

3 juin 1998

FRANÇAIS

Original : ANGLAIS

CONFERENCE DES NATIONS UNIES SUR
LE COMMERCE ET LE DEVELOPPEMENT

Réunion spéciale du Secrétaire général
de la CNUCED sur le SGP, le SGPC et
les nouvelles mesures en faveur des PMA
Genève, 16 et 17 juillet 1998

**EVOLUTION RECENTE ET PRINCIPAUX ENJEUX DU SGP, NOUVELLES
MESURES EN FAVEUR DES PMA DANS LE DOMAINE DE
L'ACCES AUX MARCHES ET COOPERATION TECHNIQUE
POUR ACCROITRE L'UTILISATION DU SYSTEME**

Note informelle rédigée par
le secrétariat de la CNUCED

UNCTAD/SG/AC.1/Misc.1
GE.98-50826 (F)

INTRODUCTION

1. A sa seizième réunion directive, le Conseil du commerce et du développement a étudié comment la CNUCED pourrait donner suite à la Réunion de haut niveau sur des mesures intégrées en faveur du développement du commerce des pays les moins avancés. Il a notamment recommandé au Secrétaire général de la CNUCED d'envisager de convoquer le plus tôt possible une réunion spéciale sur le SGP, le SGPC et les nouvelles mesures en faveur des PMA dans le domaine de l'accès aux marchés. Cette note a été établie par le secrétariat de la CNUCED pour faciliter les débats de la Réunion.

2. La réunion spéciale devrait permettre à des représentants et experts des Etats membres : i) d'examiner les principaux changements apportés récemment aux schémas nationaux du SGP et de passer en revue les dispositions spéciales à l'avantage des PMA; ii) de faire le point de la mise en oeuvre des nouvelles préférences en faveur des PMA annoncées à la Réunion de haut niveau; iii) de faire des propositions concernant les services consultatifs à fournir pour accroître l'utilisation du SGP et faciliter l'accès aux marchés. Le Conseil a également demandé que le rapport de la réunion spéciale soit porté à l'attention de la Commission du commerce des biens et services, et des produits de base.

3. A sa neuvième session, la Conférence a de nouveau souligné l'utilité du SGP en tant qu'instrument d'expansion du commerce des pays en développement. Elle a invité les pays donneurs de préférences à améliorer encore et à reconduire leurs schémas en les adaptant aux conditions de l'après-Cycle d'Uruguay, le but étant d'intégrer les pays en développement, et en particulier les PMA, dans le système commercial international. Elle a aussi souligné la nécessité d'aider les bénéficiaires, et tout spécialement les PMA, à mieux utiliser le SGP.

4. Conformément à la décision ministérielle de l'OMC sur les mesures en faveur des pays les moins avancés, des pays donneurs se sont efforcés d'améliorer les préférences commerciales en faveur des PMA, dans le cadre du SGP et d'autres systèmes. A la Conférence ministérielle de Singapour, les Etats membres de l'OMC se sont de nouveau engagés à aider les PMA et ont approuvé un plan d'action prévoyant l'adoption de mesures positives, par exemple l'admission en franchise, sur une base autonome. D'autres améliorations à l'avantage des PMA ont été annoncées à la Réunion de haut niveau sur des mesures intégrées en faveur du développement du commerce des pays les moins avancés.

I. PRINCIPAUX CHANGEMENTS APPORTES AUX SCHEMAS DU SGP ET MESURES SPECIALES PRISES EN FAVEUR DES PMA APRES LE CYCLE D'URUGUAY

5. Beaucoup de pays donneurs de préférences ont modifié leur schéma depuis la fin du Cycle, en partie pour l'adapter aux nouvelles conditions du commerce.

6. L'application des Accords du Cycle d'Uruguay et l'abaissement unilatéral des taux NPF ont entraîné, et entraînent toujours, une diminution des marges de préférence pour les bénéficiaires du SGP. Afin de pallier cet inconvénient, quelques donneurs ont abaissé aussi leurs taux SGP. D'autre part, dans le

cadre de leur programme de libéralisation progressive du commerce, deux pays ont entrepris de supprimer les préférences accordées à la plupart des pays en développement, les PMA restant quasiment les seuls à en bénéficier.

7. Le SGP et autres régimes prévoyant l'octroi unilatéral de préférences commerciales sont appliqués dans un contexte économique mondial caractérisé par une multiplication des systèmes préférentiels réciproques, avec la formation de grands groupements d'intégration et la conclusion d'accords régionaux et bilatéraux (accords d'association euroméditerranéens, accords européens, etc.). Les accords réciproques entre pays développés et pays en développement offrent, certes, à ceux-ci des conditions d'accès aux marchés nettement plus favorables que le régime SGP, mais ils les obligent en contrepartie à ouvrir tout aussi largement leurs propres marchés et à prendre des mesures allant bien au-delà des préférences tarifaires.

8. Plusieurs pays ont sensiblement élargi la gamme de produits visés par leur schéma, au profit de tous les bénéficiaires. Certains y ont inclus davantage de produits agricoles et de produits de l'industrie alimentaire. Dans le cadre de la Convention de Lomé, l'Union européenne a amélioré les préférences accordées à de nombreux produits sensibles en provenance des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), qui comprennent 39 PMA. En outre, quelques pays ont supprimé les contingents ou les plafonds limitant les préférences pour la totalité des produits ou pour certains d'entre eux. Ainsi, l'Union européenne, qui a profondément remanié son schéma, a remplacé ces restrictions par une "modulation" des préférences en fonction de la sensibilité des secteurs de production à l'effet des importations.

9. De plus en plus, les pays donneurs appliquent des mesures de gradation aux bénéficiaires qui, à leurs yeux, n'ont plus besoin d'un traitement préférentiel. Ils leur retirent ainsi le bénéfice du SGP pour un éventail toujours plus large de produits dont l'exportation est importante pour les pays en développement. Certains Etats ont été rayés de la liste des bénéficiaires - cependant que d'autres, notamment les pays de l'ex-Union soviétique, y étaient ajoutés.

10. Des pays donneurs lient également l'octroi de préférences à des conditions d'ordre social, humanitaire ou autre qui n'ont rien à voir avec le commerce. Par exemple, ils accordent des avantages spéciaux aux pays bénéficiaires qui satisfont à certaines prescriptions sociales ou écologiques.

11. Certains pays donneurs s'efforcent d'asseoir leur schéma sur des bases plus durables. Cela pourrait améliorer la stabilité et la prévisibilité des préférences, encourager l'investissement dans les secteurs d'exportation bénéficiaires et contribuer à une meilleure utilisation du SGP.

Mesures spéciales en faveur des PMA

12. Diverses mesures particulières ont été prises en faveur des PMA. Ils ont non seulement profité de l'amélioration générale de certains schémas, mais encore se sont vu accorder des préférences pour une gamme spécialement élargie de produits par des pays comme les Etats-Unis, la Norvège et la Suisse. En règle générale, les produits visés originaires des PMA sont désormais admis en franchise. En outre, les plafonds prévus par le schéma du Japon et les

limites fixées dans le schéma des Etats-Unis pour laisser jouer la concurrence ne s'appliquent pas aux importations en provenance des PMA.

13. On signalera en particulier l'extension du schéma des Etats-Unis à près de 1 800 nouveaux produits agricoles et industriels supplémentaires pour les PMA bénéficiaires. En outre, le projet de loi sur la croissance et les perspectives en Afrique, présenté par le Gouvernement américain dans le cadre de sa nouvelle politique de commerce et d'investissement en faveur de l'Afrique subsaharienne, prévoit, dans certaines conditions, l'admission en franchise de tous les produits non sensibles provenant des pays en développement de cette sous-région.

14. L'Union européenne accorde aux PMA qui ne sont pas parties à la Convention de Lomé - c'est-à-dire ceux d'Asie - le même régime préférentiel qu'aux pays ACP, sauf pour les produits contingentés. En outre, le Conseil européen a invité la Commission européenne à faire des propositions concrètes concernant les mesures supplémentaires à prendre à moyen terme, sur une base autonome, pour élargir l'accès des PMA au marché communautaire, avec notamment l'admission en franchise de presque tous leurs produits.

15. Plusieurs pays donneurs de préférences ont assoupli leurs règles d'origine en consentant aux PMA des dérogations et en simplifiant les formalités de certification. Ainsi, l'Union européenne permet à quelques PMA d'Asie de faire exception à la règle du double changement de position tarifaire pour la fabrication de certains vêtements. En outre, le Conseil européen a annoncé que la Communauté améliorerait les possibilités de cumul régional offertes aux PMA et, à moyen terme, adapterait ses règles d'origine de façon à stimuler le développement des activités existantes et la création de nouvelles industries dans ces pays.

16. Aux Etats-Unis, l'adoption du projet de loi sur la croissance et les perspectives en Afrique permettrait d'appliquer le principe du cumul régional et la règle des éléments provenant du pays donneur à certains pays en développement de l'Afrique subsaharienne - ce qui n'est pas possible en vertu du schéma actuel.

II. ACCES DES PMA AUX MARCHES : DISPOSITIONS SPECIALES ANNONCEES A LA REUNION DE HAUT NIVEAU

17. A la Réunion de haut niveau, plusieurs pays développés et pays en transition ont décrit les diverses améliorations qu'ils avaient apportées ou qu'ils prévoyaient d'apporter à leur schéma au profit des PMA. En outre, les pays en développement sont eux-mêmes de plus en plus nombreux à accorder unilatéralement un régime préférentiel aux PMA.

18. Dans le cadre du système global de préférences commerciales entre pays en développement (SGPC), qui permet un accès préférentiel aux marchés du tiers monde et prévoit des concessions spéciales en faveur des PMA, de nombreux Etats appliquent à ceux-ci des conditions particulièrement favorables. Toutefois, malgré quelques manifestations d'intérêt, rares sont encore les PMA qui participent à ce système. Une deuxième série de négociations est en cours, qui porte notamment sur l'élargissement de la gamme de produits visés, les réductions tarifaires générales et l'abaissement des obstacles non tarifaires.

19. A la Réunion de haut niveau, plusieurs pays en développement ont annoncé leur décision ou leur intention de prendre des mesures particulières pour offrir aux PMA un traitement préférentiel ou admettre en franchise certaines de leurs exportations. Ces mesures revêtent diverses formes. Certains pays ont fait savoir qu'ils étaient prêts à instaurer un schéma SGP pour les PMA ou à accorder à ceux-ci des concessions spéciales dans le cadre du SGPC. Des déclarations en ce sens ont été faites par l'Egypte, la Malaisie, la République de Corée, Singapour et la Thaïlande. Le Chili et l'Indonésie étudient aussi la possibilité d'octroyer des concessions particulières aux PMA. En outre, le Maroc admettra en franchise une série de produits originaires des PMA africains. L'Inde et l'Afrique du Sud envisagent de prendre des mesures spéciales à l'avantage des PMA, dans le cadre de leurs groupements d'intégration respectifs. La Turquie accorde des concessions particulières aux PMA en attendant de pouvoir s'associer au schéma de préférences de l'Union européenne.

20. Les détails de nombreuses concessions qui ont été annoncées doivent encore être communiqués par les pays en développement donneurs de préférences. Cette réunion spéciale, convoquée par le Secrétaire général de la CNUCED offrira à tous les pays donneurs l'occasion de fournir des précisions sur la conception, l'élaboration et l'application de leur régime préférentiel en faveur des PMA.

III. LES PRINCIPALES QUESTIONS A EXAMINER

21. La moitié seulement des exportations des PMA visées par le SGP font effectivement l'objet d'un traitement préférentiel dans les pays développés. En outre, la plupart des PMA exportent très peu dans le cadre du SGP; ils n'en profitent pratiquement que pour les textiles, les vêtements, les chaussures, les articles en cuir et les produits alimentaires transformés. Sans compter que certains ne sont pas toujours classés dans la catégorie des PMA bénéficiaires.

22. Dans bien des schémas, la gamme des produits agricoles et des produits alimentaires transformés pourrait être élargie pour les PMA. Dans l'industrie, l'exclusion de certains produits sensibles - textiles, vêtements, cuirs et chaussures - pénalise beaucoup les PMA qui exportent précisément ce type d'articles. Qui plus est, nombre de leurs produits agricoles et industriels qui sont exclus du SGP resteront soumis à des crêtes tarifaires même après la mise en oeuvre des réductions décidées lors du Cycle d'Uruguay. Certains pays donneurs de préférences continueront aussi à appliquer des contingents AMF aux importations de textiles et de vêtements en provenance de plusieurs PMA asiatiques.

23. L'octroi de préférences pour une gamme de produits correspondant bien à leur capacité d'exportation contribuerait beaucoup à l'expansion des débouchés commerciaux des PMA. Si tous les pays donneurs optaient pour cette politique, leur effort serait mieux réparti et le risque d'une augmentation déséquilibrée des importations serait moins grand.

24. De surcroît, les contingents tarifaires auxquels sont soumis de nombreux produits agricoles et quelques produits industriels sont appliqués sans distinction aux PMA et aux autres pays, les exportations des pays moins avancés en quête d'un traitement préférentiel étant parfois amalgamées à

celles d'autres Etats. La tarification des mesures non tarifaires appliquée aux produits agricoles et l'utilisation de contingents tarifaires offrent l'occasion d'améliorer sensiblement le régime SGP.

25. En ce qui concerne l'imposition de conditions sociales, humanitaires ou autres qui ne sont pas liées au commerce, les PMA sont logés à la même enseigne que les autres bénéficiaires du SGP. A maintes reprises, ils ont demandé que l'on ne prenne pas de mesures de sauvegarde contre leurs exportations. Ce à quoi les pays donneurs de préférences ont répondu qu'ils ne sauraient étendre le SGP à un maximum de produits en provenance des PMA sans conserver la possibilité de mettre en oeuvre des sauvegardes en cas d'imprévu.

26. L'imposition de règles d'origine strictes et complexes peut entraîner de grands risques économiques pour les PMA qui ne sont pas capables de les appliquer correctement. On pourrait assouplir encore ces règles, les adapter à la capacité de production des PMA et alléger les formalités administratives. Les donneurs font valoir que pour pouvoir élargir la gamme de produits visés et éviter le recours aux sauvegardes dans le cas des PMA, ils ont besoin de règles d'origine garantissant que les produits considérés proviennent effectivement de ces pays.

27. Les schémas de préférences des pays développés composent un tableau assez contrasté, car il y a de grandes différences concernant la gamme de produits visés, les critères fondamentaux ainsi que la conception et l'application des règles d'origine. L'admission de tous les produits en franchise et sans restriction, ainsi que le respect des principes essentiels du SGP énoncés dans la résolution 21 (II) de la Conférence, contribueraient beaucoup à uniformiser, stabiliser et clarifier les préférences en faveur des PMA. Rappelons aussi que la clause d'habilitation constitue une base juridique solide pour l'octroi d'un traitement spécial aux PMA.

28. Les participants à la réunion spéciale pourraient examiner, en particulier, les aspects suivants des préférences que les pays développés, les pays en transition et les pays en développement accordent ou entendent accorder aux PMA :

- i) Ampleur de la gamme de produits visés et des marges de préférences, et moyen de remédier à l'exclusion des textiles, vêtements, chaussures, produits alimentaires et autres produits sensibles;
- ii) Application de contingents tarifaires et de plafonds SGP aux produits agricoles;
- iii) Conditions sans rapport avec le commerce;
- iv) Mesures de sauvegarde;
- v) Règles d'origine;
- vi) Stabilité et prévisibilité des schémas pour encourager l'investissement.

En outre, de même que les avantages de la Convention de Lomé ont été étendus à des PMA qui ne font pas partie des Etats ACP, on pourrait envisager d'accorder à tous les PMA, sur une base non réciproque, le régime préférentiel prévu par l'ALENA.

**IV. SERVICES CONSULTATIFS NECESSAIRES POUR ELARGIR L'ACCES
AUX MARCHES ET ACCROITRE L'UTILISATION DU SGP**

29. Au sujet de l'assistance technique nécessaire pour accroître l'utilisation du SGP, les participants à la réunion spéciale pourraient tenir compte des considérations exposées ci-après.

30. Pour inciter les PMA à profiter davantage du SGP, on pourrait mettre en oeuvre des activités de coopération technique qui les aident à mieux comprendre les avantages offerts par le système, à renforcer leurs moyens humains et institutionnels et à réduire le coût des opérations. A cette fin, on pourrait accroître considérablement l'assistance directe sous forme de services consultatifs et de séminaires nationaux portant sur différents schémas ou certains aspects du SGP et de l'accès aux marchés. On pourrait aussi organiser des tables rondes nationales dans les pays intéressés, pour permettre l'échange de données avec des experts et des entreprises de pays ayant réussi à mettre le SGP au service de leur développement. A long terme, des accords de coopération technique entre pays en développement pour l'exécution d'activités de formation pourraient également être envisagés.

31. Pour les pays en développement les plus avancés, la coopération technique pourrait peu à peu céder le pas à des mesures d'appui qui permettent à ces pays d'organiser eux-mêmes des séminaires nationaux ainsi que des activités d'information et de formation. Cette assistance décentralisée comporterait la préparation de matériel didactique pour les établissements du tiers monde capables de fournir de tels services aux producteurs et exportateurs locaux. Elle permettrait une vulgarisation bien meilleure et serait également moins coûteuse.

32. Le renforcement des services d'information et de formation pourrait comprendre : i) la mise à jour constante et la diffusion de renseignements sur le SGP et les lois et règlements commerciaux au moyen de CD-Roms, disquettes ou autres supports appropriés; ii) la diffusion de renseignements sur les schémas de préférences au moyen d'Internet; iii) l'établissement de dossiers de formation pour chaque schéma; iv) la création d'un réseau d'organismes de formation de pays en développement (chambres de commerce, services de promotion des exportations, établissements universitaires); v) une assistance pour la formation d'enseignants et l'adaptation du matériel didactique aux conditions nationales, si nécessaire.

33. Enfin, les mesures d'appui pourraient viser à : i) accroître le soutien financier des pays donateurs et du PNUD; ii) renforcer la coopération entre les pays donneurs de préférences et le secrétariat de la CNUCED pour la collecte de renseignements sur le SGP; iii) d'une façon plus générale, renforcer la coopération technique pour accroître la capacité d'exportation des PMA, promouvoir la coopération avec les entreprises d'autres pays et supprimer les principaux obstacles rencontrés du côté de l'offre.
