, il importe de garder à l'esprit que la valeur des exportations des PMA vers l'Europe n'a cessé de baisser de 1988 à 1993,. Par la suite, les PMA ont connu une croissance modérée de leurs exportations, jusqu'au bond de 35% de 2000. Cependant, en 2001, la part de marché des PMA en Europe était encore inférieure de 25% à celle de 1988.

Au-delà du nécessaire geste envers les pays les plus pauvres du monde, il importe d'analyser les *effets* de cet outil. Afin notamment de savoir s'il faut continuer dans cette voie et que, comme le recommande la CNUCED par exemple, les autres pays de la Quadrilatérale imitent l'Union Européenne, ou s'il faut concentrer les efforts sur d'autres outils plus efficaces. Cela passe par donc par une étude des améliorations qu'apporte TSA au système classique des avantages préférentiels, et une étude approfondie de ses résultats.

⁶ D'après le compte-rendu de la réunion régionale des mission économiques d'Afrique sur l'initiative TSA, avril 2004.

Première Partie : TSA, une avancée timide

Les avantages préférentiels, utilisés de manière discrétionnaire par les pays développés depuis trois décennies n'ont jusqu'à maintenant pas fait leurs preuves. En fait, il y a un consensus relativement large sur l'imperfection de cet outil en pratique. Bien souvent, des contraintes administratives en limitent considérablement la portée. Au-delà, c'est l'intérêt même des avantages préférentiels que la théorie questionne. Et si TSA apporte quelques améliorations nécessaires, il semble qu'elles soient trop timides pour faire oublier les effets contre-productifs voire pervers de cet « outil en faveur du développement ».

Section première : TSA améliore le schéma de préférences... un peu

Par rapport au SPG européen, à l'accord de Cotonou ou au SPG et AGOA américains pour ne citer que les schémas de préférences les plus importants, TSA se démarque principalement par sa couverture (à terme) totale et par une meilleure prévisibilité.

1.1.1. Tous les produits étant concernés, la diversification devient possible

Avec TSA, la Commission étend l'accès libre au reste des 919 lignes tarifaires non libéralisées, sur un total de 10200. Parmi celles-ci, 44 concernent cependant les 3 produits dont la libéralisation est retardée. La grande majorité des ces 919 produits sont issus de l'agriculture : produits de la viande, légumes, fruits, vins, biscuits, confitures...

Concernant les bananes, les tarifs seront éliminés progressivement d'ici le 1^{er} janvier 2006, en baissant de 20% par an à compter du 1^{er} janvier 2002. Pour le riz, la libéralisation sera également progressive et commencera le 1^{er} septembre 2006. A cette date interviendra une réduction de 20%,

puis 50% l'année suivant, puis 80% au 1^{er} septembre 2008. pendant la période de transition, le riz en provenance des PMA pourra être exporté sans droits de douane dans les limites d'un quota tarifaire. Les quantités initiales déterminant le quota seront fondées sur les meilleures performances des PMA, auxquelles la Commission affectera un coefficient de 15%. Le quota augmentera d'année en année, de 2517 tonnes en 2001/2002 à 6696 tonnes en 2008/2009. Enfin, s'agissant du sucre, la libéralisation suivra le même processus, de 2006 à 2009. Le quota augmentera lui aussi de 74185 tonnes en 2001/2002 pour atteindre 197355 tonnes en 2008/2009.

Ainsi, si la libéralisation est amenée à être totale, elle n'est pas instantanée. Pour apprécier cet effort, il faut donc prendre en compte deux bémols plus ou moins importants. Tout d'abord, il importe de noter que la libéralisation complète n'interviendra pour le riz et les bananes qu'une fois les Accords de Partenariat Economique signés. Ce paramètre peut donc influencer les négociations et introduire une incertitude, puisque les PMA-ACP ont théoriquement le choix d'intégrer un sous-ensemble régional ou de rester sur un schéma de préférences type TSA.

Ensuite, ces trois produits dont la libéralisation est retardée – riz, sucre et banane – peuvent être relativement importants mais pour seulement quelques PMA, et en général pour des PMA-ACP. Brenton (2003) note par exemple que le sucre représentait 12% du total des exportations du Malawi en 2001. Ce paramètre est à relativiser puisque 32 des 49 PMA n'ont pas exporté de sucre, de riz ou de bananes en 2001. Toujours d'après Brenton, seules 80 des 919 lignes tarifaires libéralisées par EBA sont effectivement utilisées par les PMA. Et 13 de ces 80 lignes sont soumises à une libéralisation échelonnée ! En fait, ces 80 lignes comptent peu dans les exportations totales des PMA : 73,6 millions d'euros en 2000, soit 1% des exportations totales des PMA vers l'Europe. Et 63 de ces 73,6 millions d'euros sont concentrés sur des produits dont la libéralisation totale a été retardée !

TSA n'apporte donc pas grand chose aux PMA-ACP déjà bénéficiaires du traitement Cotonou, sauf pour ceux qui exportent la plus grande partie de leurs exportations sur des produits à taux NPF non nul.

Cependant, il s'agit bien d'un engagement de libéralisation complète avec échéancier contraignant. Cette libéralisation complète est fondamentale, puisqu'elle supprime l'attrait artificiel que pourrait revêtir la production d'un produit sur lequel un PMA disposerait de préférences. D'après Cernat (2003) en effet, des préférences « ciblées » (comme celles accordées par la Commission sur les produits non-sensibles) introduisent un biais en faveur d'une spécialisation inadéquate – i.e. non fondée sur un avantage comparatif dans la production du bien concerné. Outre le fait que toute spécialisation est particulièrement difficile et coûteuse à réorienter, ce type de spécialisation encourage la monoculture et la dépendance sur des produits de base plutôt que d'encourager à la diversification.

Cependant, une diversification, qu'elle soit impulsée par l'action étatique ou par des Investissements Directs à l'Etranger (IDE) nécessite un horizon temporel dégagé. Et le caractère permanent des préférences octroyées par la Commission sous TSA est une innovation majeure par rapport aux systèmes de préférences « classiques ».

1.1.2. Permanence et stabilité des préférences

Alors que les systèmes SPG et GSP ont des clauses de renouvellement et de négociation périodiques, TSA est accordée de façon illimitée et n'est *a priori* pas susceptibles d'être réexaminée. Ainsi, les exportateurs africains, les importateurs et distributeurs européens, les agences gouvernementales et intergouvernementales disposent d'une plus grande visibilité pour leurs investissements. Ceci devrait donc permettre aux PMA d'accroître leurs capacités d'exportation et de favoriser la diversification sur une plus large gamme de produits. Cependant, cet aspect crucial peut être limité par l'existence d'une clause introduisant la possibilité d'une suspension des préférences : en cas de « *massive increases in imports of products originating in the LDCs in relation to their usual levels of production and export capacity* »... Bien qu'on ne puisse préjuger de l'interprétation qui en sera faite, ces mesures de sauvegarde peuvent néanmoins peser comme une « épée de Damoclès » sur des investissements importants destinés à fortement augmenter les capacités d'exportation ou à initier l'exportation de nouveaux produits...

Hormis cette mesure de sauvegarde, l'application de TSA peut être suspendue pour deux raisons : le SGP peut être suspendu en cas de violation aggravée des Droits de l'Homme ou si le pays s'avère avoir recours à l'esclavage, l'utilisation de main d'œuvre prisonnière, se prête au blanchiment d'argent ou manque ouvertement à ses responsabilités en matière de contrôle du trafic de drogue. Comme pour le Myanmar, dont les préférences au titre du SGP puis de TSA ont été suspendu temporairement pour travail forcé depuis 1997, on peut supposer que les suspensions décrétées par la Commission vaudront pour tous les régimes spéciaux.

L'autre raison pour laquelle un pays peut voir ses préférences annulées est le cas de la « graduation » ou *phasing out*, i.e. quand pour des raisons de développement. Dans les autres Systèmes de Préférences, quand les exportations atteignent un certain niveau, ce pays risque de voir ses préférences annulées par le pays qui les lui octroyait au motif qu'il n'en a plus besoin. Paradoxalement, le système est donc brutalement stoppé quand il commence à porter ses fruits. Bien évidemment, ce système, couplé aux éventuelles mesures de sauvegarde, ne saurait constituer une incitation sérieuse à un développement stable des exportations. Dans le cadre de l'initiative TSA, cet écueil est évité grâce au recours aux définitions de l'ONU. Pour ne plus être qualifié de PMA par l'ONU, un pays doit dépasser tous les indicateurs des critères synthétiques de retard dans le développement du capital humain et de vulnérabilité économique. De plus, alors que le seuil d'entrée dans la catégorie PMA est de 900 US\$ par mois pour le critère de revenu par tête, le seuil de sortie est fixé à 1035 US\$ (moyenne sur trois ans), ce qui permet d'éviter les sorties trop brusques, ainsi que la perte des préférences et autres avantages associés au statut de PMA.

⁷ Règlement du Conseil 552/97 du 24 mars 1997

Section deuxième : ... mais pas suffisamment pour en maximiser l'impact

Hormis les modalités discrétionnaires de couverture-produits et de stabilité des préférences, les Systèmes de Préférences Généralisées souffrent de plusieurs défauts structurels. La question des règles d'origine, bien que strictement administrative et nécessaire pour éviter les effets de « détournement de commerce », n'en est pas moins cruciale en terme de réduction du potentiel des avantages offerts. Sur ce point, TSA introduit de fait une discrimination entre PMA-ACP et certains non-ACP. Plus grave encore, la question de la « perversité des préférences » soulevée par Özden et Reinhardt (2002) met en cause l'outil de l'avantage préférentiel au motif qu'il ne favoriserait pas l'insertion des pays bénéficiaires.

1.2.1. L'obstacle des Règles d'origine

Si la Commission Européenne ne discrimine pas entre les PMA – tous sont éligibles de droit au traitement préférentiel – les règles d'origine spécifiques à TSA introduisent une inégalité de fait entre les pays, ce qui n'existe pas dans l'accord de Cotonou.

Un schéma de préférences peut difficilement se passer de règles d'origine (*rules of origin*). En effet, celles-ci ont pour but de définir la provenance d'un bien afin de s'assurer que les préférences ne soient accordées qu'aux produits vraiment originaires des pays bénéficiaires. L'objectif est de prévenir le « détournement de commerce », ou « *trade deflection* », qui consiste à faire entrer des marchandises produites dans un pays sans préférences dans un pays bénéficiant des préférences, afin de le ré-exporter sous préférences vers les pays qui octroie les préférences.

En conséquence, les règles d'origine peuvent être plus ou moins strictes. Cependant, puisque c'est le pays importateur, celui qui accorde les préférences qui édicte ces règles, celui-ci s'accorde des droits importants, de sorte que le processus de production peut faire l'objet d'un examen précis du processus de production, de l'origine exacte du produit et de la provenance de toutes les consommations intermédiaires.

Au-delà, les règles d'origine établissent également des critères de transformation minimum pour qu'un produit qui incorpore des composants de pays tiers ou a subi des transformations dans des pays tiers puisse se voir accorder des préférences. Plusieurs critères de jugement peuvent-être adoptés : un changement de ligne tarifaire HS4⁸ à la suite d'une transformation subie dans le pays membre du schéma préférentiel par exemple. Ou la transformation dans le pays membre doit apporter une quantité minimale de valeur ajoutée, ou doit être réalisée à l'aide d'un procédé spécifique etc...

Enfin, il existe plusieurs possibilités de cumul pour les systèmes de préférences. Le cumul autorise des intrants de certains pays à être considérés comme d'origine. Le cumul bilatéral concerne les transformations intermédiaires effectuées dans une des deux parties signataires. Le cumul diagonal ou régional, moins restrictif, accorde les préférences à des produits qui ont été transformés dans un pays autre que le pays bénéficiaire des préférences, pourvu qu'il participe à un accord régional avec ce dernier. Enfin, le cumul total (*full cumulation*) rend possible le cumul avec tous les pays de la zone concernée.

Cependant, pour éviter tout abus, des seuils minimums de transformation et d'apport en valeur ajoutée sont également à respecter. De même, les règles d'origine traitent également du transport et du stockage des marchandises entre leur départ du pays producteur et leur arrivée dans un des pays signataires de l'accord...

Les règles d'origine font l'objet de nombreux griefs. Paul Brenton est peut-être l'économiste qui a poussé le plus loin l'analyse à leur sujet. Ainsi, dans son évaluation de l'impact de TSA, il estime que seulement 50% des exportations éligibles à TSA sont effectivement réalisées sous cette initiative, et les règles d'origine sont selon lui « le suspect principal ». En fait, le coût de la documentation, nécessaire pour se conformer aux exigences des contrôles, est mis en perspective dans Brenton and Manchin (2003) : dans de nombreux cas en effet, les exportations d'un PMA

⁸ Le Système Harmonisé (ou *Harmonised System*) est une nomenclature de biens couramment utilisé pour l'établissement des droits de douane

passent en transit avant d'atteindre l'UE et il peut être très difficile d'obtenir la documentation qui atteste que les biens sont restés sous la supervision des autorités douanières du pays de transit (et qu'ils ne sont pas rentrés dans le pays ou qu'ils n'ont pas subi de modifications entre temps).

Quand cette documentation est difficile à obtenir, le coût peut surpasser l'avantage que confère TSA, surtout s'il est possible d'obtenir plus facilement des préférences quasiment identiques sous Cotonou.

Si Brenton propose de se contenter d'un changement de chapitre tarifaire, il admet qu'il est difficile d'établir les règles d'origine optimales, celles qui minimisent l'effet de détournement sans verser dans le protectionnisme. Il est étonnant cependant de constater que les règles d'origine régissant TSA diffèrent autant de celles de l'accord de Cotonou, et surtout, qu'elles soient plus strictes alors qu'elles concernent des pays aux capacités d'exportations plus limitées. En effet, là où l'accord de Cotonou autorise le cumul total entre *tous les pays ACP*, TSA n'autorise que le cumul diagonal. Et de fait, il n'existe que quatre groupes régionaux au sein desquels les PMA peuvent cumuler : l' *Association of South East Asian Nations* » (ASEAN), la *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC), le *Central America Common Market* (CACM) et la Communauté Andine⁹.

Ainsi, seuls six PMA sont habilités à « cumuler diagonalement » : le Cambodge et le Laos, membres de l'ASEAN, et le Bangladesh, le Bhoutan, les Maldives et le Népal, membres de la SAARC. De fait, les règles d'origine TSA handicapent donc les pays ACP ! Ce point d'importance donne une première piste de compréhension pour expliquer les taux d'utilisation des préférences dérisoires enregistrés sous TSA par les pays ACP. Bien sur, la limite de la valeur ajoutée enlève une grande partie de l'intérêt que revêt la possibilité de cumul diagonal. Néanmoins, cette clause offre de meilleures possibilités d'approvisionnement : le Cambodge peut donc, sous certaines conditions, importer ses matières premières d'Indonésie et bénéficier des préférences, puisque ce pays est membre de l'ASEAN. Cette situation est également valable pour le Bangladesh et l'Inde par exemple, puisque ces deux pays sont membres de la SAARC.

De même, les règles d'origine de TSA et de Cotonou diffèrent grandement concernant la réglementation des bateaux de pêche, et cette différence affecte donc particulièrement les pays ACP qui dépendent de la pêche¹⁰. En effet, Brenton explique que quand l'accord de Cotonou prend en compte les bateaux de tous ACP ou pays de l'UE, TSA n'accepte que les bateaux du pays bénéficiaires ou d'un pays de l'UE !

Il apparaît au terme de cette comparaison sommaire que les pays PMA-ACP ont très peu intérêt à chercher l'homologation TSA, puisque ces préférences ne leur apportent en moyenne qu'une faible amélioration de traitement par rapport à Cotonou, et que les règles d'origine sont plus strictes. Le cas des PMA-ACP est inverse : ne bénéficiant « que » du SPG européen, TSA leur confère une marge de préférences confortable pour certains produits – cette marge est mesurée par l'écart entre le droit de douane NPF et celui effectivement acquitté par le pays qui bénéficie de l'avantage –, et les règles d'origine leur permettent, sous conditions, de cumuler avec leurs voisins...

A noter que l'argument secondaire – après le nécessaire contrôle du détournement de commerce – en faveur de règles d'origine relativement strictes concerne la promotion d'une structure interne de production dans le pays bénéficiaire. Mais, *par définition*, TSA concerne des petits pays et ces règles peuvent donc créer plus de problèmes qu'elles n'en résolvent. Le cumul est censé remédier à ce handicap, mais le cumul diagonal n'offre aucun intérêt aux PMA-ACP, et on peut noter que même en cumul total, ces pays n'auraient pas accès aux sources d'approvisionnement bon marché d'Asie.

Pourquoi imposer aux PMA de développer des chaînes de production intégrées alors que les firmes des pays industrialisés se sont depuis longtemps affranchies de cette contrainte grâce à la globalisation des échanges ? Enfin, et surtout, on ne peut que souligner que décréter des règles d'origine sans concertation avec les pays devant s'y conformer n'est pas le meilleur moyen de

⁹ Voir la liste des pays membres de ces accords régionaux en annexe

favoriser les exportations des pays bénéficiaires. En fait, c'est certainement le Canada qui offre les meilleures opportunités : pour les textiles et vêtements, ce pays permet en effet le cumul avec tous les Pays en Développement – dont la Chine et l'Inde – en requérant un seuil de valeur ajoutée de 25%. Dans l'idéal, les membres de l'OMC s'empareraient de la question afin de s'entendre sur des règles simples et efficaces, mais cela ne semble pas encore être à l'ordre du jour¹¹.

1.2.2. Des préférences « perverses » et contre-productives ?

Au-delà de la charge de Brenton contre les règles d'origine trop strictes qui réduisent les bénéfices potentiels des avantages préférentiels, l'attaque la plus virulente contre ce type d'outil provient certainement de la part d'Özden et Reinhardt (2002). En effet, ceux-ci dénoncent la « perversité des préférences » et défendent tout simplement l'idée que les systèmes d'avantages préférentiels n'aident pas à l'insertion en n'incitant pas le pays bénéficiaire à s'engager sur la voie du libre-échange multilatéral. Puisque ce dernier, et la libéralisation réciproque qu'il sous-entend, est le meilleur moyen pour les deux partenaires d'atteindre un optimum de Pareto supérieur au protectionnisme, les avantages préférentiels sont contre-productifs.

¹⁰ Soient l'Angola, le Bénin, l'Erythrée, la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau, Madagascar, la Mauritanie, le Mozambique, l'Ouganda, Sao Tome, le Sénégal, le Togo et la Tanzanie...

¹¹ A noter cependant que la Commission Européenne réfléchit à la question comme en témoigne la publication en 2003 d'un livre vert sur le sujet.

Leur thèse repose sur les résultats qu'ils ont obtenus à partir de l'étude des politiques intérieures de 154 pays en développement entre 1976 et 2000. En fait, ce raisonnement n'est pas nouveau, mais leur étude est la première tentative – réussie – de modélisation du lien entre octroi d'avantages préférentiels et maintien de politiques protectionnistes chez le pays bénéficiaire. La logique est assez simple : puisque le pays bénéficie d'avantages sans exigence de réciprocité, il n'a pas besoin de s'investir dans la négociation multilatérale. Plus prosaïquement, toute négociation implique un marchandage et des compromis, ce que le pays tient à éviter puisqu'il bénéficie déjà d'avantages. Au-delà, le succès de tout cycle de négociation est *a priori* une menace pour tous pays bénéficiant de préférences, puisque l'abaissement général des droits de douane réduit mécaniquement les marges de préférences dont ils bénéficient¹² !

Cernat (2003) complète cette analyse en rappelant qu'à l'intérieur même du pays, les préférences génèrent des intérêts opposés à toute libéralisation, au premier rang desquels on trouve les exportateurs des produits bénéficiant de ces préférences. Ceux-ci, normalement les plus en pointe sur le sujet des négociations multilatérales, n'exerce plus leur rôle de *lobbying* auprès des autorités puisqu'ils bénéficient déjà de droits de douane réduits.

Cependant, puisque les préférences sont accordées en dehors de l'OMC, les pays en développement sont dépendants des décisions unilatérales des pays qui octroient les préférences. En conséquence, ces pays en développement gagneraient à participer normalement aux négociations multilatérales...

En revanche, une fois que les pays bénéficiant de préférences sortent du système de préférences (ou plutôt sont sortis par le biais de la graduation), ils adoptent une posture plus libérale et réduisent leurs droits de douane. C'est notamment général un moyen d'abaisser le prix des intrants, de manière à ce que les exportations restent compétitives malgré la perte des préférences. Dans cette configuration, les exportateurs, en tant que groupe de pression, retrouvent leur rôle de promoteurs de la libéralisation : au niveau international pour favoriser leurs produits, au niveau

¹² A noter que si les règles d'origine tirent effectivement le taux d'utilisation vers le bas, la perception des gains issus des préférences est également faussée. En conséquence, le pays bénéficiaire tend à rejeter alors la

national pour économiser sur les consommations intermédiaires. D'après Özden et Reinhardt, ce fut par exemple le cas de la Corée du Sud, des Iles Samoa, du Mexique ou du Chili...

Les modalités d'application de TSA, bien qu'évitant certains écueils propres aux avantages préférentiels, ne semblent toutefois pas en mesure de remédier aux défauts structurels que présente cet outil. Par ailleurs, ces éléments théoriques sur les avantages préférentiels donnent déjà quelques indices sur l'origine des différences de taux d'utilisation des préférences entre PMA-ACP et non-ACP. Cependant, le fait que les PMA-ACP bénéficient déjà d'un accès privilégié au marché européen grâce à l'accord de Cotonou ne saurait expliquer totalement leurs faibles résultats sous TSA. A l'inverse, il semble démesuré d'attribuer à l'initiative l'entièreté de la responsabilité de la croissance des exportations Bangladeshi à destination de l'Union Européenne. La plupart des études prospectives tablaient en effet sur de faibles gains pour le Bangladesh¹³.

Ainsi donc il importe de pousser plus loin l'analyse avant de tirer les enseignements de l'impact de TSA.

libéralisation pour « préserver » un avantage en réalité beaucoup plus faible qu'il ne s' imagine...

¹³ Par exemple : CNUCED (2002) ou Cernat (2003).

Deuxième partie : Analyse d'impact et enseignements

L'étude d'impact de TSA réalisée par la Commission Européenne et publiée en mai 2004 laisse donc apparaître un taux moyen d'utilisation des préférences moyen peu élevé, 38,6%, assorti de très grands écarts, puisque les taux d'utilisation varient de 61,3% pour le Bangladesh à moins de 10% pour la plus grande partie des PMA-ACP ...

Ces résultats méritent une analyse détaillée, puisqu'ils créent une polarisation de fait entre PMA-ACP, qui ne retirent rien ou quasiment rien de l'initiative, et les PMA non ACP, qui pour leur part bénéficient d'un accès au marché européen nettement plus aisé qu'avant TSA. Enfin, le cas du Bangladesh, pays qui profite le plus de TSA, fait figure d'exception et semble réhabiliter l'initiative en dernière instance. Cependant, une analyse plus fine du contexte dans lequel ce fort taux d'utilisation s'inscrit invite à relativiser cette conclusion.

Section Première : Des effets dérisoires pour les PMA-ACP

La question du bénéfice que retirent les PMA-ACP de l'initiative TSA est importante à plus d'un titre. Tout d'abord, ceux-ci représentent 40 des 49 PMA et 36 appartiennent au continent sinistré africain. Un échec de TSA à leur offrir un avantage intéressant s'apparente donc automatiquement à un échec tout court, quels que soient à vrai dire les bénéfices pour les autres PMA non ACP...

Parallèlement, ce sont ces mêmes pays ACP qui doivent négocier d'ici 2007 les Accords de Partenariat Economique avec l'Union Européenne...

2.1.1. TSA, pour Tous Sauf les ACP ?

Comme le montre le tableau suivant¹⁴, il est frappant de voir que les six premiers exportateurs TSA sont tous des non-ACP (Bangladesh, Cambodge, Laos, Népal, Yémen et Maldives). Certes, une grande partie des exportations de ces PMA sont éligibles à TSA mais cette dominance des PMA non-ACP reflète surtout des taux d'utilisation de préférences élevés. A eux seuls, ces six premiers exportateurs réalisent 97,3% des exportations sous TSA. C'est à dire que les 43 autres PMA (surtout les ACP donc) se partagent les 2,7% restants, soit 66 millions d'euros (sur 2,5 milliards d'euros).

Country	GSP/EBA eligible imports	GSP/EBA effective imports	Utilisation rate	Share of country in Total of column 2
	(1)	(2)	(2)/(1)	
1. <i>Bangladesh</i>	3.133.475	1.922.039	61,3%	78,2%
2. <i>Cambodia</i>	502.785	270.113	53,7%	11,0%
3. <i>Lao (Rep. Dem. People's)</i>	130.474	89.160	68,3%	3,6%
4. <i>Nepal</i>	89.904	72.214	80,3%	2,9%
5. <i>Yemen</i>	32.797	24.786	75,6%	1,0%
6. <i>The Maldives</i>	37.382	14.445	38,6%	0,6%
...
Total	6.367.607	2.458.470	38,6%	100%

Source : Commission Européenne (2004)

Concernant les taux d'utilisation des préférences pour les PMA-ACP, si on excepte Haïti et le Lesotho (taux d'utilisation de respectivement 47,6% et 46,6%), les taux d'utilisation sont systématiquement inférieurs à 10%. Cela signifie que pour 38 PMA sur 49, TSA n'apporte que peu d'avantage. Et strictement aucun pour les 16 PMA-ACP dont les taux d'utilisation sont inférieurs à 1%...

Cette situation était déjà présentée par Brenton dans son évaluation de TSA, comme l'indique le tableau suivant :

¹⁴ Le tableau est disponible en intégralité en annexe

	Extent of Preferential Access		
	No take-up of preferences	Low Take-up of Preferences	High Take-up of Preferences
No Relevance of EBA	Angola, Central African Republic, Chad, Democratic Republic of Congo, Liberia, Niger, Vanuatu		
Low Relevance of EBA	Bhutan, Burundi, Djibouti, Equatorial Guinea, Guinea, Kiribati, Mali, Rwanda, Solomon Islands, Sudan	Afghanistan, Sierra Leone	Haiti, Samoa, Lesotho
High Relevance of EBA	Benin, Burkino Faso, Cape Verde, Comoros, Eritrea, Gambia, Guinea Bissau, Madagascar, Malawi, Mauritania, Mozambique, Sao Tome, Somalia, Tanzania, Togo, Tuvalu, Uganda, Zambia	Ethiopia, Maldives	Bangladesh, Cambodia, Laos, Nepal, Yemen

No relevance of EBA: les exportations éligibles TSA représentent moins de 5% des exportations totales vers l'UE.

Low relevance: les exportations éligibles représentent entre 5% et 30% des exportations totales.

High relevance : les exportations éligibles représentent plus de 30% des exportations totales.

No take-up of preferences: les exportations sollicitant le traitement préférentiel représentent moins de 5% des exportations totales (taux d'utilisation).

Low take-up of preferences: taux d'utilisation compris entre 5% et 30% des exportations totales

High take-up of preferences: taux d'utilisation supérieur à 30%.

Les pays surlignés sont les PMA non ACP.

Brenton trie en effet les PMA selon deux critères : la pertinence de TSA tout d'abord, i.e. le ratio exportations éligibles / exportations totales, puis le taux d'utilisation des préférences. Avec les PMA non-ACP surlignés en jaune, il est facile de constater que ce sont eux les premiers bénéficiaires. Cependant, en analysant la case *High relevance of EBA / No take-up* on remarque également que TSA peut être intéressant pour les 18 pays ACP identifiés puisque les exportations éligibles à TSA représentent plus de 30% du total de leurs exportations à destination de l'Europe, mais que ceux-ci n'en tirent pas parti et ne demandent pas de préférences pour leurs exportations.

Certes, il faut prendre en compte la structure des échanges... La plupart du commerce des PMA (ACP ou non) se concentre sur des produits à taux NPF zéro (matières premières et pétrole en particulier). En conséquence, les exportations éligibles à TSA ne représentent que 45% des exportations totales (6,4 sur 14,1 milliards d'euros). Ce qui situe le ratio exportations TSA sur exportations totales à seulement 17,4% pour l'ensemble des PMA. Parallèlement les PMA-ACP bénéficient du SGP européen, accordé à tous les pays en développement, et de Cotonou, auquel les PMA non-ACP n'ont pas accès.

Et l'accord de Cotonou offre une couverture déjà importante pour les produits à taux NPF non nul. A ce titre, le tableau de la Commission Européenne sur les importations en provenance des PMA-ACP est tout à fait pertinent. En répartissant les exportations de chaque pays selon qu'elles sont effectuées sous NPF à taux zéro, sous TSA ou sous Cotonou, il rend bien compte de la grande variabilité de la composition des échanges selon les pays.

Importations européennes en provenance des PMA ACP (2002)

(Importations en milliers d'euros) Source : Commission Européenne (2004)

Country	Total Imports	MFN 0-duty imports	GSP/EBA effective imports	Other (mainly preferential imports under Cotonou)	MFN 0-duty imports, % of Tot imp	GSP/EBA effective imports, % of Tot imp	Other (mainly preferential imports under Cotonou), % of Tot Imp
	(1)	(2)	(3)	(4)	(2)/(1)	(3)/(1)	(4)/(1)
Angola	2.264.214	2.194.183	10	70.020	96,9%	0,0%	3,1%
Benin	57.688	32.076	141	25.471	55,6%	0,2%	44,2%
Burkina Faso	52.541	30.974	122	21.445	59,0%	0,2%	40,8%
Burundi	18.481	17.829	46	605	96,5%	0,2%	3,3%
Cape Verde (Rep)	23.945	11.301	3	12.641	47,2%	0,0%	52,8%
Central African (Rep)	172.183	171.839	0	344	99,8%	0,0%	0,2%
Chad	45.499	40.774	98	4.627	89,6%	0,2%	10,2%
Comoros Islands	18.896	4.179	164	14.553	22,1%	0,9%	77,0%
Congo (Dem. Rep.)	1.232.089	1.228.309	4	3.776	99,7%	0,0%	0,3%
Djibouti	4.293	1.991	197	2.105	46,4%	4,6%	49,0%
Equatorial Guinea	738.680	692.593	5.058	41.029	93,8%	0,7%	5,6%
Eritrea	5.110	2.142	71	2.897	41,9%	1,4%	56,7%
Ethiopia	183.860	139.661	10.781	33.417	76,0%	5,9%	18,2%
Gambia	23.651	6.104	180	17.367	25,8%	0,8%	73,4%
Guinea	475.845	417.784	163	57.899	87,8%	0,0%	12,2%
Guinea Bissau	7.523	3.829	0	3.694	50,9%	0,0%	49,1%
Haiti	14.392	10.237	1.977	2.177	71,1%	13,7%	15,1%
Kiribati	998	84	46	868	8,4%	4,6%	87,0%
Lesotho	10.255	6.573	1.710	1.971	64,1%	16,7%	19,2%
Liberia	872.724	870.522	85	2.116	99,7%	0,0%	0,2%
Madagascar	494.775	120.162	5.930	368.683	24,3%	1,2%	74,5%
Malawi	176.548	31.580	7.834	137.134	17,9%	4,4%	77,7%
Mali	65.450	55.334	432	9.684	84,5%	0,7%	14,8%
Mauritania	371.579	249.718	254	121.607	67,2%	0,1%	32,7%
Mozambique	582.737	25.265	10.237	547.235	4,3%	1,8%	93,9%
Niger	78.961	75.548	74	3.339	95,7%	0,1%	4,2%
Rwanda	21.453	20.119	15	1.320	93,8%	0,1%	6,2%
Sao Tome and Principle	6.246	4.634	1	1.611	74,2%	0,0%	25,8%
Samoa	2.628	73	155	2.399	2,8%	5,9%	91,3%
Senegal	404.990	81.540	1.930	321.519	20,1%	0,5%	79,4%
Sierra Leone	83.048	54.643	466	27.940	65,8%	0,6%	33,6%
Solomon Islands	1.151	1.071	0	80	93,0%	0,0%	7,0%
Somalia	2.685	1.153	42	1.491	42,9%	1,6%	55,5%
Sudan	262.512	219.853	181	42.478	83,7%	0,1%	16,2%
Tanzania	409.639	197.943	9.823	201.874	48,3%	2,4%	49,3%
Togo	67.974	43.101	933	23.940	63,4%	1,4%	35,2%
Tuvalu	958	91	0	867	9,5%	0,0%	90,5%
Uganda	259.375	127.682	4.159	127.534	49,2%	1,6%	49,2%
Vanuatu	4.211	1.098	1	3.112	26,1%	0,0%	73,9%
Zambia	99.936	32.726	2.338	64.872	32,7%	2,3%	64,9%
Total	9.650.738	7.226.317	65.661	2.358.760	74,9%	0,7%	24,4%

Pour beaucoup de pays, les échanges de produits à taux NPF nul représentent une grande partie voire l'essentiel des exportations. En moyenne, cette catégorie regroupe 75% des importations. C'est à dire que les trois quarts des exportations des PMA arrivent sans droits de douane en Europe et sans même nécessiter de préférences. Les exportations sous Cotonou représentent ensuite 24,7% des exportations totales tandis que les exportations sous TSA ne comptent que pour 0,7%. Cependant, ces moyennes sont biaisées par celles des trois « poids lourds » du groupe que sont l'Angola, du Congo et du Liberia. Ceux-ci, qui réalisent à eux trois 45% des exportations des PMA-ACP, ont tous une proportion d'exportations à taux NPF zéro supérieure à 96% de leurs exportations totales... Si ces trois pays sont mis à part, on obtient un rééquilibrage, puisque les exportations réalisées sous taux NPF zéro passent à 55,4% du total des exportations, tandis que celles bénéficiant des préférences de Cotonou s'établissent à 43,8%.

En tout état de cause, les exportations réalisées sous TSA restent inférieures à 1% du total des exportations totales des ACP, et, hormis les exceptions notables d'Haïti et du Lesotho (respectivement 13,7 et 16,7% de leurs exportations totales), cette moyenne est valable pour 25 PMA-ACP... En clair, si les exportations à taux NPF zéro et celles réalisées sous Cotonou comptent ensemble pour 99,3% des exportations totales des PMA-ACP, c'est que ces deux modes sont complémentaires. Et si TSA ne regroupe que 0,7% de ces exportations, c'est bien que TSA et Cotonou sont concurrents. Et que TSA, avec ses délais sur la libéralisation des produits sensibles et ses règles d'origine plus strictes, fait figure de piètre concurrent. En fait, si l'initiative TSA n'est pas redondante, c'est uniquement parce qu'en accordant (à terme) l'accès libre au marché européen à tous les produits des PMA-ACP (ce que ne permet pas Cotonou), elle autorise une diversification « saine », c'est à dire fondée sur la mise à profit d'un avantage comparatif.

Ainsi donc, TSA n'apporte aucun avantage tangible aux PMA-ACP, au moment même où ceux-ci se trouvent engagés dans une négociation pour l'établissement d'Accords de Partenariat Economique avec l'Union Européenne. Pour eux, la question qui se pose est donc d'abandonner le système d'avantages préférentiels pour passer à la réciprocité.

2.1.2. La négociation des APE pour les PMA - ACP

L'objectif de cette section n'est certes pas de prévoir le résultat des négociations UE-ACP. Celles-ci ne se termineront de toute manière qu'en 2007, pour une mise en place du libre-échange à partir de 2008, avec une période d'adaptation de douze ans. Cependant, il est intéressant de dès aujourd'hui rendre compte de la complexité des négociations, et de l'importance de la décision que ces pays doivent prendre. Si les APE sont conclus, il s'agira d'un libre-échange sans précédent entre le plus grand marché du monde et quelques-uns des pays les plus pauvres du monde.

A priori, en effet, un PMA qui bénéficie d'un accès entièrement libre – d'ici 2008/2009, la libéralisation sera achevée pour le riz, le sucre et la banane – n'a pas intérêt à s'engager plus avant sur la voie de la négociation, puisqu'il n'obtiendra rien de plus alors qu'il devra forcément libéraliser lui-même. Cependant, cette constatation n'est valable que pour les échanges l'Union Européenne alors que les APE s'inscriront dans des ensembles sous-régionaux. En souscrivant un APE, un PMA-ACP pourra alors techniquement voir croître ses exportations vers ses voisins – qu'ils soient des PMA ou pas. Pour l'instant, le commerce entre pays ACP est peu important, mais il y a tout lieu de penser que cette faiblesse réserve une marge de progression non-négligeable compte tenu des droits de douane relativement importants que s'appliquent ces pays entre eux. Quoiqu'il en soit, c'est bien entendu le marché européen qui comptera le plus, ne serait-ce qu'en terme de taille économique¹⁵.

Si en théorie un PMA peut choisir de rester en dehors de l'APE, cette alternative reste surtout théorique. Et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les APE se négocient au sein des accords régionaux existants. Pour le Sénégal par exemple, l'APE se négocie au sein de la région Afrique de l'Ouest (CEDEAO élargie à la Mauritanie). Si en tant que PMA le Sénégal n'a pas intérêt à entrer en négociation, ses voisins et membres de l'accord régional peuvent eux être très intéressés. Et il serait délicat d'être seul membre de l'accord à ne pas participer à l'APE avec l'Union Européenne.

¹⁵ On pourrait également mentionner le faible degré de complémentarité des économies des pays ACP ou les faibles infrastructures intra-africaines par exemple.

Une seconde raison réside dans le fait que l'Union Européenne libéralisera des 2008 son marché pour les pays signataires de l'APE, tandis que ceux-ci disposeront d'une période d'adaptation de douze ans. Si le Sénégal reste en retrait de l'APE, il se retrouvera très vite en concurrence avec tous les ACP non PMA signataires de l'APE, qui pourront comme lui exporter sans droits de douane ni quotas vers l'Union Européenne. Le Sénégal ne gagne donc rien à rester isolé, d'autant qu'il se coupe des marchés des autres ACP. Et qu'il ne pourra pas profiter de la mise à disposition par la coopération européenne d'aides destinés à couvrir une partie des coûts d'ajustement liés au désarmement tarifaire. Enfin, il faut noter qu'un PMA qui comme le Sénégal réalise l'essentiel de ses exportations sous Cotonou (soit 79,4% en 2002, contre 20,1% pour les produits à taux NPF zéro et 0,5% sous TSA) basculerait sous TSA si il refusait l'APE. EN conséquence, il devrait faire face à des règles d'origine *a priori* plus strictes et n'autorisant pas le cumul avec tous les ACP.

Pour toutes ces raisons, il importe de saisir que, si l'initiative TSA proposée par la Commission représente l'aboutissement des avantages préférentiels concédés depuis 30 ans par les pays développés, la négociation des APE sonne en revanche le glas de ce type d'outil pro-développement. En tous cas, pour les pays ACP, TSA est un échec et ils devraient être nombreux à signer l'APE. On ne peut que souhaiter que cela les aident à améliorer leur efficacité pour sortir de l'assistance, de l'instabilité de leur niveau d'exportations et du côté artificiel de leur compétitivité.

Pour les pays non-ACP cependant, l'extension des préférences permise par TSA représente effectivement un bol d'oxygène. Le Bangladesh en particulier est le pays qui profite le plus de TSA, et son cas mérite donc une analyse plus détaillée.

Section Deuxième : Le « paradigme » du Bangladesh...

A l'inverse des PMA-ACP, le cas du Bangladesh ressemble littéralement à une publicité en faveur des avantages préférentiels. En effet, si les 6 premiers exportateurs TSA réalisent ensemble plus de

97% du total des exportations de tous les PMA sous TSA, le Bangladesh, avec 1,922 milliard d'euros compte à lui seul pour 78% de ces exportations. Et si la taille et les capacités exportatrices du pays peuvent expliquer en partie le poids des exportations du Bangladesh dans le total, elles ne peuvent fournir une explication pour le taux d'utilisation record obtenu en 2002.

Cependant si ce sont bien les préférences européennes qui ont permis cette croissance des exportations bangladeshi, une étude approfondie du contexte montre qu'il a fallu bien plus que des préférences pour atteindre ce résultat exemplaire.

2.2.1. Des taux d'utilisation records

Avec 61,3%, le Bangladesh est en effet le PMA qui obtient le meilleur taux d'utilisation des préférences TSA. Ce résultat repose sur des bases solides puisque sur les dix plus gros produits d'export, huit affichent un taux d'utilisation supérieur à 70%.

Les 10 meilleurs produits d'importations européennes sous TSA en provenance du Bangladesh (2002)

(Importations en milliers d'euros)

CN code	Description	GSP/EBA eligib imports	GSP/EBA effective import:	Utilisation rate	Share of product in Total of column 2
		(1)	(2)	(2)/(1)	
61091000	T-shirts, singlets and other vests of cotton, knitted or crocheted	554.727	511.815	92,3%	26,6%
61103099	Women's or girls' jerseys, pullovers, cardigans, waistcoats and similar articles, of man-made fibres, knitted or crocheted (excl. lightweight fine knit roll, polo or turtle neck jumpers and pullovers and wadded waistcoats)	364.943	282.171	77,3%	14,7%
61102099	Women's or girls' jerseys, pullovers, cardigans, waistcoats and similar articles, of cotton, knitted or crocheted (excl. lightweight fine knit roll, polo or turtle neck jumpers and pullovers and wadded waistcoats)	111.408	94.253	84,6%	4,9%
03061380	Frozen shrimps and prawns, whether in shell or not, incl. Shrimps and prawns in shell, cooked by steaming or by boiling in water (excl. 'pandalidae', 'crangon', deepwater rose shrimps 'parapenaeus longirostris' and shrimps of the genus 'penaeus')	94.744	93.659	98,9%	4,9%
61051000	Men's or boys' shirts of cotton, knitted or crocheted (excl. nightshirts, t-shirts, singlets and other vests)	84.640	77.251	91,3%	4,0%
62034235	Men's or boys' trousers and breeches of cotton (excl. denim, cut corduroy, knitted or crocheted, industrial and occupational, bib and brace overalls and underpants)	157.990	74.113	46,9%	3,9%
03061350	Frozen shrimps of the genus 'penaeus', whether in shell or not, incl. shrimps in shell, cooked by steaming or by boiling in water	72.462	70.312	97,0%	3,7%
61103091	Men's or boys' jerseys, pullovers, cardigans, waistcoats and similar articles, of man-made fibres, knitted or crocheted (excl. lightweight fine knit roll, polo or turtle neck jumpers and pullovers and wadded waistcoats)	96.512	67.671	70,1%	3,5%
62052000	Men's or boys' shirts of cotton (excl. knitted or crocheted, nightshirts, singlets and other vests)	190.430	50.700	26,6%	2,6%
61102091	Men's or boys' jerseys, pullovers, cardigans,	57.190	42.859	74,9%	2,2%

	waistcoats and similar articles, of cotton, knitted or crocheted (excl. lightweight fine knit roll, polo or turtle neck jumpers and pullovers and wadded waistcoats)				
	Sub Total¹⁶	1.785.046	1.364.804	76,5%	71,0%
	Total¹⁷	3.133.475	1.922.039	61,3%	100%

Source: COMEXT, GSP database (Trade C3)

En analysant la composition des exportations bangladeshi, on constate facilement que les chapitres HS 61 et 62 « articles vestimentaires » dominent les importations en provenance du Bangladesh. Le produit le plus exporté sous TSA est le T-shirt, code 61091000, pour 512 millions d'euros, soit un taux d'utilisation de préférences de 92,3%. Comment se fait-il que le Bangladesh réussisse à exporter sous préférences avec un si fort taux d'utilisation ? L'existence de marges de préférences importantes¹⁸ ne constitue certainement pas une condition suffisante.

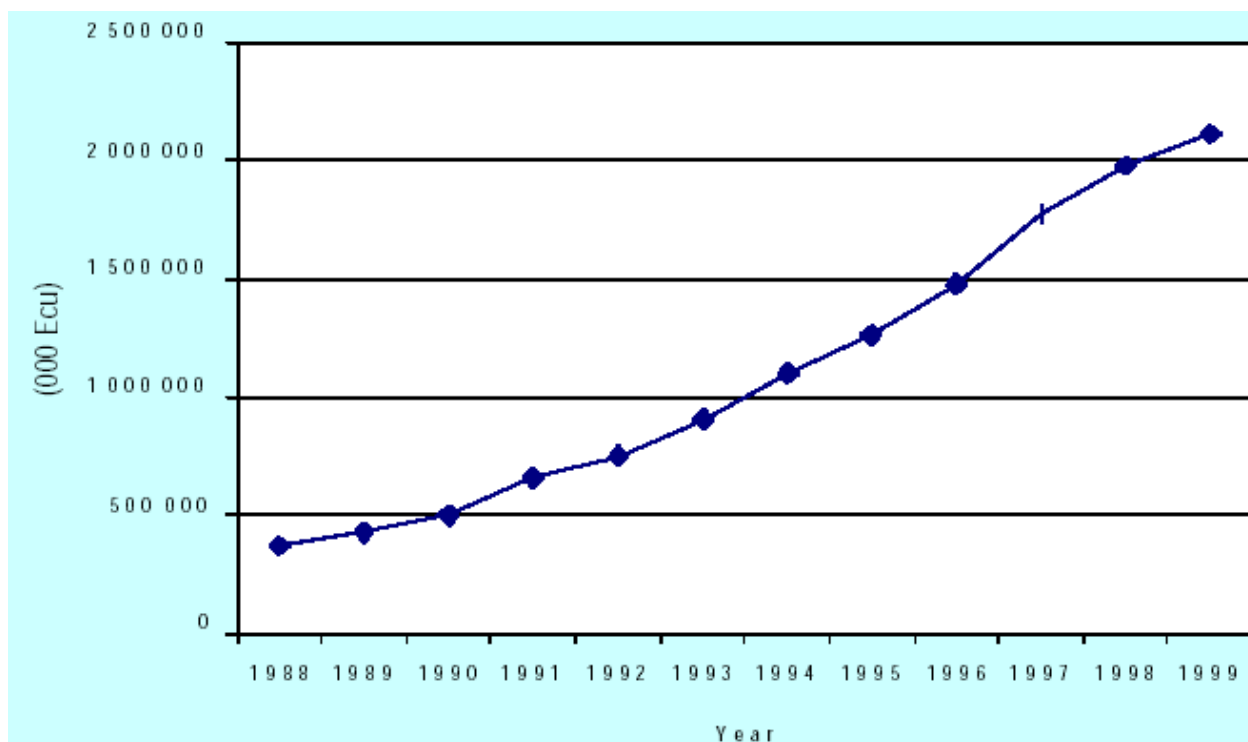
Comme le montre le graphique ci-après, l'Union Européenne est devenue le premier partenaire du Bangladesh grâce à 15 ans de progression des échanges. En 1999, le Bangladesh réalisait ainsi 44% de ses exportations vers l'Europe (et 40% vers les Etats-Unis).

¹⁶ Sub Total: Total des produits de ce tableau.

¹⁷ Total: Total de tous les produits du Bangladesh.

¹⁸ Les droit de douane NPF sur les vêtements sont d'environ 12%

Exportations totales du Bangladesh vers l'Union Européenne, 1998-1999



Source : CNUCED (2001)

Mais cette progression des exportations à destination de l'Union Européenne ne s'est pas faite sans difficultés. En effet, le Bangladesh a connu de grosses difficultés dans le respect des règles d'origine, si bien que la plupart de ses produits ne bénéficiaient pas des préférences en arrivant sur le marché européen. En 1996, suite à une inspection des certificats d'origine délivrés par le Bureau de Promotion des Exports bangladaisi, l'Union Européenne avait même constaté des fraudes et des faux. Ceux-ci n'ont été annulés par le Bureau qu'après de fortes menaces de retrait des préférences par l'Union Européenne.

C'est qu'à l'époque de ces faits, les règles d'origine étaient très contraignantes. Suivant les produits, il fallait que deux voire trois niveaux de conversion aient eu lieu dans le pays bénéficiaire pour que les produits se voient accordés le traitement préférentiel. En 1997, le taux d'utilisation des préférences était donc inférieur à 20% pour la plupart des vêtements produits par le Bangladesh. Mais en 2000, l'Union Européenne décida d'assouplir ses règles d'origine en autorisant le cumul régional, sous réserve d'une augmentation de valeur ajoutée de 50%. Selon la

CNUCED, cette dernière clause réduisait considérablement le potentiel qu’offrait le cumul régional puisque la marge de préférence n’était que de 1,5 point, l’Union Européenne n’accordant à la SAARC que 15% de préférences (et pas 100% comme pour TSA). Au vu des taux d’utilisation des préférences présenté par le Bangladesh, il semble cependant que cela n’ait pas été le cas et que le Bangladesh ait réussi à profiter à plein du cumul diagonal tout en se conformant la règle de la valeur ajouté (*tolerance minimum / processing rule*).

Changements dans les règles d’origine européennes imposées au Bangladesh

Year	1980-1996	1996-1998	1998-2000 (Sept)	2000 (Oct)
		<i>Derogation to</i>		<i>Under Regional Cumulation</i>
<i>Woven-RMG</i>	2 Stage	2 Stage	2 Stage	2 Stage
<i>Knit-RMG</i>	3 Stage	1 Stage	2 Stage	2 Stage
		(Under quota)		

Source: EC GSP Regulations.

Note: Stage 1: Conversion of cotton to yarn (Spinning).

Stage 2: Conversion of yarn to fabrics (Weaving).

Stage 3: Conversion of fabrics to RMG (Cutting and Making).

Source : CNUCED (2001)

Cependant, l’existence de préférences depuis 2001 ne saurait permettre d’expliquer l’importance des exportations bangladeshi en 2002. Les capacités exportatrices existaient avant l’octroi de ces préférences et le contexte de création de ces capacités est également intéressant.

2.2.2. Aux origines d’un succès : la coopération Daewoo-Desh

En la matière, il est donc instructif de se pencher sur le démarrage des exportations de textile au Bangladesh, il y a 25 ans. Dans la présentation de son modèle de « *catalyst development*, » Rhee (1980) se penche sur le cas le cas de la collaboration entre deux entreprises au Bangladesh: Daewoo (de Corée du Sud) et Desh (du Bangladesh). En fait, les Etats-Unis avaient attribué des

quotas d'exportation à la Corée du Sud, qui cherchait tout de même à développer sa production. Rhee explique que c'est dans cette optique que Daewoo passa un accord de *joint venture* en 1978 avec le gouvernement bangladaishi. Cet accord portait au départ sur les pneus, le cuir, le ciment et les textiles et permettait à Daewoo, cet accord permettait de contourner le protectionnisme en vigueur au Nord puisque le Bangladesh en était alors moins victime. Le gouvernement du Bangladesh et les acteurs privés étaient quant à eux surtout intéressés par le textile : même si la production domestique était alors quasi nulle, la main d'œuvre bon marché et l'absence de quotas laissait entrevoir un potentiel important.

Ainsi émerge la Desh Garment Company en 1978, qui signe dans la foulée un accord de partenariat avec Daewoo : collaboration sur la formation (6 mois de formation chez Daewoo pour les employés de Desh), les achats de machine et le marketing. Daewoo devait recevoir en contrepartie des redevances équivalent à 8% du total des ventes de Desh. 130 employés de Desh partirent donc se former chez Daewoo, avec pour objectif de pouvoir former les futurs employés. Le démarrage de la production intervient dès 1979, sous le contrôle d'experts en qualité de Daewoo. Car Daewoo n'a donc pas transféré que des compétences techniques et apporté son savoir-faire en matière de marketing et de qualité. En effet, Desh n'aurait pas pu vendre ses produits à l'international sans la réputation de la firme coréenne.

Grâce à cette maîtrise fraîchement acquise, Desh a pu rompre le partenariat en juin 1981, après seulement un an et demi seulement de production. Dès lors, la croissance de Desh fut spectaculaire : entre 1980 et 1987, le nombre d'employés passa de 500 à 1400, le nombre de machines passa de 450 à 750 et la production atteint la valeur de \$10 millions

Surtout, en 1985, avant que les Etats-Unis n'imposent de quotas sur les exportations bangladaishi, environ 700 entreprises de textiles existaient, alors qu'il n'y en avait pratiquement pas avant Desh... D'après Rhee, c'est que sur les 130 employés de Desh formés en Corée, 115 sont partis de Desh après la rupture de l'accord, et que nombre d'entre eux en ont profité de leur savoir-faire pour créer leur propre société.

Ce cas est particulièrement intéressant puisque le Bangladesh devait faire face à trois problèmes principaux : absence de facteurs critiques, pas de compétences particulières, et des politiques distorsives et des institutions administratives ou de marché sous-développées. Mais Rhee donne lui-même les clés de son modèle de « *catalyst development* » : celui-ci nécessite des politiques non distorsives au Nord comme à l'intérieur du pays et un transfert de compétences. Les capacités exportatrices du Bangladesh en matière textile sont donc issues d'une coopération privée en matière textile. De plus, cette coopération privée, si elle a duré peu de temps, a été d'autant plus efficace que les deux partenaires y trouvaient leur intérêt. S'il y a beaucoup d'autres éléments à prendre en compte dont le fait que TSA confère effectivement au Bangladesh un avantage confortable, Rhee fournit une grille de lecture innovante, entre autres parce qu'elle replace les acteurs principaux du commerce international, à savoir les acteurs privés, au centre de l'analyse

Ces deux éléments – l'assouplissement des règles d'origine et le modèle du « *catalyst development* » – sont tout à fait pertinents quant aux solutions à mettre en œuvre pour promouvoir le développement des PMA et des autres PED et permettent de conclure sur l'intérêt de l'initiative TSA.

Conclusion

L'impact de l'initiative TSA est donc mitigé. Nul pour les PMA-ACP déjà bénéficiaires des préférences de Cotonou, il est non-négligeable pour huit des neuf autres PMA non ACP, et important pour le Bangladesh. Ces éléments nous fournissent donc un cadre d'analyse pratique, qui permettent de mettre en avant le caractère hautement insuffisant d'une telle mesure isolée.

Le cas du Bangladesh en est une illustration précise. En effet, sans prétendre refaire l'Histoire, on est cependant en droit d'imaginer que c'est bien la coopération Desh-Daewoo qui est à l'origine de la formation de l'industrie textile dans ce pays, et non les préférences commerciales. De même, ces préférences accordées sans assouplissement des règles d'origine n'auraient certainement pas eu un tel effet.

Cela permet donc de dresser des conditions minimums favorables à une croissance stable et durable des exportations. Celles-ci sont en quelle que sorte énumérées par Rhee et les deux premières protègent entre autres la stabilité et la prévisibilité des échanges :

- des politiques non distorsives de la part des pays développés partenaires ;
- des politiques domestiques favorables aux échanges ou au moins neutres, c'est à dire n'entravant pas les capacités d'exportation ;
- et des incitations – éventuellement à créer – au transfert de compétences (et pas seulement de technologies). Ce transfert peut être très efficace s'il résulte d'une collaboration entre acteurs privés dont les intérêts convergent temporairement.

Fondamentalement, Rhee propose une voie intéressante car elle permet de dépasser la traditionnelle – mais peu féconde – opposition entre partisans d'une libéralisation intra africaine (Ng and Yeats (1996) par exemple, Ng etc...) et pourfendeurs du protectionnisme au Nord (Oxfam (2002a)), en faisant le lien entre les deux types de « revendications ».

Alors que TSA sonne un peu comme la fin des avantages préférentiels – parce qu’elle en est l’aboutissement et que l’Union Européenne ne pourra offrir plus en la matière, parce qu’elle n’apporte pas non plus grand chose à la majorité des PMA, et parce que les négociations des APE sont en bonne voie avec la plupart des bénéficiaires – la mise en avant d’un programme fondé sur le respect des 3 conditions cités plus haut permettrait peut-être une croissance des exportations moins artificielle et plus durable que celle résultant de l’octroi de préférences. En effet, celles-ci n’améliorent pas véritablement la compétitivité structurelle des pays bénéficiaires.

De plus, il importe de garder à l’esprit que du fait de la poursuite des libéralisations multilatérale et bilatérales, qui tendent à faire baisser le niveau général et moyen de droits de douane, et par extension les marges de préférence, le problème des droits de douane tend à s’estomper tandis que celui des barrières non tarifaires prend de plus en plus d’ampleur. Le constat est aisé au vu des faibles taux d’utilisation des préférences, en grande partie dus à des règles d’origine qui se veulent parfois plus protectionnistes que sélectives. Au-delà se pose le problème des Barrières Non Tarifaires (BNT) que représentent les standards de qualité, d’hygiène ou de sécurité.

Si la « date de péremption » des avantages préférentiels est proche, il ne faut cependant pas nécessairement les abandonner. Le fait que les autres pays développés imitent l’Union Européenne et assurent le même traitement que TSA à tous les PMA, comme le recommande la CNUCED, ne sera certainement pas suffisant. Pour que cette extension constitue un réel effort favorable aux PMA, il devra(it) s’accompagner d’efforts dans les autres composantes de l’accès au marché : assistance technique et mise à niveau, transfert de technologies mais également de compétences axées notamment sur la demande (qualité, marketing, analyse de marchés...)

Bien plus, l’analyse détaillée de l’initiative TSA et de son impact a montré que l’accès au marché n’est malheureusement pas le seul « goulet d’étranglement » qui retarde le développement des PMA. Les politiques distorsives menées par les pays développés – en particulier les subventions de la « boîte orange » – comme les politiques intérieures non propices au commerce sont d’autres grands chantiers auxquels doivent s’atteler tant les PMA que la communauté internationale dans son ensemble.

Bibliographie

Amjadi, Azita and Alexander Yeats (1995), “Nontariff Barriers Africa Faces What Did the Uruguay Round Accomplish and What Remains to Be Done?”, World Bank

Clemens, Michael (2003), “Seattle, third-world backwater Why it's easy to understand what poor countries want from us”, June. Washington, D.C.: Center for Global Development.

Commission Européenne (2004), « Chaînes de produits de base agricoles, dépendance et pauvreté - Proposition de plan d'action de l'UE », Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Février, Bruxelles

Commission Européenne (2002), “Rigged Rules and Double Standards – trade, globalisation and the fight against poverty, Comments from the Commission on Oxfam's report”

Clemens, Michael (2003), “Seattle, third-world backwater Why it's easy to understand what poor countries want from us”, June, Center for Global Development

CNUCED (2001), “Duty and Quota Free Market Access for LDCs : An analysis of Quad Initiatives”, Genève

CNUCED (2002), « Les Pays les Moins Avancés Rapport 2002 Echapper au piège de la pauvreté », Genève

CNUCED (2004), « Le développement économique en Afrique Résultats commerciaux et dépendance à l'égard des produits de base », Genève

Federico, Denis (2003), « Analyse des accords de Cotonou », thèse professionnelle Mastère Spécialisé HEC/Supaéro « Management de Grands Projets »

Lataillade, Charles (2003), « Limites et Perspectives des Politiques Tarifaires d'Avantages Préférentiels offertes aux Pays d'Afrique Subsaharienne par les Etats-Unis et l'Union Européenne », DEA d'économie appliquée, Sciences-Po

Maxwell, Simon et Paul Engel (2003), « Coopération au développement de l'UE à l'horizon 2010 », working paper 219, ODI

Ng, Francis and Alexander Yeats (1998), “Good governance and trade policy : Are They the Keys to Africa's Global Integration and Growth?”, Development Research Group, World Bank

Ng, Francis and Alexander Yeats (1996), “Open Economies Work Better! Did Africa's Protectionist Policies Cause Its Marginalization in World Trade?”, wp 1636, World Bank

Oxfam (2002a), « Deux poids deux mesures, commerce, globalisation et lutte contre la pauvreté »

Oxfam (2002b), “Oxfam response to European Commission's comments on *Rigged Rules and Double Standards*”

Robinson, Sherman (2002), “The Role of Trade in Sub-Sahara Africa”, IFPRI

Yeats, Alexander J. (1999), “What can be expected from African regional trade arrangements ? Some empirical evidence”, International Trade Division, World Bank

Ressources en ligne :

www.europa.eu.int

www.wto.org

www.worldbank.org

www.dree.org, www.dree.org/senegal et www.dree.org/bangladesh

Quotidiens : www.allafrica.com, www.lesoleil.sn, et www.lequotidien.sn

Annexes

Annexe 1 : Bénéficiaires actuels de l'initiative TSA

Pays ACP en gras, pays non-ACP en italique

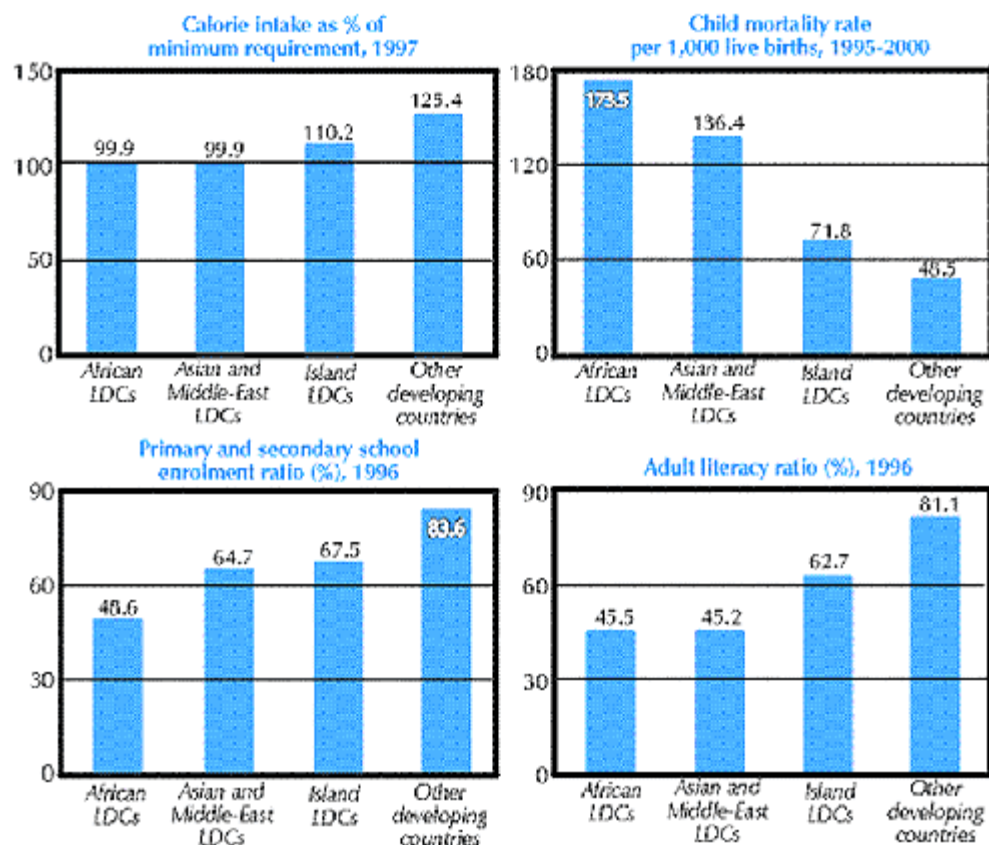
<i>Afghanistan</i>	Guinée-Bissau	Sao Tome et Principe
Angola	Guinée Equatoriale	Samoa
<i>Bangladesh</i>	Haïti	Sénégal
Bénin	Kiribati	Sierra Leone
<i>Bhoutan</i>	<i>Laos</i>	Iles Salomon
Burkina Faso	Lesotho	Somalie
Burundi	Liberia	Soudan
Cambodge	Madagascar	Tanzania
Cap Vert	Malawi	Tchad
République Centrafricaine	<i>Iles Maldives</i>	Togo
Comoros	Mali	Tuvalu
Congo	Mauritanie	Uganda
Djibouti	Mozambique	Vanuatu
Eritrea	<i>Myanmar (1)</i>	<i>Yemen</i>
Ethiopia	<i>Népal</i>	Zambie
Gambie	Niger	
Guinée	Rwanda	

(1) Le Myanmar est temporairement exclu du SGP et de TSA

Annexe 2 : Critères d'éligibilité au statut de PMA

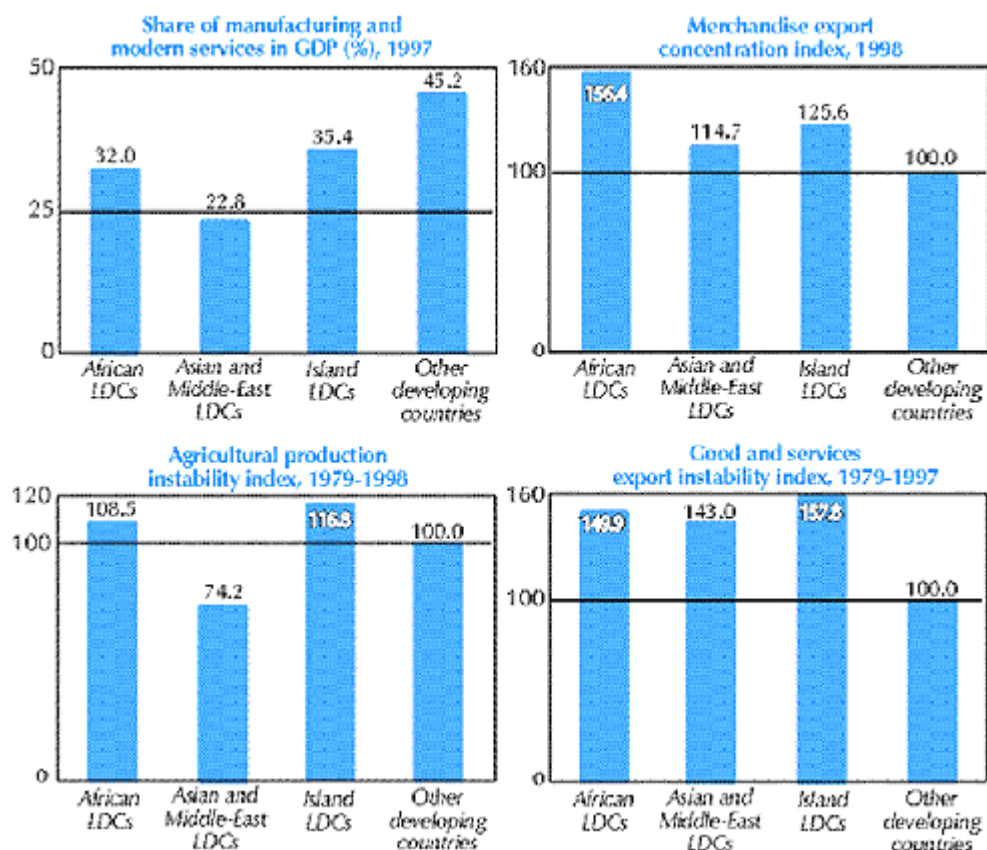
Seuils minimaux pour l'indice de **retard dans le développement du capital humain**

(a) d'apport en calories, (b) de santé, (c) de scolarisation, et (d) d'alphabétisation des adultes;



Seuils minimaux pour l'indice de **vulnérabilité économique**,

(a) d'instabilité de la production agricole, (b) d'instabilité des exportations de biens et de services, (c) de l'importance économique des activités non-traditionnelles (part du secteur manufacturier et des services modernes dans le PIB), (d) de concentration des exportations de marchandises, et (e) des handicaps créés par la petite dimension économique (mesurée par la population en logarithme).



Annexe 3 : Rappel chronologique des accords de partenariat ACP-UE

Année	Accord	Nombre de pays	
		ACP	UE
1957	Régime d'Association		
1963	Convention de Yaoundé I	18	6
1969	Convention de Yaoundé II	18	6
1975	Convention de Lomé I	46	9
1980	Convention de Lomé II	58	9
1985	Convention de Lomé III	65	10
1990	Convention de Lomé IV	68	12
1995	Convention de Lomé IV bis	70	15
2000	Accord de Cotonou	77	15 (25*)
2008**	Accords de Partenariat Economique	??	27***

* Après l'entrée des 10 nouveaux membres au 1^{er} mai 2004.

** D'après le calendrier des négociations

*** Après l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007

Annexe 4 : Calendrier des prochaines grandes décisions de l'UE dans le domaine du développement¹⁹

Périodes	Négociations	Régime commercial
Printemps 2000	Demande à l'OMC d'une dérogation permettant de maintenir les préférences commerciales de Lomé jusqu'en 2008	Maintien avec les 76 pays ACP des préférences tarifaires non-réciproques en vigueur actuellement.
26 février 2001	Mesure « TSA »	
Jusqu'en septembre 2002	Préparation des négociations	
De septembre 2002 au 31 décembre 2007	Négociation ACP-UE des APE par groupe régionaux ou pays par pays	
2004	Etude des alternatives possibles pour les pays ACP qui ne passeront pas d'APE L'UE révisé son SPG	
Du 1er janvier 2008 jusqu'en 2018-2020	Mise en place des nouveaux accords de partenariat économique	Fin du régime global de Lomé Les pays ACP signataires d'APE ouvrent progressivement leur marché aux produits de l'UE Les PMA qui n'ont pas conclu d'APE conservent les préférences tarifaires non-réciproques Les non-PMA qui n'ont pas conclu d'APE bénéficient soit du SPG soit d'un nouveau régime alternatif
A partir de 2018-2020		Mise en place des accords de libre-échange entre l'UE et les pays ACP signataires d'APE

¹⁹ D'après Maxwell and Engel (2003)

Annexe 5 : Importations européennes sous TSA en provenance des PMA (2002) en 1000€

Pays	Importations éligibles TSA	Importations effectives	Taux d'utilisation	Part du pays dans le total
	(1)	(2)	(2)/(1)	
1. <i>Bangladesh</i> *	3.133.475	1.922.039	61,3%	78,2%
2. <i>Cambodge</i> *	502.785	270.113	53,7%	11,0%
3. <i>Laos</i> *	130.474	89.160	68,3%	3,6%
4. <i>Népal</i> *	89.904	72.214	80,3%	2,9%
5. <i>Yemen</i> *	32.797	24.786	75,6%	1,0%
6. <i>Iles Maldives</i> *	37.382	14.445	38,6%	0,6%
7. Ethiopie	44.218	10.781	24,4%	0,4%
8. Mozambique	557.448	10.237	1,8%	0,4%
9. Tanzanie	211.948	9.823	4,6%	0,4%
10. Malawi	145.067	7.835	5,4%	0,3%
11. Madagascar	405.324	5.931	1,5%	0,2%
12. Guinée Equatoriale	50.873	5.058	9,9%	0,2%
13. Ouganda	131.833	4.159	3,2%	0,2%
14. Zambie	67.272	2.338	3,5%	0,1%
15. Haiti	4.159	1.978	47,6%	0,1%
16. Sénégal	324.723	1.931	0,6%	0,1%
17. Lesotho	3.668	1.710	46,6%	0,1%
18. Togo	25.184	933	3,7%	0,0%
19. Sierra Leone	28.417	466	1,6%	0,0%
20. Mali	10.124	432	4,3%	0,0%
21. Mauritanie	122.168	254	0,2%	0,0%
22. Djibouti	2.302	198	8,6%	0,0%
23. Soudan	42.642	181	0,4%	0,0%
24. Gambie	17.494	180	1,0%	0,0%
25. Comores	14.757	164	1,1%	0,0%
26. Guinée	58.068	163	0,3%	0,0%
27. Samoa	2.555	155	6,1%	0,0%
28. Bénin	25.614	141	0,6%	0,0%
29. Burkina Faso	21.633	123	0,6%	0,0%
30. Tchad	4.727	98	2,1%	0,0%
31. Liberia	2.208	85	3,9%	0,0%
32. Niger	3.413	74	2,2%	0,0%
33. Erythrée	2.969	71	2,4%	0,0%
34. Kiribati	937	46	4,9%	0,0%
35. Burundi	686	46	6,7%	0,0%
36. <i>Afghanistan</i> *	3.853	46	1,2%	0,0%
37. Somalie	1.533	42	2,7%	0,0%
38. Rwanda	1.343	15	1,1%	0,0%
39. Angola	69.954	10	0,0%	0,0%
40. Congo	3.790	4	0,1%	0,0%
41. Cap Vert	17.881	3	0,0%	0,0%
42. Vanuatu	3.100	1	0,0%	0,0%
43. Sao Tome et Principe	1.613	1	0,0%	0,0%
44. <i>Bhoutan</i> *	297		0,0%	
45. République Centrafricaine	344		0,0%	
46. Guinée-Bissau	3.702		0,0%	
47. <i>Myanmar</i> *				
48. Iles Salomon	80		0,0%	
49. Tuvalu	868		0,0%	
Total	6.367.607	2.458.470	38,6%	100%

Annexe 6 : Les Organisations Régionales éligibles à la règle de cumul diagonal de TSA

Les PMA sont marqués d'une étoile

ASEAN :	CACM :	Communauté	SAARC :
Birmanie*	Costa Rica	Andine	Bangladesh*
Brunei	Guatemala	Bolivie	Bhoutan*
Cambodge*	Honduras	Colombie	Inde
Indonésie	Nicaragua*	Equateur	Maldives*
Laos*	Salvador	Pérou	Népal*
Malaisie		Venezuela	Pakistan
Philippines			Sri Lanka
Singapour			
Thaïlande			
Vietnam			