



Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/COM.1/20
21 juillet 1998

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT
Commission du commerce des biens et
services, et des produits de base
Troisième session
Genève, 28 septembre - 2 octobre 1998
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**COMMENT FAIRE POUR QUE LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT, EN PARTICULIER
LES PMA, TIRENT D'AVANTAGE PARTI DES PRÉFÉRENCES COMMERCIALES
ET COMMENT ÉLARGIR CES PRÉFÉRENCES**

Rapport du secrétariat de la CNUCED

Résumé analytique

De longs processus de négociations multilatérales, d'intégration régionale et de réformes politiques nationales seront encore nécessaires avant que la libéralisation progressive et la réciprocité croissante dans les relations commerciales Nord-Sud enlèvent aux préférences commerciales unilatérales, en particulier en faveur des PMA, toute raison d'être sur le plan commercial. Toutefois, les avantages découlant de ces préférences commerciales continuent à être concentrés sur un relativement petit nombre de pays bénéficiaires. À l'occasion d'un renforcement et d'une réorientation de la coopération technique, on pourrait se pencher de plus près sur les façons d'aider les PMA à tirer meilleur parti des systèmes généralisés de préférences, tout en s'efforçant d'adapter la coopération technique à l'évolution des besoins dans le cas des pays en développement plus avancés. Beaucoup de pays donateurs de préférences ont amélioré leurs schémas SGP et autres de préférences commerciales de diverses manières depuis l'achèvement des négociations du Cycle d'Uruguay, en particulier pour les PMA. Mais d'autres améliorations, y compris des mesures spéciales en faveur des pays les moins avancés seraient nécessaires dans certains domaines importants, notamment en ce qui concerne la gamme des produits couverts, les marges préférentielles, les règles d'origine et la stabilité et la prévisibilité des schémas. Parmi les nouvelles initiatives de politique générale qui pourraient être prises pour amplifier encore le rôle promotionnel des schémas, pour adapter les préférences au nouvel environnement commercial et pour introduire plus d'uniformité au niveau de la conception et de l'application, on pourrait insister sur le partage des charges et sur l'application de schémas de préférences de nature à favoriser le développement, trouver d'autres solutions pour remplacer la gradation, appliquer le SGP ou les autres systèmes de préférences dans de nouveaux domaines, uniformiser davantage les préférences accordées aux PMA, harmoniser les règles d'origine préférentielles et, plus généralement, réfléchir sur de nouvelles modalités de traitement spécial et différencié des pays en développement.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragrap</u> hes
Résumé analytique	
Introduction	1 - 3
I. Le SGP et les autres préférences commerciales non réciproques dans le nouvel environnement commercial issu des négociations du Cycle d'Uruguay	4 - 24
A. Incidences de la libéralisation et de la mondialisation	5 - 8
B. Conséquences de la réciprocité croissante dans les relations commerciales Nord-Sud	9 - 16
C. Les PMA et autres économies structurellement faibles bénéficiaires	17 - 20
D. Perspectives	21 - 24
II. Échanges commerciaux dans le cadre du SGP et des autres schémas de préférences non réciproques : tendances récentes	25 - 35
III. Meilleure utilisation des préférences commerciales et élargissement de celles-ci, notamment en faveur des PMA .	36 - 71
A. Moyens de promouvoir l'utilisation des préférences commerciales	36 - 44
B. Élargissement des préférences	45 - 58
1. Améliorations récentes	45 - 48
a) Améliorations destinées à tous les bénéficiaires	46 - 48
b) Initiatives en faveur des PMA	49 - 58
2. Possibilités d'accroître les avantages accordés	59 - 71
a) Gamme des produits visés, marges préférentielles et contingents tarifaires	60 - 62
b) Gradation	63 - 64
c) Application de conditions non commerciales	65 - 66

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphes</u>
d) Règles d'origine	67
e) Stabilité et prévisibilité	68
f) Mesures particulières à l'intention des PMA	69 - 71
IV. Vers un consensus sur de nouvelles initiatives	72 - 84
A. Meilleur partage des charges	73
B. Application des schémas de préférences dans l'optique du développement	74 - 75
C. Libéralisation et gradation : démarche envisageable	76
D. Application du SGP et d'autres préférences dans de nouveaux secteurs	77 - 78
E. Alignement des préférences accordées aux PMA . . .	79
F. Harmonisation des règles d'origine préférentielles	80 - 82
G. Traitement spécial et différencié pour les pays en développement : nécessité d'une nouvelle conception	83 - 84

INTRODUCTION

1. Lors de son acceptation à la deuxième session de la Conférence en 1968, le Système généralisé de préférences (SGP) a constitué une avancée majeure dans la politique du commerce international. Aujourd'hui, 30 ans plus tard, le principe d'un traitement préférentiel accordé unilatéralement pourrait bien se trouver remis en cause dans un contexte économique mondial qui a beaucoup évolué. La libéralisation progressive du commerce et de l'investissement conduit en effet à une plus grande réciprocité dans les relations économiques Nord-Sud.

2. Il existe aujourd'hui dans le monde 15 schémas de préférences généralisés appliqués par 29 pays donneurs de préférences ¹, y compris les 15 pays membres de l'Union européenne. D'autres préférences commerciales non réciproques sont accordées par l'Union européenne aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), par les Etats-Unis et le Canada aux pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, par les Etats-Unis aux pays andins et par l'Australie et la Nouvelle-Zélande aux pays insulaires du Pacifique.

3. La valeur du SGP comme instrument d'expansion du commerce des pays en développement a été à nouveau reconnue à la neuvième session de la Conférence, qui a invité les pays donneurs de préférences à améliorer encore et à conduire leurs schémas SGP en les adaptant au système commercial de l'après-Cycle d'Uruguay, en vue d'intégrer les pays en développement, notamment les moins avancés d'entre eux (PMA), dans le système commercial international. On a entre autres souligné qu'il faudrait trouver les moyens d'assurer une utilisation plus efficace des schémas en particulier par les PMA.

Chapitre I

LE SGP ET LES AUTRES PRÉFÉRENCES COMMERCIALES NON RÉCIPROQUES DANS LE NOUVEL ENVIRONNEMENT COMMERCIAL ISSU DES NÉGOCIATIONS DU CYCLE D'URUGUAY

4. Le SGP et les autres préférences commerciales unilatérales fonctionnent aujourd'hui dans un nouvel environnement commercial marqué par les processus de libéralisation et de mondialisation ainsi que par un régionalisme très actif. La libéralisation progresse dans l'ensemble de l'économie mondiale à la suite de plusieurs séries de négociations commerciales multilatérales - en particulier le récent Cycle d'Uruguay - et de mesures unilatérales prises au niveau des pays. Au lendemain du cycle d'Uruguay, le régime consolidé d'admission en franchise va être étendu à près de 40 % des importations des États-Unis, 38 % des importations de l'Union européenne et 71 % des importations du Japon. La mise en oeuvre de l'Accord sur les technologies de l'information entraînera une nouvelle libéralisation et les futures négociations commerciales multilatérales donneront une nouvelle impulsion aux efforts pour éliminer les obstacles à l'accès aux marchés. En outre, on voit se multiplier les accords commerciaux visant à libéraliser le commerce entre les pays participants - tant développés qu'en développement - sur une base de réciprocité. Des différences sont faites aussi de plus en plus entre les pays en développement en fonction de leur niveau de croissance économique et de développement, en particulier entre les PMA et autres pays à économie structurellement faible comme les pays sans littoral ou les petits pays insulaires et les autres pays en développement. Tous ces changements dans l'environnement commercial ont des répercussions sur les préférences commerciales non réciproques.

A. Incidences de la libéralisation et de la mondialisation

5. La mise en oeuvre des accords issus du Cycle d'Uruguay ainsi que les baisses unilatérales des droits NPF consenties par les pays donneurs de préférences ont entraîné et continuent à entraîner une érosion des marges préférentielles dont jouissent les bénéficiaires du SGP et des autres systèmes de préférences commerciales non réciproques. En ce qui concerne le SGP, des estimations ont été faites pour les marchés des trois principaux pays/entités donneurs de préférences (à savoir l'Union européenne, le Japon et les États-Unis) qui absorbent plus de 80 % des importations admises à des conditions préférentielles. Ces estimations montrent que, si l'on compare la situation avant et après les négociations du Cycle d'Uruguay, la marge préférentielle moyenne pour les importations effectuées dans le cadre du SGP en provenance de pays bénéficiaires autres que les PMA a baissé d'environ 2,9 points de pourcentage (1,4 point dans le cas des PMA) dans l'Union européenne, 2,6 points (4,1 pour les PMA) au Japon et 2,8 points (2,7 pour les PMA) aux États-Unis². L'Australie et la Nouvelle-Zélande suppriment progressivement les avantages accordés au titre du SGP dans le cadre de leurs programmes de libéralisation du commerce, et ce pour la plupart des pays en développement, à l'exception des PMA. Certaines études empiriques montrent que, même si les conséquences de cette érosion sur les flux commerciaux restent finalement assez limitées, elles ne sont toutefois pas négligeables pour certains pays³.

6. Il est difficile de savoir si les nouveaux échanges commerciaux générés par la mise en oeuvre des accords issus du Cycle d'Uruguay et les mesures de libéralisation unilatérales permettront de compenser véritablement la diminution des échanges préférentiels causée par l'érosion des marges de préférences. Cela dépendra en grande partie de la mesure dans laquelle la libéralisation touchera des secteurs ou des produits qui ne sont pas actuellement couverts par certains schémas de préférences ou par l'ensemble du SGP et pour lesquels les pays en développement possèdent des capacités d'exportation. Le nombre de ces secteurs risque toutefois d'être assez limité, notamment pour ce qui concerne les PMA.

7. En dépit des progrès accomplis dans la libéralisation du commerce international, d'importants obstacles tarifaires, sous la forme de crêtes tarifaires (définies comme étant des droits supérieurs à 12 %) continueront à affecter toute une gamme de produits agricoles et industriels dont l'exportation présente de l'intérêt pour les pays en développement, et ce même après que toutes les concessions consenties lors des négociations d'Uruguay auront été pleinement mises en oeuvre. Ainsi, plus de 10 % des droits de douane appliqués par le Canada, l'Union européenne, le Japon et les États-Unis continueront à dépasser les 12 % *ad valorem*. Ces crêtes tarifaires concernent des secteurs comme celui des produits agricoles de base, des fruits, légumes et poissons, des produits alimentaires transformés, en particulier les conserves, des textiles et des vêtements; des chaussures, du cuir et des articles en cuir; des automobiles et autres équipements de transport ou de l'électronique. Dans le secteur agricole, la "tarification" des contingents et autres mesures non tarifaires s'est traduite par l'introduction de nouveaux droits de douane très élevés, atteignant souvent des niveaux prohibitifs. De plus, l'escalade des droits à chaque stade de la production reste une constante dans des secteurs comme celui des métaux, des textiles et des vêtements, des articles en cuir et en caoutchouc ou encore, dans une certaine mesure, des meubles et produits du bois. Le commerce des textiles et des vêtements continue à être soumis à d'importantes restrictions en attendant la mise en oeuvre de l'accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements. C'est dire que le SGP et les autres préférences tarifaires possèdent encore un potentiel d'expansion non négligeable.

8. De plus, la mondialisation offre de nouvelles possibilités de développer les échanges préférentiels. Elle est commandée par les politiques des sociétés transnationales qui décident du lieu d'implantation de leurs opérations de production sur la base d'une comparaison systématique entre les conditions existant dans différents pays. Le fait de travailler à l'échelle mondiale permet de jouer sur une combinaison de facteurs de production et autres intrants d'origines diverses pour produire à des conditions optimales en termes de coût, de qualité et d'adaptabilité à différents marchés. La mondialisation implique d'aller encore au-delà de l'interdépendance pour arriver à une véritable intégration des économies nationales, ce qui peut fournir aux pays en développement une bonne occasion de participer pleinement à la production et au commerce international. Du fait que les entreprises ne négligent aucun pays dans leur quête de conditions de production avantageuses, les pays en développement peuvent se trouver intégrés dans de nouvelles chaînes de valeur ajoutée à l'échelle mondiale ou régionale, en fonction de leurs atouts propres. Le SGP et les autres préférences commerciales ainsi que des règles d'origine simplifiées et harmonisées peuvent favoriser ce processus d'intégration dans les chaînes de production et les réseaux technologiques des grandes sociétés.

B. Conséquences de la réciprocité croissante
dans les relations commerciales Nord-Sud

9. Le SGP et les autres préférences commerciales unilatérales sont de plus en plus souvent appliqués dans un contexte économique mondial caractérisé par le développement d'accords commerciaux réciproques aux niveaux interrégional, régional et bilatéral, sous la forme de grands groupements d'intégration économique. L'ALENA est le principal exemple d'une zone de libre-échange formée par des pays développés et en développement. L'accord de libre-échange entre le Canada et le Chili en est une autre illustration. L'APEC pourrait également déboucher sur la création d'une zone de libre-échange, de même que le projet de zone de libre-échange des Amériques, qui devrait s'étendre à l'ensemble de l'hémisphère occidental. L'African Growth and Opportunity Act (loi sur la croissance et les perspectives de l'Afrique) proposée par le Gouvernement des États-Unis prévoit la conclusion d'un ou plusieurs accords de libre-échange avec les pays d'Afrique subsaharienne afin d'établir une zone de libre-échange entre les États-Unis et cette région de l'Afrique.

10. L'Union européenne a entrepris d'élargir et d'approfondir son processus d'intégration avec les pays en développement du pourtour méditerranéen et conclut actuellement des accords d'association avec certains de ces pays en vue de développer progressivement le libre-échange sur une base bilatérale. L'Union européenne et ses partenaires méditerranéens se sont d'ailleurs engagés à mettre en place une zone de libre-échange dans la région d'ici à l'an 2010. De même, l'Union européenne a l'intention d'aller au-delà des accords existant avec le MERCOSUR et le Mexique et de développer à terme un libre-échange dans ses relations commerciales avec ces pays. Des relations commerciales préférentielles sur une base réciproque sont par ailleurs en cours de négociation entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud. Enfin, les accords d'association "Europe" conclus par l'Union européenne avec les États baltes et les économies en transition d'Europe centrale et orientale sont également des arrangements réciproques. La possibilité d'une pleine participation de certains pays d'Europe centrale et orientale, des États baltes, de Chypre et de Malte à l'Union européenne est par ailleurs à l'examen. Les accords régionaux réciproques entre pays en développement ont tendance à se multiplier eux aussi.

11. La tendance à une plus grande réciprocité dans les relations commerciales Nord-Sud s'est également fait sentir dans le cadre des préparatifs pour la négociation d'un nouvel accord devant faire suite à la Convention de Lomé, qui arrive à expiration en février 2000. De l'avis de la Commission européenne, "l'approfondissement du partenariat économique UE-ACP ne pourra se faire que si l'approche traditionnelle en matière commerciale, caractérisée par une relation centrée sur le régime des préférences unilatérales, fait progressivement place à une approche plus équilibrée, caractérisée par une réelle relation de partenariat, qui tienne compte des intérêts mutuels des deux parties" ⁴.

12. La Commission européenne a proposé des orientations pour l'ouverture de négociations conformes à cette approche politique de base ⁵. La négociation d'un accord-cadre avec les pays ACP serait suivie par la conclusion d'un certain nombre d'accords de partenariat économique différenciés, principalement avec des sous-groupes régionaux engagés dans un processus

d'intégration. Dans le cadre de ces accords de partenariat, des zones de libre-échange seraient établies progressivement à partir de 2006. Les préférences actuellement accordées dans le cadre de la Convention de Lomé seraient maintenues jusqu'en 2005. Après quoi, les pays ACP autres que les PMA, qui ne souhaitent pas conclure d'accords réciproques avec l'Union européenne "retomberaient" dans le SGP.

13. Lors du premier Sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays ACP tenu en novembre 1997 à Libreville, il a été demandé à l'Union européenne de maintenir les préférences commerciales non réciproques et les protocoles préférentiels relatifs aux produits de base, dans le cadre d'un programme général de développement du commerce que les pays ACP se sont engagés à entreprendre⁶. Ces pays ont invité l'Union européenne à appuyer leurs efforts visant à supprimer les contraintes qui pèsent sur l'offre. Les principes directeurs définis à Libreville ont été repris dans les "directives de négociation pour la coopération ACP-Union européenne au-delà de la Convention de Lomé IV, adoptées à la réunion du Conseil des ministres des pays ACP qui s'est tenue à la Barbade en mai 1998.

14. A long terme, le SGP et les autres préférences commerciales unilatérales perdront leur importance pour les pays en développement bénéficiaires à mesure que ceux-ci concluront des accords commerciaux réciproques avec leurs partenaires commerciaux développés donneurs de préférences. Ces accords leur offriront, à terme, des conditions d'accès relativement plus favorables, voire, dans bien des cas, un libre accès total aux marchés de leurs partenaires commerciaux développés.

15. Ainsi, la Zone de libre-échange des Amériques remplacera avantageusement toutes les préférences unilatérales accordées aux pays en développement de l'hémisphère occidental par les États-Unis dans le cadre du SGP, de l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes (IBC) et de la loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins (APTA), et par le Canada dans le cadre du SGP et du Programme canadien pour le commerce, l'investissement et la coopération industrielle (CARIBCAN). Le mécanisme de l'APEC (Coopération économique Asie-Pacifique) se substituera à toutes les préférences unilatérales, y compris le SGP, accordées par les États-Unis, le Canada, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour les pays en développement membres de l'APEC riverains du Pacifique et en fait pour tous les pays bénéficiaires si le processus de libéralisation de l'APEC se fait, comme certains l'ont proposé, sur une base NPF. De son côté, la zone de libre-échange établie entre les États-Unis et l'Afrique subsaharienne remplacera le schéma SGP appliqué par les États-Unis pour une grande partie de l'Afrique. Les accords euroméditerranéens d'association et les accords de commerce réciproques succédant à la Convention de Lomé viendront eux aussi se substituer aux préférences commerciales unilatérales et les accords conclus par l'Union européenne avec le MERCOSUR, le Mexique et l'Afrique du Sud rendront le SGP obsolète dans les relations commerciales avec ces pays. Les accords "Europe" ont déjà remplacé le SGP dans les relations commerciales avec les pays d'Europe centrale et orientale.

16. Les accords de commerce réciproques qui succéderont à la Convention de Lomé devront d'ailleurs tenir compte des répercussions négatives que le traitement préférentiel appliqué par les pays ACP aux produits de l'Union

européenne pourrait avoir sur les préférences commerciales unilatérales dont jouissent ces pays dans le cadre des schémas SGP et IBC des États-Unis. Ils pourraient ne plus pouvoir en bénéficier si le traitement préférentiel offert par l'Union européenne a ou est susceptible d'avoir des effets négatifs sensibles sur le commerce des États-Unis. Les pays ACP concernés pourraient alors se trouver dans l'obligation de négocier, à titre de compensation, des conditions d'accès au marché plus favorables pour les États-Unis afin de conserver le bénéfice des schémas SGP et IBC. De la même manière, certaines conditions de réciprocité dans l'octroi des préférences s'appliquent dans le cadre de la Convention de Lomé. Les pays en développement de la région des Caraïbes qui rejoindront la future Zone de libre-échange des Amériques et qui, de ce fait, offriront aux États-Unis et à d'autres membres de cette Zone une réciprocité dans les échanges mutuels sont tenus, aux termes de la Convention de Lomé, d'ouvrir leurs marchés aux produits de l'Union européenne dans une mesure analogue.

C. Les PMA et autres économies structurellement faibles bénéficiaires

17. La plupart des PMA et des autres pays en développement à économie structurellement faible ont ou auront des difficultés à offrir une pleine réciprocité dans les accords commerciaux conclus avec des pays plus développés comme les membres de l'ALENA, ou les arrangements proposés pour faire suite à la Convention de Lomé. Leurs industries naissantes ne pourraient probablement pas survivre à une ouverture large et relativement soudaine de leurs marchés à une forte concurrence étrangère. La nouvelle génération des accords d'intégration régionale met en outre de plus en plus l'accent sur la libéralisation du commerce des services et de l'investissement, sur le droit de la concurrence et sur la poursuite d'autres objectifs économiques, monétaires et politiques. Or, les petits pays qui restent à l'extérieur des arrangements réciproques se heurtent à un renforcement considérable de l'avantage comparatif des pays membres, y compris développés, sur les marchés couverts par ces arrangements. Il peut en résulter un véritable détournement des courants commerciaux et d'investissement au détriment des pays tiers.

18. Dans le cadre des arrangements proposés par la Commission européenne pour succéder à la Convention de Lomé, les PMA appartenant à des sous-groupes régionaux avec lesquels des accords seront conclus devraient accepter le principe de la réciprocité dans les relations commerciales avec l'Union européenne. Toutefois, la Commission européenne reconnaît que cela exigerait des efforts d'ajustement considérables de la part de ces pays, et que ceux-ci pourraient avoir besoin d'un soutien supplémentaire sous forme de mesures d'accompagnement telles que des aides pendant la période de transition ou encore une assistance macroéconomique ou sectorielle. Il semble aussi que la Commission européenne étudie la possibilité de prolonger les délais de transition pour les PMA et autres économies structurellement faibles et vulnérables lors de l'établissement des zones de libre-échange, ou encore d'appliquer les accords de libre-échange à une gamme plus limitée de produits dans ces pays, ce qui laisserait une certaine place aux préférences commerciales non réciproques.

19. Pour les PMA qui n'appartiennent à aucun sous-groupe régional participant à des négociations avec l'Union européenne, l'accord-cadre pour les pays ACP fixerait les conditions d'accès au marché sur la base des acquis

actuels et des conclusions du Conseil de l'Europe du 2 juin 1997 en faveur des PMA, qui prévoient à moyen terme l'entrée en franchise de droits pour pratiquement tous les produits en provenance de ces pays ⁷. Ces dispositions s'appliqueraient à tous les PMA (ACP ou autres), ce qui conduirait à une harmonisation de tous les schémas de préférences non réciproques en faveur des PMA offerts par l'Union européenne.

20. Le problème des petits pays restés à l'extérieur des accords commerciaux régionaux est aussi illustré par le cas des pays insulaires des Caraïbes dont le développement du commerce et de l'économie risque d'être retardé par l'établissement de l'ALENA. Le Gouvernement des États-Unis est conscient de la situation difficile dans laquelle se trouvent ces pays, qui disent être victimes d'un important détournement des courants commerciaux et de l'investissement depuis la création de l'ALENA, notamment dans le secteur des textiles et des vêtements - mais qui estiment n'avoir pas la puissance économique voulue pour établir des relations de réciprocité avec ce groupement d'intégration. Aussi le Gouvernement américain a-t-il proposé d'accorder à ces pays la "parité" avec les pays de l'ALENA sur une base non réciproque dans le cadre de l'Initiative concernant le bassin des Caraïbes.

D. Perspectives

21. De longs processus de négociations multilatérales, d'intégration régionale et de réforme des politiques nationales seront encore nécessaires avant que la libéralisation de l'économie mondiale atteigne un niveau tel que les préférences commerciales unilatérales pour les produits dont l'exportation présente de l'intérêt pour les pays en développement n'aient plus de raison d'être sur le plan commercial. Les négociations multilatérales et régionales se sont avérées être des entreprises de longue haleine, et bien souvent, les délais fixés pour l'établissement de zones de libre-échange entre pays développés et pays en développement sont plutôt des déclarations d'intention politiques que des objectifs réalistes.

22. Il faudra probablement beaucoup de temps pour éliminer tous les obstacles à l'accès aux marchés dans l'hémisphère occidental dans le cadre de la Zone de libre-échange des Amériques, pour instaurer le libre-échange entre l'Union européenne et les divers groupes de pays ACP, pour ouvrir complètement les marchés dans le cadre de l'APEC et pour mettre en place une zone euroméditerranéenne de libre-échange. Des discussions complexes entre les parties seront nécessaires pour peser les avantages et les coûts; elles seront suivies par des examens approfondis au sein de l'OMC, où des pays tiers pourront contester la compatibilité de certains accords commerciaux avec les dispositions du GATT. Pour beaucoup de pays en développement, en particulier les PMA, les négociations visant à établir des zones de libre-échange et d'autres accords commerciaux réciproques risquent d'être difficiles à mener, car ces négociations exigent souvent d'avoir des connaissances spécialisées, et notamment d'être familiarisé avec le cadre réglementaire et la législation commerciale des pays partenaires, en particulier lorsque les négociations portent, au-delà de la simple libéralisation du commerce, sur d'autres domaines complexes tels que les droits de propriété intellectuelle, les lois sur la concurrence ou les règles d'origine.

23. Pendant un certain temps encore, des droits de douane très élevés et fortement progressifs continueront à être perçus sur un nombre important de produits agricoles et industriels dont l'exportation présente de l'intérêt pour les pays en développement, exerçant un fort effet dissuasif sur le commerce de ces produits en l'absence de préférences commerciales. Le processus de libéralisation et la réciprocité croissante dans le commerce international ne devraient donc pas servir d'arguments pour éliminer prématurément les programmes du SGP et autres arrangements préférentiels unilatéraux. Il serait plus positif de réaffirmer le rôle important du SGP et des autres préférences commerciales non réciproques en tant qu'instruments du développement, en renforçant leurs dispositions partout où ces préférences continuent à s'appliquer, notamment en faveur des PMA. En présence d'arrangements commerciaux réciproques, le maintien et l'amélioration des préférences unilatérales peuvent aider les bénéficiaires restés à l'extérieur des zones de libre-échange à regagner une partie de l'avantage comparatif perdu au profit de ceux qui en sont membres. De plus, il reste encore à démontrer que les systèmes de préférences réciproques conduiront à une meilleure utilisation des préférences. Si des mesures annexes et différenciées ne sont pas prises pour s'attaquer aux obstacles existant au niveau de l'offre et aux autres facteurs qui limitaient antérieurement l'utilisation des préférences accordées unilatéralement, les nouveaux arrangements réciproques pourraient en réalité avoir des effets négatifs. Une fois encore, les pays en développement partenaires pourront ne pas tirer parti de l'élargissement de la gamme des produits couverts par les nouveaux arrangements de libre-échange et ne pas être à même, de ce fait, de compenser le coût potentiel d'une ouverture généralisée et relativement rapide de leurs marchés intérieurs.

24. Il faut être réaliste et considérer que pendant quelque temps encore, de nombreux pays en développement auront des difficultés à éliminer leurs droits de douane au même rythme que leurs principaux partenaires commerciaux développés. L'idée d'une totale réciprocité touchant pratiquement l'ensemble des échanges commerciaux semble pour le moment prématurée dans bien des cas. L'instauration d'une concurrence internationale généralisée constitue un processus long et complexe pour un grand nombre de pays en développement et dépend, dans une large mesure, de facteurs extérieurs sur lesquels les pays à titre individuel n'ont aucune emprise.

Chapitre II

ÉCHANGES COMMERCIAUX DANS LE CADRE DU SGP ET DES AUTRES SCHEMAS DE PRÉFÉRENCES NON RÉCIPROQUES : TENDANCES RÉCENTES

25. En 1996, les importations passibles de droits de douane des pays donneurs de préférences en provenance des pays bénéficiaires du SGP se sont élevées à environ 357 milliards de dollars, la part des produits couverts par les schémas de préférences se montant à environ 184 milliards de dollars (52 %). Des importations d'une valeur d'environ 103 milliards de dollars (soit 56 % des produits couverts par le SGP) ont effectivement bénéficié du traitement SGP. En 1976, 20 ans plus tôt, les importations passibles de droits de douane en provenance des pays bénéficiaires du SGP représentaient environ 52 milliards de dollars, dont quelque 24 milliards de dollars (46 %) pour les produits couverts par le SGP. Les importations ayant effectivement bénéficié du traitement SGP se montaient à environ 11 milliards de dollars (45 % des produits couverts par le SGP) (tableau 1 de l'annexe)^{8 9}. La valeur des importations en provenance des PMA ayant bénéficié du traitement SGP est relativement faible (1,6 milliard de dollars en 1996 contre 145 millions de dollars en 1976) (tableau 2 de l'annexe). Ces importations représentent une part infime des importations préférentielles totales des principaux pays donneurs de préférences (1,6 % en 1996 et 1,3 % en 1976).

26. L'Union européenne, le Japon et les États-Unis continuent à absorber l'essentiel des importations effectuées dans le cadre du SGP, l'Union européenne étant de loin le marché le plus important. Les importations européennes bénéficiant du traitement SGP ont représenté 70 milliards de dollars en 1995 et 62,5 milliards de dollars en 1996 (voir le tableau 1 de l'annexe).

27. Les avantages du SGP continuent à profiter essentiellement à une poignée de pays en développement bénéficiaires (voir le tableau 3 de l'annexe). Dans le cas des États-Unis, les 10 principaux pays bénéficiaires ont fourni 85 % des importations préférentielles effectuées dans le cadre du SGP en 1996. La situation est la même dans l'Union européenne et au Japon, où la part des 10 principaux fournisseurs a atteint respectivement 79 % et 86 % en 1996. Les principaux fournisseurs dans le cadre du SGP sont les grands pays exportateurs d'Asie et quelques autres en Amérique latine.

28. La monopolisation des avantages du SGP par quelques pays fournisseurs bénéficiaires est encore plus marquée dans le cas des PMA (voir le tableau 4 de l'annexe). En 1996, les parts cumulées des cinq principaux PMA fournisseurs dans les importations profitant du SGP ont atteint un peu plus de 90 % sur les marchés des États-Unis et du Japon et jusqu'à 97 % sur le marché de l'Union européenne. Parmi les PMA bénéficiaires, le Bangladesh a été l'un des fournisseurs les plus actifs, venant en tête dans les exportations des États-Unis et de l'Union européenne en 1996. Quelques PMA d'Afrique comptent aussi parmi les cinq principaux PMA bénéficiaires des schémas SGP des États-Unis et du Japon.

29. Les importations (au niveau de la position à six chiffres du Système harmonisé) effectuées dans le cadre du SGP en provenance de pays autres que les PMA sont relativement diversifiées, bien que des progrès puissent encore être accomplis à cet égard. En 1996, les 25 principaux produits importés dans le cadre du SGP par les États-Unis, le Japon et l'Union européenne

en provenance de pays bénéficiaires autres que des PMA ont représenté respectivement 36 %, 38 % et 23 % du total des importations SGP en provenance de ces pays. Au Japon, la proportion de produits alimentaires parmi les 25 principaux produits d'importation (10 en 1996) est relativement importante, beaucoup plus que dans l'Union européenne (5 en 1996) et aux États-Unis (1 seulement en 1996) (tableau 5 de l'annexe).

30. Dans le cas des PMA, en revanche, les importations bénéficiant du SGP sont très peu diversifiées (tableau 6 de l'annexe). En 1996, les cinq principaux produits importés par les États-Unis, l'Union européenne et le Japon en provenance des PMA dans le cadre du SGP représentaient respectivement 62 %, 64 % et 81 % du total des importations préférentielles en provenance de ces pays. Parmi les produits venant en tête figuraient les produits alimentaires, y compris le poisson et les crustacés (notamment dans le cas du Japon), les vêtements (en particulier dans l'Union européenne) et le sucre non raffiné (aux États-Unis). Les importations de sucre des États-Unis dans le cadre du SGP provenaient exclusivement de deux pays - le Mozambique et le Malawi - tandis que les importations japonaises de poulpes séchés ou congelés venaient de trois pays, à savoir la Mauritanie et la Gambie, ainsi que Kiribati (qui ne figure pas parmi les PMA). Dans le cas de la Mauritanie, les exportations de poulpes étaient pratiquement les seules exportations SGP à destination du marché japonais.

31. Le taux d'utilisation, c'est-à-dire le rapport entre les importations ayant effectivement bénéficié du traitement SGP dans le cadre d'un schéma de préférences et les importations officiellement couvertes par ledit schéma, est une façon d'évaluer la mesure dans laquelle les bénéficiaires ont réellement profité d'un schéma de préférences. En 1996, les taux d'utilisation des schémas de préférences appliqués par les États-Unis et l'Union européenne ont été d'environ 60 % pour les bénéficiaires autres que les PMA. Le taux d'utilisation du schéma japonais a été nettement inférieur, autour de 40 %. Le taux d'utilisation du schéma des États-Unis a été plus faible pour les produits agricoles que pour les produits industriels tandis que sur les marchés de l'Union européenne et du Japon les taux d'utilisation ont été beaucoup plus favorables pour les produits agricoles, s'élevant respectivement à environ 80 % et à plus de 90 %. Le taux d'utilisation du schéma de préférences japonais a été relativement faible dans le secteur industriel (35 %) (tableau 7 de l'annexe). En 1996, des taux d'utilisation inférieurs à 50 % ont été enregistrés dans les secteurs suivants : boissons et tabacs, énergie et produits minéraux, vêtements, électronique grand public, horlogerie (Union européenne); produits laitiers, sucre, chocolat et préparations à base de cacao, cuir et produits du cuir, textiles, vêtements et chaussures (Japon); fruits et légumes, préparations et conserves à base de viande et de poisson (États-Unis).

32. Pour les PMA, le taux d'utilisation des schémas du Japon et des États-Unis a été d'environ 70 % en 1996; mais il a été légèrement inférieur à 50 % en ce qui concerne le schéma de l'Union européenne (tableau 8 de l'annexe). Des taux d'utilisation élevés dans le secteur agricole ont été enregistrés aux États-Unis (93 %) et au Japon (presque 100 %) mais ces taux ont été comparativement beaucoup plus faibles dans l'Union européenne (48 %). Dans le secteur industriel, les taux d'utilisation en 1996 ont été relativement faibles tant pour le schéma japonais que pour celui de l'Union européenne (environ 45 % dans les deux cas) mais ils ont été un peu plus élevés pour le schéma des États-Unis (56 %) (tableau 8 de l'annexe).

Des taux d'utilisation égaux ou inférieurs à 50 % ont été enregistrés en 1996 dans les secteurs suivants : produits laitiers, huiles et graisses végétales, boissons et tabacs, vêtements, électronique grand public, ouvrages en métaux (Union européenne); fruits et légumes, vêtements, ouvrages en métaux (Japon); boissons et tabacs, électronique grand public, ouvrages en métaux, bois et papier (États-Unis).

33. L'examen de ces chiffres permet de tirer trois grandes conclusions : premièrement, le fait que les avantages du SGP continuent à profiter essentiellement à un nombre relativement restreint de grands pays en développement exportateurs peut faire douter de l'efficacité des mesures de gradation en tant que moyen de promouvoir une répartition équitable des avantages entre les bénéficiaires. Deuxièmement, les faibles taux d'utilisation montrent que beaucoup des possibilités commerciales offertes dans le cadre du SGP restent inexploitées par les bénéficiaires. Troisièmement, le fait que les PMA soient très peu nombreux à profiter des avantages du SGP (si l'on examine séparément les importations préférentielles en provenance de ces pays) est particulièrement préoccupant. Il montre que la plupart des PMA ne tirent pas parti du SGP, ou quasiment pas.

34. Dans le cadre de la Convention de Lomé, les pays ACP dans leur ensemble n'ont pas non plus réussi à s'implanter sur le marché de l'Union européenne, bien qu'ils soient au sommet de la pyramide des préférences accordées par l'Europe. Entre 1976 et 1996, la part des importations en provenance de ces pays dans les importations totales de l'Union européenne a fortement baissé, tombant de 6,7 % à quelque 3 %. Comme les importations effectuées dans le cadre du SGP, elles n'ont concerné qu'un relativement petit nombre de pays bénéficiaires. Treize pays ACP sur un total de plus de 70 ont fourni plus de 70 % de l'ensemble des exportations des pays ACP vers l'Union européenne, et seuls quelques pays comme les Fidji, la Jamaïque, Maurice ou le Zimbabwe sont parvenus à diversifier ces exportations vers des secteurs non traditionnels comme les textiles, les vêtements, le poisson traité et certains produits horticoles tels que les fleurs coupées fraîches. Les exportations de produits manufacturés ne représentent plus de la moitié des exportations totales que pour Maurice et le Lesotho, l'essentiel de leurs ventes étant constitué par les textiles et les vêtements. Il semble que la forte dépendance des pays des Caraïbes à l'égard du commerce réalisé dans le cadre des protocoles relatifs aux produits de base, notamment en ce qui concerne les exportations de bananes, ait été un obstacle à la diversification de la production à l'exportation.

35. Cette concentration des avantages commerciaux sur une poignée de pays bénéficiaires et sur une gamme limitée de produits d'exportation se retrouve dans les autres régimes de préférences commerciales non réciproques. Ainsi, la République dominicaine est de loin le principal bénéficiaire du schéma IBC (en particulier pour les exportations de sucre, de dessus de chaussures en cuir, de cigares de luxe et de matériel médical et chirurgical), la Jamaïque et le Guyana sont les principaux bénéficiaires du CARIBCAN (pour les exportations de langoustes et les appareils d'éclairage), la Colombie est le principal bénéficiaire de la loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins (pour les exportations de produits de la floriculture) et les Fidji sont le principal bénéficiaire de l'Accord régional de commerce et de coopération économique pour le Pacifique Sud (SPARTECA) (pour les exportations de vêtements).

Chapitre III

MEILLEURE UTILISATION DES PRÉFÉRENCES COMMERCIALES ET ÉLARGISSEMENT DE CELLES-CI, NOTAMMENT EN FAVEUR DES PMA

A. Moyens de promouvoir l'utilisation des préférences commerciales

36. L'utilisation insuffisante des avantages inhérents au SGP est imputable à diverses difficultés. Certaines peuvent, dans une large mesure, être aplanies par les pays bénéficiaires eux-mêmes, tandis que d'autres sont indépendantes de leur volonté. Les premières tiennent, en particulier, à la méconnaissance des schémas de préférences de la part des exportateurs, aux déficiences des moyens de gestion et des capacités institutionnelles nécessaires pour tirer parti du SGP et appliquer les procédures connexes et, plus précisément, aux coûts de transaction élevés qui résultent de ces déficiences et entravent une meilleure utilisation des préférences commerciales. Ces problèmes sont particulièrement prononcés dans le cas des PMA. Les schémas de préférences, les règles d'origine dont ils s'accompagnent et les prescriptions relatives aux documents à fournir sont relativement complexes; en outre, les schémas diffèrent considérablement les uns les autres tant en ce qui concerne la gamme des produits visés que sur d'autres aspects fonctionnels et opérationnels. Les schémas de préférences font également l'objet de modifications. Il peut s'avérer fastidieux de vérifier si tel ou tel produit est visé par un schéma - en particulier dans les cas où des restrictions sont applicables, qu'il s'agisse de délais de commercialisation et de variations saisonnières dans le secteur agricole, ou de plafonds et de dispositions limitatives fondées sur la capacité concurrentielle - et de veiller ensuite à ce que les exportations bénéficient effectivement d'un régime préférentiel dans le pays importateur donneur de préférences. Une capacité d'exportation insuffisante constitue souvent un autre problème majeur.

37. Quelques grands pays en développement ont mis en place des services d'appui efficaces pour aider leurs exportateurs à tirer parti des préférences commerciales, dès lors que l'expansion des exportations au titre du SGP est devenue un important objectif de la politique commerciale nationale. Leur expérience peut fournir des indications à d'autres bénéficiaires qui n'ont pas su aussi bien exploiter les avantages du SGP. Des organismes gouvernementaux tels que le Conseil de développement du commerce de Singapour ou le Bureau des douanes des Philippines ont activement contribué à faciliter les opérations d'exportation au titre du SGP. Ils ont fourni des services consultatifs en s'appliquant notamment à recenser les possibilités commerciales offertes par le SGP, suivi l'évolution des schémas de préférences et comptabilisé les exportations de textiles visées par le SGP mais soumises à des contingents. Certains ont également mis en place un "guichet unique" chargé de toutes les formalités pour permettre aux exportateurs de ne s'adresser qu'à un seul organisme.

38. Les mesures prises par les pays bénéficiaires peuvent être étayées par des efforts complémentaires de la part des importateurs et des gouvernements des pays donneurs de préférences visant à mieux tirer parti du SGP. Ainsi, les avantages offerts à ce titre peuvent, le cas échéant, s'accompagner d'accords de coopération industrielle entre les importateurs et les producteurs des pays en développement en vue de renforcer et de diversifier les capacités de production de ces derniers. Par exemple, dans le cadre du programme d'accès

spécial des États-Unis pour les textiles concernant le bassin des Caraïbes, qui vise les opérations de perfectionnement passif effectuées dans les pays de cette région, des entreprises manufacturières des États-Unis ont fourni une aide technique et un savoir-faire à leurs sous-traitants des Caraïbes. Des industriels européens ont offert une assistance similaire au niveau des entreprises dans le cadre d'accords de perfectionnement passif conclus par l'Union européenne, notamment au profit de sous-traitants de pays en développement de la région méditerranéenne et de pays d'Europe orientale. Les gouvernements des pays donneurs de préférences peuvent contribuer à rendre les pays bénéficiaires mieux à même de tirer parti des préférences commerciales, moyennant une assistance bilatérale propre à renforcer les capacités d'exportation. L'expérience tirée de programmes de modernisation industrielle dans le cadre des initiatives MEDA et PHARE de l'Union européenne au profit des pays du pourtour méditerranéen et de l'Europe orientale fournit à cet égard des orientations des plus utiles. Les pays donneurs de préférences peuvent en outre envisager d'offrir des incitations à ceux de leurs producteurs qui investissent dans des pays bénéficiaires dans les secteurs visés par le SGP.

39. Les activités de coopération technique des organisations internationales sont également susceptibles d'aider à mieux tirer parti du SGP. A sa neuvième session, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a recommandé que la coopération technique de la CNUCED soit axée, entre autres, sur les moyens de contribuer à une meilleure utilisation des préférences en faisant encore mieux connaître le SGP et d'autres arrangements commerciaux préférentiels. La coopération technique pourrait être renforcée et réorientée de façon à mettre davantage l'accent sur les moyens d'aider les PMA et d'autres pays ayant une économie structurellement faible à mieux exploiter les préférences commerciales; dans le cas de pays en développement plus avancés, elle pourrait être adaptée en fonction de l'évolution de leurs besoins.

40. Pour aider les PMA à mettre davantage à profit le SGP, il faudrait entreprendre des activités de coopération technique qui fassent mieux connaître les avantages inhérents à ce système, renforcent les ressources humaines et les capacités institutionnelles nécessaires pour satisfaire aux procédures correspondantes et contribuent à réduire les coûts de transaction. A cet effet, il serait souhaitable d'étoffer considérablement l'assistance directe fournie sous la forme de services consultatifs et d'ateliers nationaux sur les différents schémas ou sur certains aspects techniques du SGP et d'autres conditions d'accès aux marchés. Par ailleurs, des tables rondes nationales pourraient être organisées dans les pays concernés en vue d'échanger des données d'expérience avec des experts et des entreprises de pays en développement qui ont pu effectivement bénéficier du SGP aux fins de leur développement. Les entreprises importatrices des pays donneurs de préférences peuvent également être associées aux activités de coopération technique, ce qui permettrait de s'inspirer et de profiter de l'expérience concrète qu'elles ont acquise en matière d'achat de produits aux PMA au titre du SGP. À terme, des arrangements mutuels de type CTPD pourraient en outre être mis en place en vue de mettre en oeuvre des activités de formation.

41. Les modalités de la coopération technique destinée aux pays en développement plus avancés peuvent être orientées progressivement vers des mesures d'appui susceptibles d'aider les responsables nationaux de ces pays à organiser eux-mêmes des ateliers, des activités d'information et des services

de formation à l'intention des exportateurs, concernant non seulement le SGP, mais également d'autres types de réglementation commerciale régissant l'accès aux marchés des pays développés. Selon cette approche décentralisée de la coopération technique, il conviendrait de mettre au point des supports d'information et des matériels didactiques à diffuser auprès des institutions des pays en développement capables de fournir des services de renseignements et des stages de formation aux producteurs et aux exportateurs locaux. Une coopération technique s'inspirant de ces principes permettrait d'atteindre une proportion nettement plus importante de producteurs et d'exportateurs et s'avérerait également plus rentable. La CNUCED aurait en la matière pour tâche de contrôler en permanence la qualité du matériel pédagogique et des activités de formation assurées par les institutions nationales.

42. Le renforcement des services d'information et de formation pourrait comporter divers éléments : i) mise à jour constante et diffusion de renseignements sur le SGP et les règlements commerciaux grâce à la fourniture de matériel didactique sur CD-ROM, disquettes ou autres supports adéquats; ii) présentation de renseignements concernant les schémas de préférences sur l'Internet; iii) élaboration de programmes de formation pour chacun des schémas de préférences; iv) création d'un réseau d'établissements de formation coopérant les uns avec les autres dans les pays en développement (chambres de commerce, instituts de promotion des exportations, établissements universitaires, etc.); et v) octroi d'une assistance dans la formation d'instructeurs et, le cas échéant, l'adaptation des programmes de formation aux conditions nationales.

43. Enfin, des mesures d'appui pourraient être prises pour : i) accroître les ressources financières allouées par les pays donateurs et le PNUD aux activités de coopération technique de la CNUCED visant à mieux exploiter le SGP; ii) étoffer la coopération entre les pays donateurs de préférences et le secrétariat de la CNUCED dans la collecte de renseignements sur le SGP; et, de manière générale, iii) renforcer les activités de coopération technique des organisations internationales axées sur l'expansion des capacités d'exportation des bénéficiaires, notamment les PMA et d'autres pays ayant une économie structurellement faible.

44. Le programme d'assistance technique de la CNUCED relatif au système généralisé de préférences et aux autres lois et règlements commerciaux a déjà commencé à mettre en oeuvre certaines des activités susmentionnées. La mise à jour d'une série de manuels sur les schémas de préférences et les lois et règlements commerciaux nationaux doit en principe être achevée dans le courant de l'année. Par ailleurs, des travaux ont été entrepris pour mettre au point un manuel de formation informatisé sur le schéma de préférences de l'Union européenne; il pourra être consulté sur l'Internet, sur CD-ROM et sur disquettes. Des travaux similaires seront progressivement réalisés sur tous les autres schémas de préférences. Le programme de coopération technique prévoit en outre, sous réserve que des contributions financières suffisantes soient fournies par les donateurs, d'incorporer dans le système TRAINS des données commerciales sur l'utilisation du SGP au niveau des lignes tarifaires. Cette innovation permettra aux centres de coordination du SGP d'évaluer les résultats obtenus dans chaque pays en matière d'utilisation du SGP et, en particulier, de mettre en évidence les produits d'exportation qui n'en ont pas bénéficié de manière satisfaisante. Des mesures correctives pourront alors être définies en concertation étroite avec les exportateurs et producteurs concernés.

B. Élargissement des préférences

1. Améliorations récentes

45. Bon nombre de pays donneurs de préférences ont introduit diverses modifications dans leurs schémas depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay, en vue notamment de les adapter aux résultats de ce dernier. De nouvelles initiatives ont en particulier été prises pour élargir les préférences commerciales prévues à l'intention des PMA.

a) Améliorations destinées à tous les bénéficiaires

46. Dans plusieurs schémas de préférences, la gamme des produits visés a été sensiblement élargie pour tous les pays bénéficiaires. Dans certains cas, le nombre des produits agricoles et des denrées alimentaires transformées auxquels ils s'appliquent a été augmenté de manière appréciable. Les contingents et plafonds applicables aux avantages découlant du SGP, en général, ou à telle ou telle gamme de produits ont parfois été supprimés. L'Union européenne a introduit un schéma entièrement nouveau dans lequel ces restrictions sont remplacées par une "modulation" des préférences selon la vulnérabilité des secteurs de production à l'effet des importations.

47. Quelques schémas de préférences ont abaissé leurs taux préférentiels pour atténuer l'incidence de la diminution des taux NPF sur les avantages du SGP. Le schéma japonais prévoit un nombre accru de réductions tarifaires au titre du SGP sur les denrées agricoles - dont tous les produits tropicaux et les produits de la pêche - de façon à préserver la marge préférentielle, compte tenu de l'abaissement des droits NPF résultant du Cycle d'Uruguay. Dans le schéma canadien, les nouveaux taux SGP ont été fixés au-dessous des nouveaux taux NPF. Au total, près de 3 520 modifications ont été opérées.

48. Dans la quasi-totalité des schémas, de nouveaux pays ont été désignés comme bénéficiaires du SGP. Les pays membres de la Communauté d'États indépendants ainsi que l'Afrique du Sud ont, en particulier, été ajoutés à certaines listes de bénéficiaires. Quelques schémas de préférences, notamment ceux de l'Union européenne et de la Suisse, ont amélioré les règles d'origine en introduisant des dispositions relatives aux éléments provenant du pays donneur. Dans certains cas, il n'est plus nécessaire de fournir la formule A de certificat d'origine, ce qui facilite les procédures. Un certain nombre de pays donneurs de préférences se sont attachés à mettre en place des schémas à plus long terme de façon à leur conférer un caractère plus stable et plus prévisible.

b) Initiatives en faveur des PMA

49. Les pays donneurs ont entrepris des efforts visant à améliorer les préférences commerciales offertes aux PMA tant dans le cadre du SGP qu'en dehors de celui-ci.

i) Améliorations apportées au SGP

50. Outre le fait que les PMA ont bénéficié de l'élargissement général de la gamme des produits visés par le SGP, certains schémas, notamment ceux des États-Unis, de la Norvège et de la Suisse, ont élargi en faveur de ces pays l'éventail des produits inclus. En règle générale, les PMA bénéficient à

présent de l'admission en franchise pour les produits visés par les schémas de préférences actuels. Le Canada étudie actuellement la possibilité d'accroître le nombre des produits admis en franchise pour les PMA.

51. L'éventail des produits visés par le schéma des États-Unis a été élargi en faveur des PMA grâce à l'adjonction de près de 1 800 produits agricoles et industriels en 1997. Dans le secteur agricole, le schéma englobe la quasi-totalité des produits alimentaires, y compris les aliments transformés et les produits de la pêche. Vu le nombre des denrées agricoles visées, il est désormais nettement plus facile aux PMA bénéficiaires d'exporter de nouveaux produits vers le marché des États-Unis. L'effet de l'élargissement de la gamme des produits visés sur l'expansion des exportations industrielles risque d'être moins prononcé, car la plupart des produits industriels sensibles aux importations restent exclus et, pour de nombreux autres articles manufacturés, les capacités de production des PMA sont encore relativement faibles. Selon des indications fournies par le Gouvernement des États-Unis, les nouvelles concessions accordées aux PMA englobent des importations supplémentaires provenant des pays subsahariens qui, en 1996, étaient estimées à 2,5 milliards de dollars.

52. Un certain nombre de pays donneurs de préférences ont assoupli les règles d'origine rigoureuses du SGP en faveur des PMA en accordant des dérogations et en simplifiant les prescriptions en matière de certificats. En tant que mesure immédiate visant à améliorer l'accès des PMA aux marchés, le Conseil européen a annoncé que la Communauté entendait promouvoir les possibilités de cumul régional au profit de ces pays et répondre de manière positive à leurs demandes de dérogation aux règles d'origine applicables. À cet égard, l'Union européenne a introduit, pour certains PMA d'Asie, une dérogation à la règle selon laquelle, dans la fabrication de certains articles d'habillement, deux opérations de transformation doivent être effectuées dans le pays exportateur pour permettre à celui-ci de bénéficier du régime SGP. Les pays en question peuvent ainsi, dans la confection de certains vêtements, utiliser à présent du tissu et du fil importés d'un pays membre de l'ANASE (à l'exception du Myanmar), de l'Association de l'Asie du Sud pour la coopération régionale (SAARC) ou de la Convention de Lomé. De même, le Japon a assoupli les prescriptions relatives aux règles d'origine aux fins du SGP, les tissus importés pouvant à présent être utilisés dans la production de certains articles d'habillement (classés au chapitre 62 du Système harmonisé). Cependant, les exportations qui bénéficient de cet assouplissement des règles d'origine de l'Union européenne et du Japon sont soumises à des limitations quantitatives.

53. Le Conseil européen a en outre laissé entrevoir une mesure supplémentaire applicable à moyen terme, consistant à adapter les règles d'origine de façon à stimuler le développement des industries existantes et la création de nouvelles branches d'activité dans les PMA. Cependant, ainsi qu'il a été précisé, une telle adaptation ne devrait pas permettre à des pays tiers de tirer indûment parti des possibilités de cumul et de la simplification des règles. La Commission européenne a par ailleurs souligné que les mesures de gradation appliquées aux pays ne devait pas entraîner des effets indésirables sur les avantages prévus à l'intention de pays bénéficiaires, notamment les PMA, dans le cadre du mécanisme de cumul régional. Des dispositions seraient donc prises pour préserver ces avantages dans les cas où ils représentent un droit acquis de longue date. Ainsi, les facteurs de production

fournis aux membres de groupes régionaux par des pays exclus du SGP continueront de bénéficier des dispositions du SGP en matière de cumul.

54. Les Etats-Unis et le Canada n'exigent plus la formule A de certificat d'origine, ce qui réduit les coûts de transaction pour les exportateurs. Le Canada envisage d'assouplir encore davantage les dispositions relatives aux règles d'origine après consultation du grand public et des milieux d'affaires.

ii) Autres préférences commerciales

55. Dans le cadre de la Convention de Lomé, l'Union européenne a amélioré le régime d'accès préférentiel aux marchés pour de nombreux produits sensibles en faveur des pays ACP, qui comprennent 39 PMA. Elle a en outre étendu le traitement favorable accordé aux pays ACP en vertu de la même Convention aux PMA qui ne sont pas signataires de celle-ci, c'est-à-dire essentiellement des PMA d'Asie. Les produits soumis à des contingents sont toutefois exclus de cette mesure. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe a, dans ses conclusions du 2 juin 1997, invité la Commission européenne à proposer d'autres mesures concrètes à prendre de manière autonome à moyen terme afin d'améliorer l'accès aux marchés pour les PMA. Les propositions en question devraient comprendre l'admission en franchise pour la quasi-totalité des produits en provenance des PMA. Cela étant, le Conseil a en même temps estimé que la Commission devait également élaborer un mécanisme approprié pour protéger les secteurs sensibles contre tout déséquilibre inopiné.

56. Par ailleurs, la loi sur la croissance et les perspectives de l'Afrique proposée par le Gouvernement des Etats-Unis dans le cadre de sa nouvelle politique relative au commerce et à l'investissement à l'égard de l'Afrique subsaharienne permettrait d'appliquer sous certaines conditions aux pays en développement subsahariens répondant aux critères voulus le régime d'admission en franchise pour tous les produits non sensibles à l'effet des importations. Ces avantages, accordés au titre du SGP, resteraient en vigueur jusqu'au 31 mai 2007. La loi envisagée introduirait également des dispositions relatives au cumul régional et aux éléments provenant du pays donneur pour les pays en développement d'Afrique subsaharienne remplissant les conditions requises. Le schéma SGP des États-Unis n'autorise pas les éléments originaires du pays donneur et n'applique pas non plus le principe du cumul à l'égard de la région subsaharienne.

iii) Initiatives prises par les pays en développement

57. Les pays en développement prennent eux-mêmes de plus en plus d'initiatives visant à accorder unilatéralement aux PMA un accès préférentiel aux marchés. Bon nombre de membres du système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC) offrent des conditions particulières d'accès aux PMA qui participent à ce mécanisme. Cependant, en dépit des quelques signes d'intérêt qui se sont manifestés, un nombre encore limité de PMA font à ce jour partie du SGPC.

58. A la réunion de haut niveau sur des mesures intégrées en faveur du développement du commerce des pays les moins avancés, qui s'est tenue en octobre 1997, plusieurs pays en développement se sont dits prêts à introduire un schéma de préférences à l'intention des PMA ou à leur accorder des concessions particulières supplémentaires dans le cadre du SGPC. L'Egypte, la Malaisie, la République de Corée, Singapour et la Thaïlande ont annoncé des

mesures de ce type. Le Chili et l'Indonésie étudient également la possibilité de faire bénéficier les PMA de telles concessions. Par ailleurs, le Maroc entend introduire, au profit des PMA africains, un régime d'admission en franchise pour divers produits. L'Inde et l'Afrique du Sud envisagent des mesures spéciales en faveur des PMA dans le cadre de leurs groupements d'intégration régionale respectifs. Les pays en développement donneurs de préférences n'ont pas encore fourni de précisions sur ces diverses concessions, concernant par exemple la gamme des produits visés ou les marges préférentielles. La Turquie a introduit des concessions sélectives prévoyant l'admission en franchise de 556 produits (définis au niveau des positions à 12 chiffres du tarif douanier) en faveur des PMA, concessions qui seront accordées jusqu'à ce que la Turquie adopte le schéma de préférences de l'Union européenne. D'après le Gouvernement turc, les importations des produits en question représentaient 600 millions de dollars environ en 1996.

2. Possibilités d'accroître les avantages accordés

59. Aussi encourageantes que soient les améliorations récemment apportées aux schémas de SGP et autres préférences commerciales, l'effet positif des régimes préférentiels pourrait encore être accru. Les pays donneurs sont invités à examiner les possibilités de renforcer les avantages commerciaux qu'ils accordent de manière autonome.

a) Gamme des produits visés, marges préférentielles et contingents tarifaires

60. Dans la plupart des cas, une majorité de produits (définis au niveau des positions à 8 chiffres du Système harmonisé) restent exclus du champ d'application des schémas de préférences, mais sont soumis à des droits NPF de 5 % ou plus, ce qui laisse la possibilité de bénéficier de marges préférentielles commercialement significatives. Bon nombre de ces produits intéressent le commerce d'exportation des pays en développement, même si les articles exclus varient suivant les schémas. Il s'agit en particulier de produits agricoles non tropicaux, mais également de denrées tropicales et, dans le cas de certains schémas, de produits provenant des ressources naturelles. Quelques schémas excluent pour une large part certains produits manufacturés sensibles à l'effet des importations, notamment les textiles, les vêtements, les articles en cuir et la chaussure. En 1996, les importations de produits exclus assujetties à un droit d'au moins 5 % en provenance de bénéficiaires autres que les PMA aux États-Unis, au Japon, dans l'Union européenne et au Canada se sont chiffrées à 18,3 milliards, 9,6 milliards, 5,8 milliards et 2,9 milliards de dollars, respectivement (tableau 9 de l'annexe) (pour les PMA, voir la section f) ci-dessous). Un grand nombre de produits agricoles et industriels qui sont exclus des schémas de préférences mais présentent un intérêt à l'exportation pour les pays en développement continueront d'être soumis à des crêtes tarifaires après la mise en oeuvre des réductions de droits du Cycle d'Uruguay. La conversion des mesures non tarifaires en droits de douane pour les produits agricoles de la zone tempérée et certains produits véritablement tropicaux permet à présent de les incorporer directement dans le SGP. Un élargissement supplémentaire de la gamme des produits visés constitue un important moyen d'accroître les avantages découlant du SGP.

61. Dans les cas où les produits soumis à des crêtes tarifaires sont visés par des schémas SGP, il arrive souvent que les préférences accordées

n'abaissent pas sensiblement les droits de douane applicables. De ce fait, les bénéficiaires du SGP n'en retirent pas d'avantage concurrentiel décisif, alors qu'ils ont des coûts de transaction parfois élevés à supporter pour satisfaire aux exigences du SGP. Les marges préférentielles pourraient donc être améliorées lorsque des produits intéressant le commerce d'exportation des pays en développement continuent de faire l'objet de crêtes tarifaires. Dans le secteur agricole, il existe d'amples possibilités d'abaisser sensiblement les droits de douane et d'accorder des marges préférentielles commercialement significatives dans les cas où le processus de tarification a entraîné l'application de droits élevés - souvent prohibitifs - en particulier pour les principales denrées agroalimentaires et d'autres produits.

62. Par ailleurs, il se peut que des exportations pour lesquelles un traitement SGP est demandé soient comptabilisées en même temps que des importations NPF dans les contingents tarifaires applicables à de nombreux produits agricoles qui ont fait l'objet d'une tarification. Des contingents de ce type sont également appliqués à certains produits industriels sensibles à l'effet des importations. Le Japon accorde par exemple la réduction SGP aux articles de voyage et produits en cuir et aux chaussures, uniquement dans les limites de contingents tarifaires qui sont en général rapidement remplis peu après leur ouverture. Le fait de supprimer un tel contingentement pour les importations au titre du SGP - autrement dit de permettre aux bénéficiaires du SGP de profiter hors contingent des taux SGP ou des taux applicables à des produits sous contingent - aurait pour effet d'accroître considérablement les avantages découlant du SGP, en particulier dans le secteur agricole.

b) Gradation

63. Les pays donneurs de préférences appliquent de plus en plus des mesures de gradation aux pays bénéficiaires qui ne sont plus considérés comme ayant besoin d'un traitement préférentiel. Un nombre croissant d'articles intéressant le commerce d'exportation des pays en développement sont touchés par le principe de la gradation par produit et par pays, selon lequel les avantages du SGP sont progressivement retirés aux pays bénéficiaires pour tel ou tel produit ou secteur de production. Il s'agit dans bien des cas de produits dont l'exportation présente un intérêt particulier pour bon nombre de pays en développement : minéraux, produits chimiques, engrais, matières plastiques et caoutchouc, cuir et produits dérivés, chaussure, textiles et vêtements, bois, bijoux et métaux précieux, produits de la sidérurgie, électronique grand public, papier, verre et produits céramiques, véhicules et matériel de transport, instruments optiques, horlogerie et instruments de musique. En outre, le principe de la gradation complète par pays est de plus en plus fréquemment appliqué pour retirer totalement les avantages du SGP aux pays en développement économiquement avancés. Les PMA ne sont pas touchés par les mesures de gradation, mais quelques pays en développement à faible revenu ayant d'importantes capacités d'exportation en sont devenus la cible dans certaines catégories de produits. La gradation comporte un élément d'incertitude qui décourage la planification à long terme, voire l'investissement, de la part des exportateurs et des importateurs, d'autant que ces mesures peuvent reposer sur des critères qui varient considérablement d'un schéma à l'autre.

64. Les pays donneurs pourraient encourager une répartition plus équitable des avantages si les mesures de gradation s'accompagnaient d'efforts visant à stabiliser, sinon à accroître la valeur totale des schémas de préférences en

élargissant la gamme des produits visés et en abaissant les taux de droit pour les bénéficiaires restants. La valeur totale d'un schéma peut être mesurée en calculant le montant des recettes douanières non perçues et le volume du commerce ayant bénéficié du traitement SGP. L'application du principe de la gradation selon des critères plus transparents et plus objectifs contribuerait en outre à en réduire les effets négatifs sur l'efficacité du SGP en tant qu'instrument de développement.

c) Application de conditions non commerciales

65. Un certain nombre de pays donneurs de préférences subordonnent désormais l'octroi des avantages découlant du SGP à des conditions sociales, humanitaires ou autres non liées au commerce, ces conditions s'appliquant aux PMA de la même manière qu'aux autres bénéficiaires. L'éventail des pratiques qui peuvent donner lieu au retrait desdits avantages est relativement large ¹⁰. Certains pays donneurs de préférences ont établi un lien entre des conditions sociales ou écologiques et les avantages du SGP en offrant des incitations particulières supplémentaires aux pays bénéficiaires si ceux-ci satisfont aux conditions en question. Ces incitations doivent faire l'objet d'une demande en bonne et due forme de la part des bénéficiaires. Les préférences spéciales prévues à l'intention des pays en développement de l'Afrique subsaharienne en vertu du projet de loi des États-Unis sur la croissance et les perspectives de l'Afrique, seraient accordées uniquement aux pays qui ont mis en place une économie de marché ou qui réalisent des progrès constants dans cette direction.

66. Outre les éléments d'incertitude et de réciprocité ainsi introduits dans le SGP, les diverses conditions non liées au commerce qui sont appliquées dans le cadre des principaux schémas ont pour effet de réduire les avantages offerts. Les pays bénéficiaires de préférences jugent ces conditions inopportunes dès lors qu'elles sont rattachées à un système assimilable en fait à un programme d'assistance commerciale qui, jusqu'ici, n'exigeait aucune mesure de réciprocité. Il conviendrait de faire preuve de la plus grande retenue dans l'application de conditions non commerciales de façon à préserver les avantages du SGP, conformément aux principes initialement convenus au niveau multilatéral dans la résolution 21(II) adoptée par la Conférence à sa deuxième session.

d) Règles d'origine

67. Les avantages accordés au titre du SGP restent étroitement limités par des règles d'origine restrictives. Celles-ci peuvent, en particulier, entraver l'intégration plus poussée de la production des pays bénéficiaires dans la chaîne de valeur ajoutée à l'échelle internationale. Peu de pays donneurs offrent un traitement cumulatif total et global s'appliquant aux fournisseurs de tous les pays bénéficiaires, de même que tous les schémas ne reconnaissent pas le principe du contenu en éléments originaires du pays donneur. De plus amples possibilités de cumul total et global encourageraient le commerce entre les pays concernés en leur permettant d'exploiter les complémentarités de leurs capacités de production et de mettre davantage à profit la spécialisation internationale. En même temps, l'adoption de dispositions relatives aux éléments provenant du pays donneur favoriserait la coopération commerciale et industrielle entre les entreprises des pays qui accordent des préférences et celles des pays bénéficiaires.

e) Stabilité et prévisibilité

68. Les aléas liés au caractère instable et peu prévisible de nombreux schémas de préférences font obstacle à une planification à long terme de la part des importateurs et des exportateurs, qui peuvent hésiter à engager les dépenses nécessaires pour lancer un nouveau produit sur le marché du pays donneur et investir dans une nouvelle installation de production. Le fait de ne pas savoir si tel ou tel produit continuera d'être visé par un schéma donné s'ajoute aux incertitudes pesant sur la durée d'application du schéma proprement dit. Il serait primordial de rendre les schémas plus stables et plus prévisibles pour pouvoir atteindre leurs objectifs en matière d'investissement et d'industrialisation et mieux tirer parti du SGP.

f) Mesures particulières à l'intention des PMA

69. Dans les cas où la gamme des produits visés est la même pour tous les bénéficiaires, qu'il s'agisse de PMA ou non, les pays les moins avancés pâtissent de l'exclusion de nombreux produits agricoles tropicaux et non tropicaux, des produits tirés de ressources naturelles et de certains articles manufacturés sensibles à l'effet des importations. L'exclusion des produits manufacturés vulnérables aux importations est particulièrement nocive pour les PMA, la plupart d'entre eux ayant peu de capacités de production suffisamment concurrentielles dans d'autres secteurs industriels. En 1996, les importations de textiles et de vêtements des PMA vers les États-Unis soumises à des droits de 5 % ou plus se chiffraient à 1,3 milliard de dollars. Dans bon nombre de secteurs exclus, les importations de produits en provenance des PMA assujettis à des droits d'au moins 5 % sont, dans les principaux schémas de préférences, d'une valeur minimale voire négligeable, ce qui dénote l'absence de capacités de production concurrentielles. L'application d'un traitement préférentiel rendrait les prix plus compétitifs et faciliterait une diversification plus poussée de ces secteurs (voir le tableau 10 de l'annexe, qui ne tient toutefois pas compte des améliorations introduites en 1997 par les États-Unis et l'Union européenne). Les améliorations récentes apportées à la gamme des produits visés dans certains schémas, qui en ont augmenté le nombre dans le secteur agricole en particulier, pourraient aller encore plus loin. Les pays donneurs de préférences peuvent étudier la possibilité d'admettre en franchise tous les produits sans restriction en vue de remédier efficacement au problème de la marginalisation et de favoriser une meilleure intégration des PMA dans le système commercial international. Par ailleurs, les PMA ont, en maintes occasions, jugé souhaitable que les mesures de sauvegarde ne soient pas appliquées à l'encontre de leurs exportations. Pour les pays donneurs, les efforts visant à appliquer un traitement préférentiel aussi large que possible aux produits provenant des PMA ne sauraient être dissociés de la nécessité de conserver la possibilité de recourir aux mesures de sauvegarde dans des circonstances imprévues.

70. Des règles d'origine à la fois rigoureuses et complexes présentent des risques économiques considérables pour les PMA, bon nombre d'entre eux ayant du mal - l'expérience le montre - à les appliquer correctement et efficacement. Un nouvel assouplissement de procédures administratives excessivement contraignantes pour les PMA, de même que l'allègement des prescriptions relatives aux documents à fournir et à l'expédition (notamment la suppression de la règle de l'expédition directe), aideraient ces pays à tirer davantage parti du SGP. Il est également essentiel d'adapter les règles d'origine aux capacités de production pour accroître les avantages qu'ils

peuvent retirer du SGP. Ainsi, le critère de la double, voire triple transformation pour déterminer l'origine de vêtements entrave considérablement les exportations de produits de ce type en provenance de PMA qui ne sont pas suffisamment équipés pour fabriquer des produits intermédiaires tels que des filés ou du tissu. Dans les cas où les certificats d'origine sont mal libellés, les importateurs des pays donneurs de préférences sont théoriquement tenus d'acquitter les droits d'entrée impayés et se retourneront contre les exportateurs responsables de la présentation des certificats non valables. Des affaires récentes ont montré qu'un recours de ce type peut porter sur des sommes non négligeables, mis à part le risque de perdre des clients étrangers, qui peut avoir des conséquences désastreuses pour la branche d'activité concernée.

71. Les pays donneurs ont fait valoir, pour leur part, que la possibilité d'élargir la gamme des produits visés et d'éviter une procédure de sauvegarde dans le cas des PMA est liée à l'application de règles d'origine qui permettent de veiller à ce que les produits pouvant bénéficier de préférences soient effectivement originaires des PMA.

Chapitre IV

VERS UN CONSENSUS SUR DE NOUVELLES INITIATIVES

72. Les améliorations apportées de manière autonome au niveau national peuvent être complétées par un consensus entre les pays donateurs sur de nouvelles orientations visant à accroître l'effet positif des préférences commerciales, à les adapter au nouvel environnement commercial et à en harmoniser la conception et l'application.

A. Meilleur partage des charges

73. Les schémas de préférences qui offrent des conditions d'accès aux marchés relativement favorables se prêtent davantage à des importations préférentielles que des schémas qui, par comparaison, semblent moins généreux. De ce fait, les pays donateurs risquent en pareil cas d'avoir à supporter une "charge" plus lourde en matière d'importations et de taux de pénétration. Les importations préférentielles pourraient être réparties plus également entre pays donateurs si les schémas de préférences comparativement plus restrictifs s'attachaient constamment à améliorer les conditions d'accès préférentiel aux marchés, notamment la gamme des produits visés et les marges préférentielles, en vue de "rattraper" les autres donateurs. Une meilleure répartition permettrait également aux pays donateurs d'être moins exposés au risque d'une augmentation excessive des importations dans le cadre de leurs schémas. De plus, un partage des charges entre pays donateurs faciliterait l'octroi de concessions spéciales aux PMA par les pays en développement et les pays en transition. Des consultations entre pays donateurs de préférences pourraient à cet égard s'avérer souhaitables. Il est à noter que, dans le débat sur le SGP, la libéralisation est considérée comme une "charge", alors que ses avantages économiques, notamment les mesures unilatérales d'ouverture des marchés, sont mis en avant dans de nombreuses organisations et instances internationales telles que l'OMC et le FMI.

B. Application des schémas de préférences dans l'optique du développement

74. L'éventail des mesures commerciales servant à protéger les marchés intérieurs ne cesse apparemment de s'élargir, englobant désormais des dispositions autres que les instruments tarifaires traditionnels tels que les droits antidumping et les règlements sanitaires et phytosanitaires. La récente crise financière asiatique pourrait du reste renforcer les tendances protectionnistes observées sur les principaux marchés si la dévaluation des monnaies des pays d'Asie entraîne un afflux de produits bon marché en provenance de cette région. Dans ce contexte, il se peut que des mesures de gradation, des conditions non économiques et les règles d'origine associées aux schémas de préférences soient de plus en plus appliquées à des fins protectionnistes.

75. L'application de schémas axés sur le développement et exempts de visées protectionnistes aiderait les pays bénéficiaires à tirer pleinement parti des préférences existantes et conférerait un caractère plus sûr à la planification des exportations et des investissements au niveau des entreprises. Face à une poussée éventuelle des importations, les pays donateurs ne peuvent recourir

aux procédures de sauvegarde qu'en se conformant aux dispositions pertinentes de l'OMC, qui sont par nature des expédients temporaires. Des mesures correctives de ce type nécessiteraient l'établissement d'un lien de causalité entre les importations et le préjudice, ou la menace d'un préjudice, pour l'industrie locale.

C. Libéralisation et gradation : démarche envisageable

76. À l'instar d'autres préférences commerciales unilatérales, le SGP constitue un jalon - aussi limité et incomplet soit-il - sur la voie de la libéralisation des échanges et de l'élargissement des possibilités permettant d'exploiter l'avantage comparatif. La gradation pourrait donc être considérée comme un recul par rapport au processus de libéralisation. Plutôt que d'appliquer une telle mesure, il semblerait préférable, dans un système commercial multilatéral de plus en plus ouvert, de geler les taux SGP jusqu'à ce que les taux NPF soient abaissés à leur niveau, après quoi le SGP cesserait de s'appliquer. Dans les cas où une gradation par produit est envisagée, les taux SGP seraient bloqués pour les produits en question; tous les taux SGP seraient maintenus à leur niveau actuel lorsqu'il s'agit d'appliquer le principe de la gradation à l'ensemble d'un pays. Les marges préférentielles diminueraient à mesure que la libéralisation des échanges progresse sur la base de la clause de la nation la plus favorisée. Les pays bénéficiaires qui doivent être progressivement exclus du SGP ne pourraient plus profiter d'un éventuel élargissement de la gamme des produits visés pendant la période de transition.

D. Application du SGP et d'autres préférences dans de nouveaux secteurs

77. Certains pays bénéficiaires ont estimé souhaitable d'étudier de manière plus approfondie la façon dont le champ d'application du SGP pourrait être étendu au commerce des services et à l'investissement, compte tenu de l'élargissement du système commercial multilatéral à ces nouveaux secteurs, des processus de mondialisation et de libéralisation, et de l'importance croissante du secteur des services pour l'économie et l'investissement dans les pays en développement. Ces nouveaux secteurs pourraient, selon eux, offrir une intéressante et réelle possibilité de revitaliser le SGP et de l'adapter aux réalités économiques d'aujourd'hui.

78. De l'avis de plusieurs pays donateurs de préférences, il est fort douteux que le SGP puisse être appliqué aux branches d'activité en question. Les obstacles au commerce des services, par exemple, revêtent la forme de règlements plutôt que de droits de douane mesurables ou autres paramètres quantifiables. Il serait donc difficile de définir un ensemble de préférences susceptibles d'être accordées automatiquement aux exportateurs des pays en développement. L'élaboration de propositions concrètes et pragmatiques nécessite une étude plus approfondie, concernant notamment les mesures préférentielles appliquées dans le cadre des accords régionaux dans des secteurs tels que le commerce des services et les règlements sanitaires et phytosanitaires.

E. Alignement des préférences accordées aux PMA

79. Les schémas de préférences et autres mesures commerciales unilatérales de caractère préférentiel appliqués par les pays développés présentent un tableau relativement disparate en raison des différences considérables existant en la matière, qu'il s'agisse de la gamme des produits visés, des marges préférentielles, des critères sur lesquels reposent leurs grandes orientations (gradation, conditions autres qu'économiques, mesures de sauvegarde, etc.), ou de la conception et de l'application des règles d'origine. La complexité qui en résulte impose de lourdes contraintes aux PMA et à leurs exportateurs, vu la faiblesse de leurs moyens institutionnels et de leurs capacités de gestion. Pour réduire les coûts de transaction et permettre aux PMA de mieux tirer parti des préférences commerciales, les pays développés donneurs de préférences pourraient s'efforcer d'accorder à tous les PMA un traitement préférentiel similaire et des possibilités égales sur leur marché. De même, les pays en développement qui envisagent d'introduire des préférences particulières à l'intention des PMA pourraient autant que possible les harmoniser par le biais de consultations mutuelles sur des questions clefs telles que la stabilité et la prévisibilité de leurs schémas, la gamme des produits visés, les marges préférentielles, les règles d'origine et les mesures de sauvegarde. Par ailleurs, ainsi qu'il est prévu dans le Plan d'action de l'OMC pour les pays les moins avancés, les pays donneurs pourraient étudier la possibilité de consolider les taux de droit préférentiels à l'intention des PMA.

F. Harmonisation des règles d'origine préférentielles

80. On compte à l'échelle mondiale un nombre croissant de règles d'origine différentes de caractère préférentiel. Mis à part celles des schémas nationaux et d'autres préférences commerciales unilatérales, de multiples dispositions contractuelles sont appliquées aux arrangements commerciaux réciproques en matière de règles d'origine. Les États-Unis et le Canada, par exemple, appliquent chacun au moins six séries différentes de règles d'origine, tandis que l'Union européenne en a introduit plus de 14. Il devient de plus en plus difficile aux exportateurs de se conformer à ces règles, qui entraînent des coûts de transaction élevés. Le problème est aggravé par le fait que, dans bien des cas, elles sont interprétées et appliquées de manière peu transparente et imprévisible. Dans l'Union européenne, des efforts ont été entrepris pour introduire progressivement une série unique de règles d'origine préférentielles pour tous les arrangements commerciaux réciproques de l'Union. De même, des règles d'origine préférentielles s'inspirant de l'ALENA doivent en principe être adoptées dans le cadre des négociations sur la création de la zone de libre-échange des Amériques.

81. L'Accord sur les règles d'origine de l'OMC a défini un programme de travail visant à harmoniser les règles d'origine non préférentielles et des travaux ont déjà été engagés au titre de cet accord. Une Déclaration commune concernant les règles d'origine préférentielles est jointe à celui-ci, mais elle contient uniquement des directives fondamentales de caractère technique et de procédure pour l'application des règles préférentielles. Leur harmonisation n'a pas été envisagée, pas plus que la question essentielle de savoir si et dans quelle mesure les règles d'origine préférentielles peuvent servir à poursuivre des objectifs liés à la politique commerciale.

Dans la pratique, ce type d'application est très répandu, pour une part non négligeable à des fins protectionnistes, mais également pour promouvoir des objectifs légitimes de développement. On peut citer par exemple les dispositions relatives au traitement cumulatif visant à aider un plus grand nombre de pays en développement à s'intégrer dans les filières de production et les circuits commerciaux internationaux, ou les dispositions plus favorables prévues à l'intention des PMA concernant la proportion d'éléments d'origine nationale.

82. Dans le cas de règles d'origine préférentielles de type contractuel, toute tentative d'harmonisation se heurtera sans doute à une forte résistance politique, ces règles étant le résultat de négociations intensives qui tiennent compte des positions acquises par les industries nationales. À l'échelon mondial, des règles harmonisées ne pourraient guère concilier tous les intérêts commerciaux et économiques particuliers des parties concernées par les divers arrangements commerciaux bilatéraux, régionaux et interrégionaux de façon à satisfaire chaque groupe de pression. L'harmonisation des règles d'origine du SGP s'inscrit dans une perspective relativement différente. Ces règles, fixées de manière unilatérale, sont liées à un instrument de politique commerciale reposant sur des objectifs communs à tous les pays donneurs de préférences. On s'accorde dans une large mesure à reconnaître que l'harmonisation des règles d'origine du SGP contribuerait à leur simplification et à leur transparence et rendrait le SGP plus efficace. Le Groupe intergouvernemental d'experts des règles d'origine de la CNUCED, qui s'est réuni en 1995 à Genève, a demandé au secrétariat de la CNUCED de proposer aux États membres de la CNUCED, pour examen et adoption, un ensemble harmonisé de règles d'origine ¹¹, lorsque le Comité technique des règles d'origine de l'OMC aurait atteint ses objectifs. La conclusion des travaux du Comité technique de l'OMC fournirait l'occasion de reconsidérer cette question dans le cadre de la CNUCED.

G. Traitement spécial et différencié pour les pays en développement :
nécessité d'une nouvelle conception

83. Le SGP et les autres préférences commerciales unilatérales constituent un type particulier de traitement spécial et différencié accordé par les pays développés aux pays en développement. Concilier l'évolution actuelle de ces préférences unilatérales avec les règles multilatérales relatives au traitement spécial et différencié devient une tâche de plus en plus difficile et complexe. La clause d'habilitation ne permet pas d'accorder un traitement préférentiel de manière sélective, tandis que les zones de libre-échange sont tenues d'appliquer le principe d'une pleine réciprocité pour l'essentiel des échanges entre leurs participants (art. XXIV du GATT). Le recours croissant aux dérogations prévues par le GATT n'offre pas une solution viable à long terme.

84. L'environnement commercial international - en pleine mutation - nécessite donc des démarches nouvelles, plus différenciées et plus souples, concernant le traitement spécial à accorder aux pays en développement, de façon à appuyer leur intégration progressive dans l'économie mondiale en fonction des besoins de chacun en matière de développement, de financement et de commerce, et compte tenu de leurs capacités administratives et institutionnelles. Des dispositions plus souples pourraient par exemple

autoriser des zones de libre-échange asymétriques : celles-ci n'imposeraient pas une réciprocité complète, favorisant ainsi l'intégration des PMA et des autres pays ayant une économie structurellement faible dans le réseau de plus en plus large des mécanismes régionaux et interrégionaux, ce qui contribuerait à remédier à leur marginalisation. Des dispositions de ce type faciliteraient la conclusion d'accords différenciés succédant à la Convention de Lomé et prévoyant un assortiment ciblé de concessions réciproques ou non adaptées aux besoins particuliers du développement. Un dispositif plus flexible pourrait également fournir une base juridique aux préférences commerciales unilatérales accordées par les pays développés à des sous-groupes régionaux de pays en développement, à l'instar des préférences spéciales accordées aux pays de l'Afrique subsaharienne. Une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales, envisagée par certains, offrirait une occasion de dégager de nouveaux concepts et de parvenir à un accord en la matière.

Notes

1. Australie, Bélarus, Bulgarie, Canada, États-Unis, Fédération de Russie, Hongrie, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Suisse, Union européenne.

2. Pour une analyse plus détaillée, voir "Options et propositions en vue de revitaliser le système généralisé de préférences", rapport du secrétariat de la CNUCED (TD/B/SCP/13), ainsi que le tableau 2 de l'additif 1.

3. Voir, par exemple, S. Page et M. Davenport, "Effects of the GATT Uruguay Round on developing countries", Overseas Development Institute, (document ronéotypé) 1994. Selon cette étude, l'érosion des marges de préférences aurait fait diminuer les exportations des pays en développement de 0,1 %, celles des pays ACP de 1,5 % et celles des PMA de 1,7 % en 1991. Toutefois, certains pays semblent avoir subi une contraction sensiblement plus forte de leurs exportations, par exemple l'Éthiopie (5,9 %), le Malawi (5,3 %), le Guyana (4,8 %), le Mozambique (4,6 %) et la Jamaïque (3,2 %).

4. Voir "Orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)", communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, décembre 1997.

5. Voir Commission européenne, "Communication de la Commission au Conseil : recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier un accord de partenariat pour le développement avec les États ACP", Bruxelles, 28 janvier 1998.

6. Voir "la Déclaration de Libreville adoptée par le premier Sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays ACP, Libreville (Gabon), 7 novembre 1997 (ACP/28/051/97 FINAL).

7. Voir aussi le chapitre III, section B, 1, b), ii).

8. Les tableaux figurent dans une annexe statistique séparée publiée sous la cote TD/B/COM.1/20/Add.1.

9. Les chiffres pour 1996 et 1995 sont ceux du Canada, de l'Union européenne (y compris l'Autriche, la Finlande et la Suède), du Japon, de la Norvège, de la Suisse, des États-Unis et de la Pologne. Les chiffres pour 1976 concernent les mêmes pays donneurs de préférences (moins la Pologne, mais y compris l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Hongrie). Les chiffres disponibles couvrent la plupart des importations effectuées dans le cadre du SGP.

10. Il s'agit en particulier des pratiques suivantes : atteinte aux droits du travail reconnus au niveau international; travail des enfants; déficiences des contrôles douaniers sur les exportations ou le transit de stupéfiants; non-respect des conventions internationales en matière de blanchiment d'argent; protection insuffisante des droits de propriété intellectuelle; pratiques abusives à l'exportation, comme l'octroi de subventions; procédures d'investissement ayant pour effet de fausser les échanges, etc.

11. Voir "Rapport du Groupe intergouvernemental d'experts des règles d'origine" (TD/B/SCP/14-TD/B/SCP/AC.1/3), 1995.
