
Le système des préférences généralisées

Le système de préférences généralisées pourrait être défini comme « *des règles inégales pour rendre plus égaux les rapports commerciaux entre pays inégaux* » selon l'expression du député européen, M. Wilfried Martens. Plus précisément, il s'agit d'un ensemble d'un système d'exemption des règles de non discrimination et de réciprocité de l'OMC. Ce système existe depuis de nombreuses années et a considérablement évolué au gré des cycles de négociations du GATT et de l'OMC.

L'émergence des accords préférentiels ne parvient pas à masquer les difficultés des pays développés à se mettre d'accord quant aux moyens d'aider les pays en voie de développement. Le développement reste un sujet de préoccupation majeur à l'OMC ; cependant, le bilan du système des préférences généralisées (SPG) doit être mis en perspective.

I. Qu'est-ce que le SPG ?

A. L'émergence d'un système d'accords commerciaux préférentiels face aux problèmes de développement des Etats du Tiers-monde

1. *Rappel historique : l'origine des SPG*

A la fin des années 1950 et au début des années 1960, Raul Prebisch et Hans Singer développent une théorie selon laquelle le développement d'un système de préférences global permettrait d'apporter une aide aux pays les moins avancés tout en les intégrant au système du commerce mondial. Dès 1966, les pays en voie de développement parviennent à faire ajouter au GATT une partie IV sur le commerce et le développement. Le SPG avait d'ailleurs déjà été adopté à New Delhi en 1968 par la résolution 21 portant sur : "Les objectifs du système généralisé de préférences, sans réciprocité ni discrimination, en faveur des pays en voie de développement, y compris des mesures spéciales en faveur des pays en voie de développement les moins avancés, doivent être : d'augmenter leurs recettes d'exportation; de favoriser leur industrialisation; et d'accélérer le rythme de leur croissance économique". Le GATT suit en 1971 en approuvant une dérogation aux principes de réciprocité et de la nation la plus favorisée pour une période de 10 ans afin de mettre en place le SPG. La communauté européenne est la première à mettre en place ce système dès 1971. L'objectif premier du SPG est d'accorder aux pays en développement des taux de droit préférentiels sur les marchés des pays industrialisés, et donc de leur permettre de se développer par le biais du commerce international. En 1979, les Etats membres du GATT décident d'adopter une clause d'habilitation qui institue une dérogation permanente à la clause de la nation la plus favorisée pour permettre aux Etats d'accorder un traitement tarifaire préférentiel au titre de leurs schémas de préférence respectifs. En effet, il existe 16 schémas nationaux différents de préférences.

Cependant, le SPG n'est pas sans poser de nombreuses questions. Dès les années 1960, les critiques sont nombreuses : comment déterminer les pays éligibles, quelle durée et quelle échelle de préférences, pour quels produits les marges de préférences accordées seront-elles significatives ?

2. *Trois régimes préférentiels différents*

Pour traduire la complexité du système des préférences, nous allons étudier l'exemple européen. Il existe ainsi trois régimes préférentiels différents : un régime général, un régime

spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance pour les pays vulnérables et enfin un régime spécial en faveur des pays les moins avancés. Le régime général établit que les droits de douane applicables aux produits non sensibles (sauf agricoles) sont suspendus. Les produits sensibles (habillement et textile notamment) sont taxés dans des proportions différentes selon les produits. Les produits agricoles font l'objet de dispositions particulières et de clauses de sauvegarde. Le second régime (régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance) pose un principe de suspension totale des droits pour 7200 produits. Les pays qui en bénéficient sont dits vulnérables du fait d'un manque de diversification et d'une très faible intégration au commerce international. En contrepartie, les pays concernés s'engagent à ratifier les principales conventions de l'ONU et de l'OIT). Enfin, le régime spécial en faveur des PMA a également pour principe la suspension des tarifs douaniers pour tous les produits, sauf les armes et les munitions.

Le SPG communautaire couvre 178 pays et plus de 7000 produits. Cependant, ces 10 dernières années, les importations de l'UE sont passées de 424 à 936 milliards d'euros. La valeur des importations dans le cadre du SPG est, elle, passée de 30 à 53 milliards d'euros. Cela peut s'expliquer par le fait que de nouveaux accords tarifaires ont été conclus au sein de l'OMC faisant totalement disparaître les droits de douane pour des secteurs entiers de produits. De plus, l'utilisation des SPG n'était que de 52,5% en 2002. En dépit de ces faibles résultats, le SPG européen a toujours un rôle à jouer pour les pays en développement. En terme de parts de marché, le SPG communautaire représente 53 milliards d'euros, contre 16,4 milliards pour le SPG américain (second en importance). Les principaux bénéficiaires sont la Chine, l'Inde et l'Indonésie.

L'exemple du faible taux d'utilisation du SPG européen montre la complexité de ce système. Or, pour être efficace les préférences doivent être stables, éviter autant que possible les incertitudes, notamment juridiques, et prévoir des règles adaptées à la capacité d'offre et au développement des pays.

B. Un fonctionnement complexe

1. De nombreuses règles liées à l'origine...

Les préférences du SPG s'appliquent aux importations de produits spécifiques provenant de pays donnés, sur le territoire douanier de la Communauté européenne. Ces produits doivent être originaires d'un pays bénéficiaire. Les produits doivent satisfaire à certaines exigences fixées dans les règles d'origine. Les règles d'origine qui s'appliquent aux importations dans le cadre du SPG visent à garantir que les préférences tarifaires profitent bien au développement des pays bénéficiaires. Les produits entièrement obtenus dans le pays exportateur sont considérés comme originaires de ce pays, les produits fabriqués à partir d'éléments provenant d'autres pays ne sont considérés comme originaires que s'ils ont subi une transformation suffisante. Les produits doivent, de plus, être accompagnés d'un certificat d'origine.

L'origine est la nationalité "économique" des marchandises dans le commerce international. Il en existe deux types. L'origine non préférentielle sert à déterminer l'origine de produits soumis à diverses mesures de politique commerciale (telles que les mesures antidumping, les restrictions quantitatives) ou à des contingents tarifaires. L'origine préférentielle confère certains avantages aux marchandises échangées entre certains pays, à savoir l'importation à un taux réduit ou à un taux nul.

Pour encourager l'intégration régionale, les règles d'origine prévoient parfois la possibilité d'un cumul régional de l'origine entre les membres de groupes régionaux. Lorsqu'un produit a été fabriqué dans plusieurs pays appartenant à un groupe bénéficiant du cumul ou à partir

d'éléments provenant de plusieurs pays de ce groupe, les éléments provenant d'autres pays du même groupe sont traités comme s'ils étaient originaires du pays exportateur bénéficiaire. La définition du pays d'origine du produit final dépendra dès lors de l'étendue des opérations effectuées. Trois groupes régionaux bénéficient du cumul régional :

2. ... qui ne facilitent pas la gestion et la détermination des bénéficiaires du système

Comment un importateur peut-il bénéficier du SPG ? Etape 1. Etablir le classement des produits et le taux applicable. Etape 2 → Vérifier des critères d'origine. Etape 3 → Vérifier les conditions d'envoi. Etape 4 → Préparer les justificatifs. Etape 5 → Expédier le produit et présenter les documents aux autorités douanières de l'UE

L'accès au SPG est relativement complexe, la gestion du système l'est tout autant. En effet, les relations entre les pays bénéficiaires et la Communauté européenne peuvent se complexifier et aller bien au-delà d'un simple échange commercial. En premier lieu, le SPG exige une coopération administrative avec les autorités des pays bénéficiaires afin de contrôler le respect des critères définis pour les préférences tarifaires. Parfois certains pays en développement ont un niveau de développement similaire à celui des pays développés. Pour eux, le SPG n'a plus de raison d'être. Certains pays peuvent donc en être exclus. De même leur compétitivité peut leur garantir une poursuite de leur développement sans qu'un accès préférentiel leur soit nécessaire. Etant donné qu'il n'y a pas de limites quantitatives au SPG, il peut arriver que les importations augmentent au point d'engendrer des difficultés pour les producteurs communautaires. C'est pourquoi le règlement SPG prévoit la possibilité d'appliquer des mesures de sauvegarde. De même, le bénéfice du SPG peut être temporairement retiré à tout moment pour tous les produits ou une partie pour un pays bénéficiaire si celui-ci viole des normes fondamentales de l'OIT ou en l'absence de coopération administrative. Ce retrait temporaire reste cependant une mesure exceptionnelle.

Le système des préférences se révèle donc très complexe et varie considérablement selon les pays. L'Union européenne nous offre un exemple significatif de ce cas. Nous allons donc étudier plus en détail deux initiatives clés de l'UE : les accords UE/ACP et « tout sauf les armes ».

II. Etude de cas : l'UE et les accords préférentiels

A. Des initiatives nombreuses mais critiquées

Il s'agit ici d'initiatives qui ont marqué un tournant dans les relations entre l'UE et les pays de l'Afrique, des Caraïbes, et du Pacifique (ACP). Nous y évoquerons notamment l'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé (1975, 1980, 1985, 1989) à Cotonou (2000). Grâce à ces accords les États ACP bénéficient d'une très large exemption des droits de douane pour leurs exportations à destination des États européens, sans condition de réciprocité. Il faut dire que ces règles douanières s'écartaient donc aussi bien du système de préférences généralisées (SPG) que des zones régionales de libre-échange autorisées par le GATT et conservées lors des négociations sur l'OMC à titre dérogatoire. Existe-t-il aujourd'hui encore un espace pour une véritable politique régionale de coopération Nord-Sud ?

1. *Un bilan économique mitigé*

La crise pétrolière des années 70, la hausse du cours des matières premières ainsi que le dialogue Nord-Sud ont influencé les négociations qui ont abouti aux Accords de Lomé. **Les conventions de Lomé I (1975-80) et II (1980-85)** donnent la priorité au développement

industriel et rural, en créant le **STABEX** (Fonds de stabilisation des recettes d'exportation sur les produits agricoles) et le **SYSMIN** (Fonds de stabilisation des recettes d'exportation des produits minéraux) pour compenser les baisses de recettes d'exportation des produits primaires. La Convention de **Lomé III** (1985-1990) met l'accent sur la sécurité alimentaire et l'environnement. Le protocole sur le sucre prévoit l'importation de 1,3 millions de tonnes de sucre de canne aux prix européens. Ce protocole sera la raison du "décollage" des pays fournisseurs de sucre de Canne comme l'île Maurice ou les îles Fidji. **La convention de Lomé IV** (1990-2000) a introduit pour la première fois un lien explicite entre la promotion des droits de l'homme et le développement. En outre, il favorise l'ouverture à des partenaires non institutionnalisés tels que les entreprises, les coopérations et les syndicats. Les Accords ne font pas l'unanimité car il s'agit d'un régime dérogatoire aux principes du multilatéralisme et des instruments commerciaux originaux. Les critiques et les débats juridiques sont nombreux (exemple du conflit de la banane). Ces débats juridiques ont souligné deux points importants :

- **La violation de la règle du traitement national et de la clause de la NPF.** Dès 1993, un panel avait constaté que les exemptions de droit de douane résultant des Accords de Lomé étaient contraires aux règles selon lesquelles, d'une part, les opérateurs nationaux ne doivent pas être favorisés et, d'autre part, l'ensemble des opérateurs doivent bénéficier du traitement le plus favorable. La Communauté négocia alors une dérogation lui permettant de maintenir ses exemptions jusqu'en 2000.

- **L'inexistence d'une zone régionale de libre-échange.** L'existence entre la Communauté et les ACP d'une zone régionale de libre-échange au sens du GATT a été le principal argument invoqué par la Communauté pour sa défense. Mais il faut préciser que les zones régionales de libre-échange autorisées par le GATT reposent sur la réciprocité des avantages commerciaux. Or, ce n'est pas le cas pour les Accords de Lomé.

L'efficacité commerciale des Accords est remise en cause. Si les Accords de Lomé ont contribué à améliorer les conditions de vie, le niveau d'éducation et la situation sanitaire dans de nombreux pays, le poids des pays ACP dans le commerce international a cependant diminué et leur situation économique s'est dégradée. Une baisse globale de part de marché des ACP sur le marché européen s'observe : de 7% en 1975/76, elle se fixait à 3% en 2001/2002. En 1996, la Commission européenne a d'ailleurs lancé un débat public, à partir du Livre vert sur la renégociation de la Convention de Lomé.

2. Une tentative de conditionnalité politique fréquemment décriée

Les négociations qui ont mené à l'Accord de Cotonou (23 juin 2000; entrée en vigueur en 2003 ; 76 pays signataires soit tous les pays ACP à l'exception de Cuba, la Somalie et Timor-Leste) ont commencé en 1996, après la publication du livre vert de la Commission, et au moment où le conflit sur la banane battait son plein. Contrairement aux Accords de Lomé, ceux de Cotonou dissocient pour la première fois la politique commerciale et l'aide au développement. La politique commerciale n'est plus conçue comme un instrument de l'aide au développement. Elle devient un objectif en soi. Cette dissociation était le seul moyen de se plier aux règles de l'OMC. Le conflit de la banane avait clairement montré que les avantages consentis aux pays ACP devaient disparaître.

La particularité des Accords est l'inclusion de clauses sociales, dont le but est d'imposer le respect de normes du droit du travail. Les dispositions politiques et sociales sont à rapprocher des mesures du même ordre discutées, ou imposées, dans d'autres organisations internationales (FMI, Banque mondiale, OMC, OIT). La plupart des mécanismes d'aide au développement sont couplés à l'adoption de réformes structurelles ou à la réalisation d'objectifs macroéconomiques. Dans les deux premiers Accords de Lomé, il n'était pas question d'imposer le respect de règles

économiques ou politiques aux pays ACP. L'idée centrale de ces accords était plutôt d'aider à leur développement et de privilégier des relations, notamment commerciales, avec d'anciennes colonies. La convention de Lomé IV établit pour la première fois un lien clair et direct entre développement et respect des droits de l'Homme. Selon son article 5, "La coopération vise un développement centré sur l'homme, son acteur et bénéficiaire principal et qui postule donc le respect et la promotion des droits de celui-ci (...)".

Au-delà des débats quant au contenu de l'aide internationale, les institutions se tournent aujourd'hui vers un objectif commun : comment obtenir une meilleure gouvernance de l'aide, aussi bien du point de vue des États bénéficiaires que de celui des bailleurs de fonds ? A ce titre, les Accords de Cotonou marquent un net rapprochement entre l'UE et les IFI (institutions financières internationales). L'Accord de Cotonou est trop récent pour que la conditionnalité qu'il prévoit ait été souvent appliquée mais il reprend des éléments puisés dans les réflexions et la pratique des IFI. Pour autant, toutes les questions sur la légitimité de la conditionnalité, sur ses effets réels sont loin d'être résolues. L'UE est très attachée au respect de principes politiques. Ces changements peuvent servir sa politique visant à remplacer un soutien commercial difficilement chiffrable et caractérisé par des effets désincitatifs par une aide conditionnelle politiquement plus facile à valoriser et potentiel facteur d'une meilleure allocation des ressources.

B.L'initiative « tout sauf les armes »

Le cas des accords de Cotonou illustre la complexité des systèmes préférentiels. Economiquement, le bilan est mitigé, les préférences accordées sont rarement totales. Les pays industrialisés craignent d'être envahi de produits importés. De plus, dans les pays concernés par les accords préférentiels les bénéfices n'ont pas profité à tous les pays de la même manière, il apparaît que le SPG a joué un rôle marginal dans le développement économique. Pour faire face à ces déficiences, l'UE a mis en place une extension du SPG : l'initiative « tout sauf les armes » en 2001. il s'agit d'enlever toutes les restrictions aux importations pour les PMA, toutes les importations sauf les armes. Le programme prévoit un accès plus grand au marché européen pour tous les produits (virtuellement), ainsi qu'une absence totale de droits de douane et de quotas.

1. Des résultats hétérogènes selon les pays

Pour l'heure, il n'y a pas vraiment de consensus quant à l'évaluation de ce programme. La CNUCED évalue un bénéfice d'environ 400 millions de dollars. 50 pays sont concernés par l'initiative. Cependant, il faut noter que les produits dits sensibles que l'on a évoqués plus tôt ne seront que graduellement libéralisés. De plus, il existe des garanties en cas d'importation trop massive d'un ou plusieurs produits, la préférence accordée peut être retirée. Or, c'était déjà en partie à cause de ces garde-fous que le SPG ne fonctionnait pas bien. De plus, les règles d'origine pour pouvoir accéder au marché européen reste extrêmement complexes ce qui empêcherait certains pays d'avoir recours au programme « tout sauf les armes ».

Il apparaît que ce système apporte certes un bien être accru à certains PMA, cependant, les importations restent encore relativement limitées au titre du programme. Les gains potentiels (400 millions de dollars) pour les 50 Etats concernés sont très limités pour une telle initiative. De plus, une grande partie de ces gains vient de produits sensibles (notamment le sucre) qui ne sont pas encore réellement libéralisés. Il s'agit donc d'une minorité de produits, qui ne vont probablement concerner qu'une minorité de pays.

De plus, il y a une différence selon que les pays soient des Etats ACP ou non. Pour les PMA ACP, « tout sauf les armes » a une influence mineure. En effet, ils bénéficient déjà de droits nuls. Pour les PMA non ACP, l'impact pourrait être plus substantiels. Mais ces pays ne demandent pas

systématiquement un accès préférentiel, du fait de règles d'origine complexes et strictes et d'une difficulté à fournir les documents requis. L'amélioration des procédures pour avoir un accès préférentiel est une clé du succès ou de l'échec des accords préférentiels.

Le bénéfice premier de ce programme est qu'il est supposé avoir une durée indéfinie et les produits concernés ne doivent pas évoluer (puisque'il s'agit de tout sauf les armes). Par conséquent, les investisseurs peuvent être incités à investir davantage que dans le système traditionnel puisque les incertitudes y sont moins grandes.

2. Un risque d'érosion de l'attractivité des accords préférentiels suite au cycle de Doha

L'initiative européenne paraît donc louable, cependant lorsqu'on s'y attache de plus près, elle reste très limitée et représente un investissement quasi nul pour la communauté européenne. Les préférences tarifaires ne semblent donc pas vraiment jouer le rôle qui leur avait assigné dans les années 1960. Elles n'ont pas vraiment contribué à l'amélioration globale de la situation du développement dans les PED, ni dans les PMA.

L'évolution du cycle de Doha risque de les limiter encore plus dans leur capacité à jouer un rôle dans le système commercial mondial. En effet, plus les barrières à l'échange diminuent entre les Etats membres de l'OMC, plus les Etats bénéficiant du SPG voient leurs préférences diminuer. De plus, ils ne disposent pas des capacités d'ajustement suffisantes pour s'adapter rapidement aux évolutions du commerce international. Ils sont, en effet, faiblement diversifiés. L'évolution du cycle de Doha représente donc un réel sujet d'inquiétude pour les pays les moins avancés notamment. La plupart d'entre eux ne sont donc pas nécessairement favorables à une plus grande avancée des négociations sur ce thème.

La solution avancée par certains articles de la bibliographie serait soit de compenser l'érosion de leurs préférences par une assistance technique leur permettant de se diversifier ou alors de leur enlever certaines contraintes imposées par l'OMC. La deuxième solution requiert moins de moyens, cependant, elle ne permettra probablement une meilleure intégration au commerce mondiale, alors que l'assistance technique y contribuait davantage. On voit donc ici que l'érosion des préférences touchera probablement plus fortement les Etats qui se sont spécialisés en fonction des préférences et parfois au détriment de leur avantage comparatif réel.

Le bilan de 40 années de SPG reste relativement mitigé. Une initiative d'une telle ampleur n'a pas eu les résultats escomptés par ses créateurs. Certains Etats ont cependant su en profiter notamment le Brésil, l'Inde et les « tigres » asiatiques. En revanche, les PMA, en dépit de programmes spécifiques, n'ont pas connu d'amélioration réelle de leur situation. Les faiblesses du SPG, à savoir des règles complexes, des restrictions permanentes sur des produits clés, restent d'actualité. Les négociations du cycle de Doha pourraient remettre encore davantage en cause le SPG. Certains à l'OMC évoquent la possibilité de cibler encore plus précisément les pays en fonction de leurs besoins. Cependant, cette différenciation encore plus précise pose de nombreux problèmes politiques et encore plus de problèmes de définition.

Bibliographie :

- ❖ A. BOUET, L. FONTAGNE, S. JEAN, *Is Erosion of Tariff Preferences a Serious Concern?*, CEPI, September 2005
- ❖ P. BRENTON, *Integrating the least developed countries into the world trading system. The current impact of EU preferences under everything but arms*. World Bank policy research working paper, April 2003
- ❖ R. G. DAVID, "Le principe du respect de la situation particulière des pays en développement et de l'assistance au développement", *Revue internationale de droit économique*, 2003, pp. 373-386
- ❖ C. HAGUENAU-MOIZARD, T. MONTALIEU, "L'évolution du partenariat UE-ACP de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation", *Mondes en Développement* Vol.32-2004/4-n°128
- ❖ B. HOEKMAN, C. OZDEN, *Trade Preferences and Differential Treatment of Developing Countries: A Selective Survey*, World Bank policy research working paper, April 2005
- ❖ S. R. HURT, "Co-operation and Coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the End of the Lomé Convention", *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 1, (Feb., 2003), pp. 161-176
- ❖ S. INAMA, "Trade Preferences and the WTO negotiations on market access", *Journal of World Trade*, 37(5), 2003
- ❖ T. LATREILLE, "Les relations commerciales Etats-Unis/Afrique : qui bénéficie réellement de l'AGOA ? ", *Afrique contemporaine*, Automne 2003
- ❖ M. MANCHIN, "Preference Utilisation and Tariff Reduction in EU Imports from ACP Countries", *The World Economy* (2006)
- ❖ A. MATTOO and A. SUBRAMANIAN, *The IMF and the poor countries : the stark reality*, IMF working paper, May 2004
- ❖ F. PETITEVILLE, "La coopération économique de l'UE entre globalisation et politisation", *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 3, juin 2001, p. 431-458
- ❖ W. YU, T. V. JENSEN, "Tariff preferences, WTO negotiations and the LDCs : the case of the 'everything but arms' initiative", *Danish Research Institute of Food Economics*, 2005