

Commerce méditerranéen du textile-habillement: vers une amélioration des préférences

Le secteur textile-habillement est fondé sur un mode d'opération dans lequel les chaînes d'approvisionnement sont transnationales, localisant chaque opération en fonction de l'avantage comparé. Or, le commerce de textile-habillement entre la Suisse et la zone Euro-Med, déjà faible, est menacé de marginalisation en raison du gain de compétitivité dont bénéficie l'Asie après l'élimination des quotas. Pour le revitaliser et encourager le développement de réseaux de sous-traitance viables, il est urgent de mener une réforme en profondeur des règles d'origine, qui doivent être assouplies et simplifiées.

Les enjeux du commerce régional

Il a été souvent remarqué que la poursuite d'accords bilatéraux et régionaux par l'Union européenne (UE) tend à générer un réseau d'échanges commerciaux en étoile dont elle occupe le centre. La capacité des États partenaires – dont la Suisse fait partie, comme les pays de la zone Euro-Med – à commercer entre eux n'est pas forcément diminuée par leur position orbitale, mais elle peut l'être s'ils ne poursuivent pas une politique de libéralisation vigoureuse. L'AELE ayant été moins rapide que l'UE à signer des accords de libéralisation commerciale avec le Maroc et la Tunisie, la position des entreprises suisses pourrait s'affaiblir sur ces marchés.

Y a-t-il un «manque à commercer» entre la Suisse d'une part, le Maroc et la Tunisie d'autre part? Cette question est importante à plusieurs égards. En premier lieu, les difficultés traversées actuellement par les négociations commerciales multilatérales donnent, par un mouvement de balancier déjà observé dans le passé, une importance accrue aux stratégies régionales et bilatérales. La formation de blocs commerçant intensément à l'intérieur de leur zone préférentielle accroît la pression concurrentielle pour les pays qui se trouvent à l'extérieur ou en marge, comme la Suisse. Les difficultés rencontrées par les entreprises suisses face à des concurrentes de l'UE bénéficiant d'avantages tarifaires, réglementaires ou autres peuvent ainsi être les symptômes d'une stratégie commerciale insuffisamment agressive.

Par ailleurs, les préférences commerciales sont généralement accompagnées de règles d'origine dont le rôle est d'empêcher des producteurs non éligibles de bénéficier du traitement préférentiel en ne réalisant que des opérations superficielles dans la zone. L'architecture de ces règles d'origine est malheureusement influencée par les lobbies, en particulier

ceux des biens intermédiaires situés en amont des filières industrielles et pour qui ces règles peuvent créer des marchés captifs. L'architecture «efficiente» des préférences commerciales inclut non seulement les marges tarifaires, mais aussi les règles d'origine.

L'essor du commerce vertical

Le développement du commerce dit «vertical» – exportations par les pays industriels de produits semi-finis manufacturés avec des technologies intensives en capital et en technologie, et réexportation par les pays en développement de produits finis assemblés avec des technologies intensives en travail – est porteur de création de valeur et d'emplois chez les partenaires concernés. Ceci est important pour les entreprises suisses confrontées à un environnement concurrentiel de plus en plus difficile après l'élimination des quotas de l'Accord sur le textile et l'habillement (ATH) le 1^{er} janvier 2005. Le rôle économique et social du secteur textile-habillement est encore plus important pour les pays partenaires de la zone Euro-Med confrontés à l'érosion de leurs préférences, à une croissance faible et à des tensions sociales et politiques multiples.

Menace de marginalisation ...

Un rapport récent de la Banque mondiale¹ souligne les difficultés auxquelles est confronté le secteur textile-habillement au Maroc et en Tunisie. Au Maroc, il est positionné sur un créneau bas de gamme le mettant en concurrence directe avec des pays asiatiques – Bangladesh, Chine et Pakistan entre autres – mieux armés pour la concurrence mondiale. En Tunisie, il est grevé par des coûts élevés eu égard à la qualité qui peut être fournie. Dans les deux cas, le retard pris dans les réformes commerciales, la mise en place de législations sociales contre-



Olivier Cadot
Directeur, Institut Créa,
université de Lausanne



Christopher Grigoriou
Assistant, Institut Créa,
université de Lausanne



Bolormaa Tumurchudur
Assistante, Institut Créa,
université de Lausanne

¹ Morocco, Tunisia, Egypt and Jordan after the End of the Multi-Fiber Agreement Impact, Challenges and Prospects, Report No. 35376 MNA.



Photo: Keystone

Le rôle économique et social du secteur textile-habillement est important pour les pays partenaires de la zone Euro-Med confrontés à l'érosion de leurs préférences, à une croissance faible et à des tensions sociales et politiques multiples. En illustration: fabrique de textiles en Égypte.

productives au niveau du développement des pays concernés et la présence des règles d'origine contraignantes du système Paneuro, ont créé des obstacles formidables pour le secteur qui lutte maintenant pour sa survie.

Bien que mieux armées pour la concurrence mondiale en raison de leur mondialisation déjà ancienne, les entreprises helvétiques sont aussi confrontées aux difficultés et à la surcapacité générale du secteur. Elles sont donc particulièrement vulnérables aux pertes de parts de marché qui pourraient résulter d'arrangements commerciaux discriminatoires.

... et de détournement de trafic

Le potentiel de «détournement de trafic» généré par les accords préférentiels signés par le Maroc et la Tunisie avec différents partenaires est, a priori, important, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, ces pays n'ont progressé que partiellement dans l'élimination des barrières à l'encontre du commerce non préférentiel. En second lieu, de part et d'autre de la Méditerranée, le secteur textile-habillement est dans une position concurrentielle défavorable face aux producteurs asiatiques qui bénéficient de capacités excédentaires et de main-d'œuvre à coûts très faibles. Enfin – et surtout –, il existe un potentiel de détournement de trafic secondaire entre les pays de l'AELE et l'UE du fait du décalage dans la signature des accords.

Des effets en réalité limités

Dans le cas de la Suisse, cependant, ce risque est limité. En effet, les volumes de commerce concernés sont très faibles. La Suisse exporte à peine 5 millions d'USD de textiles et 100 000

USD d'habillement par an vers le Maroc². En ce qui concerne la Tunisie, les exportations suisses sont, en tendance, décroissantes et inférieures à 5 millions d'USD. Les exportations d'habillement croissent très rapidement entre 2000 et 2005, mais, partant de pratiquement rien, elles n'atteignent en 2005 qu'un peu plus de 7 millions d'USD. De plus, si l'on tient compte du fait que le désarmement tarifaire est très progressif – puisqu'il s'étale sur une décennie –, il n'y a finalement que peu de décalage réel entre l'UE et l'AELE dans la signature des accords avec le Maroc et la Tunisie.

La faiblesse des effets potentiels est confirmée par des simulations en équilibre partiel – c'est-à-dire considérant les marchés un par un plutôt que simultanément – fondées sur le modèle Smart de la Banque mondiale. Ces simulations suggèrent des effets de création et détournement de trafic, certes conséquents en termes relatifs, tout au moins pour le chapitre 62 (articles de confection tissés), mais minimes en termes absolus en raison du faible niveau des flux commerciaux de départ.

Ces résultats sont confirmés par une analyse statistique fondée sur l'équation de gravité, qui met essentiellement en lumière l'effet restrictif des quotas pendant la période d'échantillonnage, alors que le différentiel de préférences entre l'UE et l'AELE sur les marchés Euro-Med ne semble pas avoir eu d'effet significatif sur les exportations helvétiques. Les résultats statistiques doivent, cependant, être interprétés avec prudence. En effet, les données statistiques sur le commerce mondial s'arrêtent en 2005, ce qui masque l'effet des préférences tarifaires derrière celui des quotas de l'ATH, démantelé seulement en décembre 2004³.

Le labyrinthe des règles d'origine

Les exportations de la zone Euro-Med vers la Suisse semblent, par contre, souffrir de la présence de règles d'origine contraignantes. Les règles d'origine de la Confédération – largement identiques à celles de l'UE – définissent l'éligibilité des biens au traitement préférentiel, autrement dit aux réductions de tarif. Elles se composent de règles de liste et de régime, dont la plus importante est le cumul.

Pour les produits du textile et de l'habillement – comme pour les autres produits manufacturés –, les règles de liste sont de trois sortes:

- soit elles stipulent que le produit exporté doit appartenir à une position tarifaire différente de celle des intrants importés qu'il contient;
- soit elles stipulent un contenu étranger maximum en pourcentage du prix du bien;

- soit encore elles imposent un critère technique sur le processus de production. Les règles de liste de la Confédération sont calquées sur celles du système Paneuro de l'UE.

Or ces règles ont été l'objet de nombreuses critiques, en particulier lors des consultations du Livre vert de 2003, pour leur complexité et leur caractère contraignant.

En ce qui concerne le cumul, qui permet d'atténuer l'effet restrictif des règles de liste en traitant les intrants importés d'autres pays du bloc comme s'ils étaient fabriqués localement, sa forme la plus flexible est le cumul intégral. Celui-ci permet de compter dans le calcul de contenu local la part elle-même «originaires» des intrants importés d'autres pays du bloc, même si ceux-ci n'ont pas été suffisamment transformés pour satisfaire aux règles de liste. Il n'est, toutefois, utilisé qu'assez rarement, et la Confédération lui préfère en général le cumul diagonal, qui n'admet dans le calcul de contenu local que les intrants classifiés comme «originaires» dans les règles de liste. Une évolution du système de cumul vers davantage de flexibilité est importante dans le secteur textile-habillement où le fractionnement de la production est important, mais cela requerrait de cerner ses implications industrielles par des études de cas sectorielles.

Un effet inhibiteur

Une étude statistique détaillée au niveau SH6 (c'est-à-dire couvrant potentiellement plus de 5000 produits) suggère que si les exportations du Maroc et de la Tunisie vers la Suisse sont encouragées par les préférences tarifaires de cette dernière, elles sont découragées, de façon statistiquement significative, par la présence des règles d'origine. Celles-ci étant pratiquement identiques à celles de l'UE, la déflexion des exportations détectée par l'analyse statistique est logiquement orientée vers les marchés non européens.

Cet effet de déflexion des exportations peut pénaliser les entreprises helvétiques désireuses de mettre sur pied des réseaux de sous-traitance avec les pays de la zone Euro-Med, dont la proximité permet une certaine flexibilité dans l'organisation des chaînes d'approvisionnement. Or tout le secteur textile-habillement est fondé sur un mode opératoire dans lequel les chaînes d'approvisionnement sont transnationales, localisant chaque opération en fonction de l'avantage comparé. La survie du secteur après l'élimination des quotas de l'Accord multi-fibre puis de l'ATH, que ce soit au nord ou au sud de la Méditerranée, dépend de la mise sur pied de chaînes efficaces. Nos estimations empiriques suggèrent, toutefois que

les règles d'origine, qui posent des contraintes aux sources d'approvisionnement et à la localisation des activités, vont en sens contraire.

Les résultats indiquent que les effets inhibant des règles d'origine, observés dans le cas de l'UE, existent aussi pour la Suisse. Une politique d'encouragement à la sous-traitance textile dans la zone Euro-Med doit donc passer, pour la Confédération comme pour l'UE, par la simplification et l'assouplissement des règles de liste.

Une piste de réforme

Une piste évidente pour la réforme des règles de liste consisterait à adopter l'instrument unique proposé par la Commission européenne, à savoir un plafond de contenu étranger. Celui-ci pourrait être différencié par produit de façon à être neutre par rapport au système actuel, en termes de contraintes pour les exportateurs. Il pourrait aussi être établi sur une base uniforme de façon à améliorer la lisibilité et la transparence du système. Une telle réforme n'aurait pas que l'avantage de la simplification: en conférant davantage de transparence aux règles de liste, elle limiterait également les possibilités de détournement vers des intérêts privés. La question est: à quel taux ce contenu étranger maximum devrait-il être fixé? La Commission considère actuellement qu'un plafond en contenu étranger de 40% serait «neutre» par rapport au système actuel et propose de le relever à 70% (ce qui implique au minimum 30% de contenu local).

Une telle réforme représenterait un progrès net par rapport au système actuel. Si la Suisse l'adoptait, sans nécessairement attendre que toutes les résistances des États membres de l'UE soient surmontées, elle pourrait saisir l'initiative sur un sujet important, en particulier pour les pays en voie de développement. En effet, le système actuel est si pénalisant qu'il pose un problème de cohérence par rapport aux politiques d'aide au développement. ■

2 Voir Cadot Olivier, Grigoriou Christopher, Tumurchudur Bolormaa, *Préférences et règles d'origine dans le textile-habillement: la Suisse et la zone Euro-Med*, rapport établi pour le Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne, 2007.

3 L'estimation d'une équation de gravité requiert des statistiques sur le commerce mondial qui ne sont disponibles que dans la base Comtrade de la Cnucead.