

# Introduction

En 1971, la Communauté européenne a instauré pour la première fois un système de préférences généralisées (SPG) à la suite d'une résolution de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced) visant à créer un système de préférences en faveur des pays en développement. Le SPG est également fondé sur la clause d'habilitation de l'OMC, qui permet aux pays développés d'accorder des préférences tarifaires unilatérales et non réciproques aux pays en développement.

En offrant un accès préférentiel au marché de l'UE, le SPG a pour objectif premier de soutenir les pays en développement dans leurs efforts pour réduire la pauvreté et promouvoir la bonne gouvernance ainsi que le développement durable, en les aidant, en particulier, à créer des emplois, à favoriser l'industrialisation et à générer des recettes additionnelles grâce au commerce international.

## La réforme de 2012

Le SPG de l'UE a subi plusieurs transformations au fil des décennies en ce qui concerne les pays et produits couverts, dans le but notamment de promouvoir davantage le développement durable. Les objectifs généraux de la réforme du SPG de 2012 étaient au nombre de trois[[1]](#footnote-1): i) contribuer à l'éradication de la pauvreté en augmentant les exportations des pays les plus nécessiteux; ii) promouvoir le développement durable et la bonne gouvernance; iii) assurer une meilleure protection des intérêts financiers et économiques de l'UE. Ces objectifs généraux ont été traduits en six objectifs opérationnels spécifiques pour le règlement SPG:

1. cibler davantage les préférences sur les pays les plus nécessiteux;
2. supprimer les facteurs susceptibles de dissuader les pays les plus nécessiteux de procéder à la diversification;
3. améliorer la cohérence avec les objectifs commerciaux globaux, tant bilatéraux que multilatéraux;
4. renforcer le soutien au développement durable et à la bonne gouvernance;
5. améliorer l'efficacité des mécanismes de sauvegarde assurant la protection des intérêts financiers et économiques de l'UE;
6. accroître la sécurité juridique, la stabilité et la prévisibilité du schéma.de préférences tarifaires généralisées.

## La réglementation actuelle

Le règlement SPG actuel[[2]](#footnote-2) est entré en vigueur le 1er janvier 2014 pour une durée de dix ans. Le SPG se compose de trois régimes différents:

un régime général (SPG standard) pour les pays en développement qui n'ont pas atteint le statut de pays à revenu élevé ou moyen supérieur;

un régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (SPG+) pour les bénéficiaires du SPG standard qui sont également considérés comme vulnérables;

un régime intitulé «Tout sauf les armes» (TSA) en faveur des pays les moins avancés (PMA).

Le tableau 1 donne un aperçu des dispositions et des bénéficiaires dans le cadre de ces régimes.

**Tableau 1****: Aperçu des trois régimes du SPG**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **SPG standard** | **SPG+** | **TSA** |
| **Bénéficiaires** | Pays à revenu faible ou moyen inférieur | Bénéficiaires du SPG standard qui sont vulnérables (en termes de diversification des exportations ou de volumes d'exportations) et ont ratifié 27 conventions internationales fondamentales | PMA |
| **Nombre de bénéficiaires** | 18 | 8 | 49 |
| **Préférences tarifaires** | Suspension des droits (produits non sensibles) ou réduction des droits (produits sensibles) pour environ 66 % de l'ensemble des lignes tarifaires de l'UE | Suspension des droits pour environ 66 % de l'ensemble des lignes tarifaires de l'UE | Suspension des droits pour tous les produits, à l'exception des armes et des munitions |

Comme il ressort du tableau 2 ci‑dessous, la part du SPG par rapport aux importations totales de l'UE en provenance du reste du monde est relativement modeste et tend même à diminuer. La grande majorité des importations dans l'UE sont soumises aux droits de douane de la nation la plus favorisée (NPF) (c'est‑à‑dire aux droits qui s'appliquent à tous les pays). Les importations de l'UE dans le cadre de régimes préférentiels autres que le SPG, qui incluent tous les types d'accords commerciaux (accords de libre‑échange, accords de libre‑échange approfondis et complets et accords de partenariat économique), ont augmenté de manière constante entre 2011 et 2016, signe de leur importance croissante. Cette évolution est conforme à l'objectif d'encourager les pays qui étaient précédemment des bénéficiaires du SPG à poursuivre leurs échanges commerciaux avec l'UE dans le cadre de régimes commerciaux préférentiels plus complets, qui sont souvent réciproques[[3]](#footnote-3).

**Tableau 2: Part des importations de l'UE par régime tarifaire (2011**‑**2016)[[4]](#footnote-4)**

|  | **Valeur des importa-tions**  **(millions d'EUR)** | **NPF=0** | **NPF>0** | **SPG** | **ALE** | **Autres** | **Total** | **Commerce soumis à des droits nuls** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 2011 | 1578724 | 62,5 % | 21,5 % | 5,8 % | 9,5 % | 0,7 % | 100,0 % | 75,2 % |
| 2012 | 1631256 | 63,6 % | 20,0 % | 5,8 % | 9,8 % | 0,9 % | 100,0 % | 76,6 % |
| 2013 | 1530711 | 61,9 % | 20,2 % | 6,1 % | 10,7 % | 1,1 % | 100,0 % | 76,0 % |
| 2014 | 1534073 | 60,4 % | 23,1 % | 3,9 % | 11,6 % | 1,1 % | 100,0 % | 74,1 % |
| 2015 | 1557035 | 56,6 % | 26,1 % | 3,9 % | 12,4 % | 1,1 % | 100,0 % | 71,2 % |
| 2016 | 1546772 | 56,1 % | 26,1 % | 4,1 % | 12,8 % | 0,9 % | 100,0 % | 71,4 % |

(NPF=0 signifie «importations de l'UE soumises à des droits de douane NPF (nation la plus favorisée) nuls», NPF>0 signifie «importations de l'UE soumises à des droits de douane NPF positifs» et ALE signifie «accords de libre‑échange»)

## L'évaluation à mi-parcours

Conformément à l'article 40 du règlement SPG, la Commission doit soumettre un rapport sur l'application dudit règlement au Parlement européen et au Conseil, cinq ans après l'adoption du règlement.

Un consultant externe indépendant a été chargé de réaliser une étude à l'appui de cette évaluation à mi‑parcours. Le rapport final établi par le consultant (ci‑après dénommé «l'Étude») est rendu public en même temps que le présent rapport[[5]](#footnote-5). Le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport sur l'application du règlement nº 978/2012 résume les constatations et les recommandations du consultant. Il présente le processus et la méthodologie utilisés dans le cadre de cette évaluation, ainsi que l'analyse des éléments de preuve qui ont permis à la Commission de tirer des conclusions relatives à l'application et à l'efficacité du règlement SPG.

L'évaluation externe à mi‑parcours a eu recours à trois approches complémentaires pour analyser le fonctionnement et l'impact du SPG dans les pays bénéficiaires et l'UE, à savoir: i) des recherches documentaires et des analyses de données quantitatives et qualitatives; ii) un processus de consultation de grande envergure incluant l'ensemble des parties concernées; iii) des études de cas par pays et par secteur. Pour les analyses économiques du SPG réformé, les données économiques, commerciales et tarifaires les plus récentes fournies par Eurostat pour la période 2011‑2016 ont été utilisées. En outre, des indicateurs ont été élaborés afin d'analyser l'impact social, environnemental et sur les droits de l'homme dans les pays bénéficiaires. Ces recherches ont été complétées par des recherches qualitatives fondées sur des sources bibliographiques et une estimation économétrique des déterminants des flux commerciaux à l'aide d'une modélisation gravitaire. Dans la mesure où le SPG réformé n'était en vigueur que depuis trois ans au moment du démarrage du processus d'évaluation à mi‑parcours, le nombre d'indicateurs facilement disponibles et actuels de l'impact social, environnemental et sur les droits de l'homme est limité. Afin de combler cette lacune, des études de cas ont été effectuées dans un certain nombre de pays bénéficiaires. Celles‑ci ne peuvent toutefois donner que des indications et ne sont pas nécessairement représentatives. De ce fait, les conclusions tirées à ce stade n'ont qu'une valeur indicative.

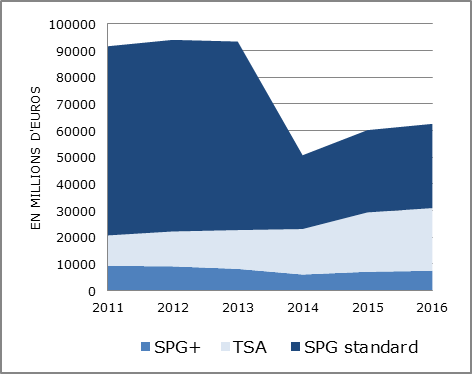
# Évaluation du règlement SPG

L'application du règlement SPG est évaluée à la lumière des objectifs généraux de la réforme de 2012.

## Contribuer à l'éradication de la pauvreté en augmentant les exportations des pays les plus nécessiteux

L'efficacité du SPG a été renforcée en ciblant davantage les pays les plus nécessiteux, ce qui était l'un des objectifs principaux de la réforme du SPG. Comme l'illustre la figure 1, à la suite de l'entrée en vigueur du règlement SPG en 2014, une diminution significative de la valeur des importations dans le cadre du SPG standard peut être constatée, car un grand nombre de pays, dont la Chine, pays à revenu moyen supérieur depuis 2010, ne sont plus admissibles au bénéfice du SPG.[[6]](#footnote-6) Une légère diminution des importations dans le cadre du SPG+ est également visible. Les importations dans le cadre du régime TSA ont, par contre, augmenté régulièrement.

**Figure 1: Analyse de l'utilisation des préférences du SPG par les pays admissibles (2011**‑**2016)[[7]](#footnote-7)**



Globalement, l'impact économique positif de la réforme du SPG peut d'ores et déjà s'observer et la pertinence du SPG pour les bénéficiaires demeure forte. Plus particulièrement, même si son impact sur le commerce total a diminué en raison de la réduction du nombre de bénéficiaires, le SPG reste essentiel pour les pays ayant le plus besoin de soutien, notamment les PMA et d'autres pays vulnérables. Les exportations totales de ces pays vers l'UE ont augmenté considérablement, tandis que leurs taux d'utilisation effective des préférences offertes par le SPG ont affiché des résultats globalement positifs (voir figure 2). Dans certains pays, il subsiste néanmoins des obstacles à la pleine exploitation des opportunités commerciales, tels que la forte concurrence de la part d'autres pays, les barrières non tarifaires et les exigences en matière de règles d'origine, auxquelles viennent s'ajouter d'autres contraintes liées à l'offre comme, par exemple, des capacités de production et de transport limitées, un manque de diversification et, de manière générale, un faible développement industriel.

**Figure 2: Taux d'utilisation par régime du SPG[[8]](#footnote-8)**

Si les degrés de diversification des exportations n'ont guère évolué et sont restés les plus faibles pour les pays TSA, cela est dû, en grande partie, aux contraintes liées à l'offre et à l'environnement plus ou moins propice dans les pays bénéficiaires et non au SPG.

En conclusion, le SPG réformé a réduit le nombre de bénéficiaires du SPG standard, accru l'utilisation des préférences et contribué à l'éradication de la pauvreté en augmentant les exportations des pays les plus nécessiteux.

## Promouvoir le développement durable et la bonne gouvernance

Le développement durable d'un pays, dans ses dimensions économique, sociale et environnementale, dépend d'une multitude de facteurs, y compris des stratégies de développement global du pays. Le SPG, en tant qu'instrument de politique commerciale, interagit ainsi avec d'autres politiques extérieures de l'UE, telles que ses politiques de développement. Il a été jugé cohérent avec ces politiques de l'UE, mais aussi avec les politiques étrangère et de sécurité européennes, dans la mesure notamment où il se rapporte au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Le SPG a eu un impact globalement positif sur le développement social et les droits de l'homme dans les pays bénéficiaires, comme le montrent les exemples suivants:

* Le SPG a eu un impact notable sur le rôle des femmes dans la société grâce à la création de possibilités d'emploi pour les femmes et à une participation accrue des femmes à la population active dans les industries exportatrices commerçant avec l'UE. Tel est le cas, en particulier, dans les secteurs du textile et de l'habillement, entre autres, par exemple au Bangladesh et au Pakistan.
* Le SPG a poussé des pays en développement – comme le Tadjikistan, par exemple – à ratifier des conventions internationales en vue de se procurer un accès facilité au marché de l'UE grâce au SPG+. Si la ratification en soi ne signifie pas nécessairement que les droits inscrits dans les conventions sont respectés, elle n'en fournit pas moins un levier et un cadre importants pour apporter des améliorations.
* La surveillance étroite des pays qui bénéficient du SPG+ a augmenté l'influence dont l'UE dispose dans ces pays pour inciter à la mise en œuvre effective des 27 conventions internationales relatives aux droits de l'homme et des travailleurs, à la protection de l'environnement et à la bonne gouvernance. Elle a rendu possible un dialogue constructif, permettant à l'UE de coopérer avec les pays bénéficiaires dans tous les domaines pour lesquels la mise en œuvre n'est pas satisfaisante. Dans l'ensemble, le SPG+ a apporté une contribution au développement durable et à la bonne gouvernance. Les rapports bisannuels sur le SPG établis par la Commission et le service européen pour l'action extérieure[[9]](#footnote-9) montrent que tous les pays bénéficiaires du SPG+ réalisent des progrès dans la mise en œuvre des conventions internationales pertinentes, même si chacun d'entre eux reste confronté à des défis et problèmes.
* Conformément à l'engagement qu'elle a pris dans la communication intitulée «Le commerce pour tous», la Commission, conjointement avec la haute représentante, a également renforcé sa coopération avec certains pays bénéficiaires du régime TSA afin de contribuer aux efforts de l'UE visant à garantir le respect des droits fondamentaux de l'homme et des travailleurs.

L'impact du SPG sur l'environnement est plus difficile à évaluer pour diverses raisons comme, par exemple, le manque de données et d'indicateurs pertinents et actuels ou la nécessité d'isoler l'effet du SPG d'autres facteurs ayant une incidence sur l'environnement. Cet impact n'est susceptible d'être positif que si les pays bénéficiaires ont mis en place des stratégies pour orienter efficacement leurs ressources vers des politiques environnementales et des mesures d'atténuation qui limitent tout effet préjudiciable que l'accroissement de l'activité économique pourrait avoir sur l'environnement.

Le SPG standard et le régime TSA sont fondés sur le respect des principes fondamentaux des droits de l'homme et des droits des travailleurs. Les bénéficiaires du SPG+ doivent, de surcroît, mettre en œuvre effectivement toutes les conventions internationales pertinentes pour le SPG+. L'UE continuera de coopérer avec les pays bénéficiaires et d'user de son influence. Elle reste prête à lancer la procédure de retrait temporaire du bénéfice des préférences, en ce qui concerne l'ensemble ou une partie des produits, si sa coopération avec les bénéficiaires du SPG ne donne pas les résultats escomptés et si les conditions légales du règlement SPG sont remplies.

Pour conclure, le SPG réformé a contribué à la promotion du développement durable et de la bonne gouvernance, en particulier grâce à la surveillance renforcée, de la part de l'UE, de la mise en œuvre des conventions internationales pertinentes pour le SPG+.

## Assurer une meilleure protection des intérêts financiers et économiques de l'UE

L'octroi de préférences commerciales unilatérales à d'autres pays peut procurer des avantages à la fois à l'industrie de l'UE, par exemple aux secteurs dont la compétitivité est tributaire d'intrants importés, et aux consommateurs, grâce à une offre de produits moins chers et plus diversifiés. Cependant, il peut aussi augmenter la pression concurrentielle sur les secteurs de l'industrie de l'UE qui sont en concurrence avec les produits importés dans le cadre du SPG. Même si la réduction du nombre de bénéficiaires devrait, d'une manière générale, avoir diminué la pression concurrentielle exercée sur l'industrie de l'UE, tel pourrait ne pas être le cas dans des secteurs d'activité spécifiques (textiles, habillement et pneumatiques, par exemple). C'est la raison pour laquelle la garantie d'une meilleure protection des intérêts financiers et économiques de l'UE a été inscrite parmi les objectifs de la Commission.

Le règlement SPG comporte des mécanismes destinés à protéger l'industrie de l'UE dans des cas justifiés. Les dispositions générales de sauvegarde ont été réformées en 2012 afin de mieux protéger les intérêts économiques de l'UE. L'enquête de sauvegarde récemment lancée sur les importations de riz en provenance du Cambodge et du Myanmar/de la Birmanie[[10]](#footnote-10) constituera la première mise à l'épreuve des nouvelles dispositions de sauvegarde. Par ailleurs, la Commission suit de près les conditions requises pour le déclenchement éventuel des sauvegardes automatiques prévues par l'article 29 du règlement SPG. En outre, la Commission veille à ce que les pays qui n'ont plus besoin de préférences unilatérales (en raison de l'amélioration de leur niveau de revenu ou de la conclusion d'un accord commercial avec l'UE) soient retirés du SPG. Enfin, les préférences tarifaires au titre du SPG sont également supprimées pour certaines sections de produits d'un pays, dès lors que celles‑ci deviennent suffisamment compétitives.

Pour conclure, le SPG réformé a amélioré les dispositions visant à protéger les intérêts financiers et économiques de l'UE. Les produits trop compétitifs sont régulièrement retirés du schéma de préférences tarifaires généralisées et une enquête de sauvegarde concernant les importations de riz est en cours.

# Conclusions

L'évaluation à mi‑parcours a principalement porté sur les résultats de la réforme majeure intervenue en 2012, telle que concrétisée par l'actuel règlement SPG. Elle a montré que l'actuel SPG de l'UE était en bonne voie pour atteindre ses objectifs. Dans les limites fixées par la clause d'habilitation de l'OMC, le schéma de préférences tarifaires généralisées procure des avantages économiques évidents aux pays en développement, ce qui le rend pertinent pour les besoins de développement des pays bénéficiaires. En outre, la réforme de 2012 a réussi à cibler les préférences sur les pays les plus nécessiteux et a contribué à leur développement durable. Enfin, l'efficacité du SGP est restée stable au cours de la période de mise en œuvre du règlement actuel.

À ce stade, il n'est donc pas nécessaire de modifier le règlement SPG avant son expiration au 31 décembre 2023.

Conformément aux recommandations de l'Étude, la mise en œuvre du règlement SPG pourrait toutefois être améliorée sur deux points importants:

1. *Accroître la transparence dans le cadre de la surveillance du SPG+ et associer davantage la société civile, tant dans l'UE que dans les pays bénéficiaires:* Conformément aux engagements qu'elle a pris dans la communication intitulée «Le commerce pour tous», la Commission attache une grande importance à la transparence. À cet égard, un certain nombre de mesures ont déjà été mises en place afin de garantir la transparence et le caractère inclusif du processus de surveillance du SPG+. De vastes consultations des parties concernées sont régulièrement organisées pour permettre aux acteurs de la société civile, y compris au niveau local, de participer au processus. De plus, les rapports bisannuels sur la mise en œuvre du SPG représentent une source d'information majeure et sont rendus publics immédiatement après leur transmission au Parlement européen et au Conseil. Il convient également de noter que les rapports publics des Nations unies et de l'OIT constituent la principale source d'information pour la surveillance du SPG+. La Commission étudiera des solutions pratiques pour accroître la transparence de la surveillance du SPG+ et associer davantage la société civile.

2. *Favoriser une meilleure connaissance du SPG dans les pays bénéficiaires:* Le succès du SPG dépend, en grande partie, de son adoption par les exportateurs des pays bénéficiaires et de leur degré de connaissance des règles du SPG. À cet égard, des actions et programmes poursuivant cet objectif sont d'ores et déjà financés ou réalisés par l'UE[[11]](#footnote-11). Même si la promotion du schéma de préférences tarifaires généralisées est avant tout de la responsabilité des pays bénéficiaires, l'UE pourrait faire plus pour mieux faire connaître le SPG non seulement auprès des entreprises, mais également auprès des organisations de la société civile, qui ont un rôle important à jouer dans la mise en œuvre des conventions internationales.

Au-delà des étapes susmentionnées liées à la mise en œuvre du SPG, l'Étude fournit aussi un aperçu du fonctionnement du schéma de préférences tarifaires généralisées et formule des observations sur les aspects à prendre en considération dans un système appelé à lui succéder.

La présente évaluation à mi‑parcours constitue une contribution importante à la réflexion sur le prochain règlement SPG. La Commission attend avec intérêt les discussions avec le Parlement européen, le Conseil et la société civile à ce propos.

1. Voir page 21 du Document de travail des services de la Commission - Analyse d'impact Vol. I accompagnant le document Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées {COM(2011) 241 final}{SEC(2011) 537 final}, disponible sous l'adresse: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia\_carried\_out/docs/ia\_2011/sec\_2011\_0536\_en.pdf. [↑](#footnote-ref-1)
2. Règlement (UE) nº 978/2012 du Parlement européen et du Conseil appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées. [↑](#footnote-ref-2)
3. Les bénéficiaires du SPG standard et du SPG+ perdent leur statut SPG dans le cas d'un régime d'accès préférentiel au marché qui leur offre les mêmes préférences tarifaires que le schéma de préférences tarifaires généralisées, voire des conditions plus favorables, pour la quasi‑totalité des échanges. Les bénéficiaires actuels ou passés du SPG sont, par conséquent, incités à conclure des accords commerciaux afin d'améliorer et d'inscrire dans le long terme leur accès au marché de l'UE. [↑](#footnote-ref-3)
4. Tableau 3 à la page 45 de l'Étude. [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157270.htm> [↑](#footnote-ref-5)
6. Au total, 82 pays ne sont plus admissibles au bénéfice du SPG après la réforme du SPG de 2012. [↑](#footnote-ref-6)
7. Figure 2 à la page 47 de l'Étude. [↑](#footnote-ref-7)
8. Figure 6 à la page 61 de l'Étude. [↑](#footnote-ref-8)
9. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le schéma de préférences généralisées pour la période 2016‑2017, COM(2018) 36, disponible sous: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156536.pdf>

   Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le schéma de préférences généralisées pour la période 2014‑2015, COM(2016) 29, disponible sous: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc\_154180.pdf [↑](#footnote-ref-9)
10. Avis d'ouverture d'une enquête de sauvegarde concernant les importations de riz Indica originaire du Cambodge et du Myanmar, JO 2018/C 100/13, disponible sous: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0316(02)&from=FR [↑](#footnote-ref-10)
11. Par exemple, les programmes d'assistance technique liée au commerce que l'UE a menés à bonne fin au Pakistan ou qu'elle réalise actuellement au Sri Lanka, ainsi que le soutien aux organisations de la société civile locale dans le cadre d'un programme financé au titre de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme. [↑](#footnote-ref-11)