



Etude en soutien d'une analyse d'impact pour préparer la révision du règlement SPG N° 978/2012

Rapport final

Juin 2021

Résumé

Préparé BKP Economic Advisors



Les opinions exprimées dans le rapport sont celles du consultant
et ne représentent pas une opinion officielle de la Commission européenne.



***Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union.***

Freephone number (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

LEGAL NOTICE

This document has been prepared for the European Commission however it reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

More information on the European Union is available on the Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021

ISBN 978-92-76-39345-0

doi: 10.2781/805

© European Union, 2021

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Trade

Directorate C — Africa-Caribbean and Pacific, Asia (II), Trade and Sustainable Development, Green Deal
Unit C.3 — Bilateral Relations in Trade and Sustainable Development, Generalised Scheme of Preferences

*European Commission
B-1049 Brussels*

RÉSUMÉ

La Commission européenne a commandé une évaluation des options pour la prochaine révision du schéma de préférences tarifaires généralisées de l'UE (règlement SPG n° 978/2012), qui expirera fin 2023. Ce rapport présente les résultats de la recherche concernant les impacts économiques, sociaux, humains et environnementaux potentiels des options politiques alternatives, y compris le maintien du statu quo, à la fois dans les pays bénéficiaires du SPG et dans l'UE, tout en tenant compte des questions juridiques, institutionnelles et procédurales, et fournit les conclusions et recommandations politiques qui en découlent.

Le SPG comprend trois régimes : le **SPG standard** pour les pays à revenu faible et intermédiaire de la tranche inférieure (actuellement 15 au total), qui supprime partiellement ou totalement les droits de douane sur environ les deux tiers des lignes tarifaires de l'UE ; **SPG+**, qui réduit les mêmes tarifs à 0 % pour les pays vulnérables à revenu faible et intermédiaire de la tranche inférieure (8 au total couverts par l'étude mais 9 au 9 avril 2021 après l'adhésion de l'Ouzbékistan au schéma) qui ont mis en œuvre certaines conventions internationales relatives aux droits de l'homme, aux droits des travailleurs, à l'environnement et à la bonne gouvernance ; et **Tout sauf les armes (TSA)**, qui offre aux pays les moins avancés (PMA ; actuellement 48 au total) un accès au marché en franchise de droits et sans quotas pour tous les produits, à l'exception des armes et des munitions.

Les options politiques tiennent compte de la récence de la réforme majeure du SPG en 2012, de l'évaluation positive du fonctionnement du régime révisé dans l'évaluation à mi-parcours (EMP) de 2018 et de la résolution non législative du Parlement européen de mars 2019, qui a donné une évaluation favorable tout en recommandant des améliorations pour encourager la diversification des exportations, améliorer les résultats environnementaux et renforcer les dispositions institutionnelles pour l'engagement des parties prenantes et le suivi de la mise en œuvre.

L'**examen des performances** du schéma depuis l'EMP reconferme l'impact positif global du schéma sur les bénéficiaires, les meilleures notes étant attribuées au régime TSA pour le soutien à la croissance et la diversification des échanges, et une performance sensiblement meilleure observée dans les pays SPG+ par rapport aux pays SPG standard, ce qui est cohérent avec l'attente selon laquelle des engagements de gouvernance plus forts soutiennent une performance économique plus forte. Dans le même temps, la vulnérabilité externe des bénéficiaires s'est accrue, les déficits courants ayant tendance à se creuser pour la plupart des pays, y compris six des pays qui devraient passer du statut de TSA au régime SPG standard.

Lors des **consultations**, la grande majorité des personnes interrogées ont soutenu le maintien des préférences SPG, y compris les trois régimes, au motif que le schéma contribue à éradiquer la pauvreté, à créer des emplois (notamment pour les femmes) et à soutenir la croissance économique (y compris la reprise économique des pays bénéficiaires gravement touchés par le COVID-19), tout en contribuant à la durabilité du développement et en servant peut-être de tremplin vers des accords commerciaux réciproques à mesure que les pays graduent. Dans le même temps, certaines personnes interrogées ont observé que le schéma n'avait pas fonctionné aussi bien qu'espéré en termes de résultats distributifs dans les pays bénéficiaires et en termes de soutien à leur diversification économique. Des inquiétudes ont également été exprimées quant au fait que l'UE continue d'accorder des préférences SPG, en partie au détriment de certains de ses propres secteurs concurrents des importations, à des pays ne respectant pas les droits de l'homme et des travailleurs ou les normes environnementales.

Scénarios de graduation des pays

Concernant la **couverture nationale** du schéma global, quatre scénarios sont évalués : le *statu quo* (qui prend en compte les transitions programmées entre les trois régimes) ; l'arrêt du SPG+ et du SPG standard (le scénario de défaut légal avec expiration du règlement SPG à fin 2023) ; l'interruption du SPG standard uniquement ; et la graduation de seuls les pays SPG standard les plus importants, soit l'Inde et l'Indonésie.

Certains des trois scénarios de changement de politique pour la couverture des pays soulèvent des **questions juridiques sur la cohérence avec les obligations de non-discrimination** en vertu de la clause d'habilitation de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui fournit la base juridique des préférences SPG. Le SPG en place établit des distinctions de traitement entre les pays en développement en fonction des différents besoins économiques (dans le cas du régime TSA) et non économiques (dans le cas du régime SPG+) des bénéficiaires. Pour préserver la non-discrimination, l'exclusion de certains pays bénéficiaires devrait être qualifiée de « graduation complète de produits », avec la possibilité de « dé-graduer » des secteurs de produits – c'est-à-dire de restaurer des préférences sectorielles – si la situation économique vis-à-vis ces secteurs change tandis que des préférences SGP continuent d'être accordées dans ces secteurs à d'autres pays en développement ayant les mêmes besoins de développement. On peut donc faire valoir que le SGP doit continuer d'être accessible à tous les pays en développement, même si aucun pays n'a droit à des parties spécifiques du schéma. En outre, pour graduer tous les pays dans les régimes SPG standard et SPG+, il faudrait démontrer, pour des motifs de développement vus en termes économiques, que tous les secteurs de produits pour les pays en développement non PMA peuvent être gradués. De plus, la préservation des préférences pour les pays SPG+ mais pas pour les pays SPG standard laisserait les préférences du SPG+ reposer uniquement sur des besoins de développement définis en termes non économiques. Bien que cette dernière affirmation soit probablement juridiquement défendable, elle serait nouvelle et nécessiterait probablement une explication.

En ce qui concerne les implications économiques des scénarios alternatifs, chaque scénario de changement de politique implique une certaine augmentation de la protection tarifaire de l'UE. Pour l'UE, cela implique des recettes tarifaires plus élevées et une réduction des importations globales dans le cadre du SPG. Les impacts sont les plus forts dans un scénario où à la fois le SPG standard et le SPG+ expirent (scénario 2b) et les moins forts lorsque seules l'Inde et l'Indonésie sortent du SPG (scénario 2d). Les impacts macroéconomiques sur l'UE27 sont de même ampleur. Le niveau de protection plus élevé a des effets négatifs sur l'efficacité économique (le PIB réel a tendance à être inférieur d'environ -0,01% dans les trois scénarios). Cependant, les gains des termes de l'échange entraînent une augmentation du PIB nominal (environ 0,03% dans le scénario 2b tombant à 0,02% dans le scénario 2d) et des effets ambigus et quasi nuls sur le bien-être. Certains secteurs de l'UE bénéficient d'une protection supplémentaire, en particulier le cuir (gain de valeur ajoutée réelle de 0,6% dans chaque scénario), l'habillement (0,6% dans le scénario 2b tombant à 0,4% dans le scénario 2d) et les textiles (0,9% dans le scénario 2b tombant à 0,1% dans le scénario 2d).

Pour les bénéficiaires du SPG qui perdent leurs préférences, les implications sont une baisse des exportations vers l'UE avec des impacts négatifs sur la croissance économique réelle. Les effets négatifs des termes de l'échange aggravent la perte de bien-être. Les pays qui restent bénéficiaires du SPG (et les tiers) bénéficient d'effets positifs de détournement des échanges car ils gagnent des parts de marché dans l'UE au détriment de ceux qui perdent des préférences. La modélisation quantitative suggère qu'il existe une variation considérable dans l'échelle des impacts au sein de chaque groupe de pays bénéficiaires – TSA, SPG+ et SPG standard. Les principaux impacts négatifs sont ressentis par les économies suivantes :

- L'Inde et l'Indonésie perdent leurs préférences dans les trois scénarios, avec des impacts négatifs palpables sur le PIB réel (-0,07% pour l'Inde et -0,08% pour l'Indonésie), des effets négatifs sur les termes de l'échange et, par conséquent, des

impacts négatifs plus importants sur le bien-être. Les impacts sectoriels sont concentrés sur le cuir (l'Inde enregistre une baisse de la valeur ajoutée réelle de près de 4% et l'Indonésie d'un peu plus de 3%), entraînée par de fortes baisses des exportations vers l'UE (environ 17% et 22% respectivement). L'habillement et, dans une moindre mesure, les textiles connaissent également une baisse relativement importante des exportations vers l'UE et, par conséquent, des baisses de production relativement importantes.

- Les impacts négatifs les plus graves sont subis par le Bangladesh (scénarios 2b et 2c) et le Pakistan (scénario 2b). Ces économies subissent un impact sur le PIB réel de l'ordre de -0,3%, avec des effets sur le bien-être (plus de -0,4%) amplifiés par une forte baisse des termes de l'échange. Les impacts sectoriels sont concentrés dans les secteurs du cuir (en particulier pour le Bangladesh) et du textile et de l'habillement (en particulier pour le Pakistan).

D'autres bénéficiaires du SPG standard et du SPG+ perdant leurs préférences subissent des impacts macroéconomiques négatifs plus faibles, mais souffrent souvent d'impacts palpables dans les secteurs confrontés à des tarifs NPF de l'UE relativement élevés (cuir, textiles et vêtements, et agroalimentaire). Les économies TSA sont favorablement impactées, l'échelle dépendant de leur capacité à bénéficier des effets de détournement des échanges.

Les impacts conséquents sur l'environnement, le marché du travail, le genre et les droits de l'homme dépendent des impacts sectoriels dans chaque économie. Étant donné la concentration des impacts sectoriels sur le groupe cuir, textile et habillement et divers domaines agroalimentaires, les impacts sur le marché du travail et, dans certains cas, sur le genre ainsi que les questions relatives aux droits de l'homme qui découlent des impacts sur le marché du travail (comme le droit au travail et à un salaire décent), sont concentrés dans ces secteurs dans les économies SPG+ et SPG standard, selon le scénario. Les impacts environnementaux, en particulier les émissions de gaz à effet de serre, suivent également les impacts sectoriels, les émissions se déplaçant des économies perdant des préférences vers celles bénéficiant du détournement des échanges. Les impacts non économiques globaux sont cependant modestes et, dans de nombreux cas, trop faibles pour être détectés sur la base des modèles disponibles.

Scénarios de graduation des produits

Plusieurs scénarios de **graduation des produits** ont été examinés : le **maintien** de la couverture actuelle des produits et du mécanisme de graduation ; l'**élargissement** de la couverture des produits pour le SPG standard et le SPG+ afin d'inclure les biens environnementaux ; et la **limitation** de la couverture des produits en abaissant le seuil de graduation de certains produits – le riz et le sucre dans un scénario et une large gamme de produits agricoles dans un autre. Une autre hypothèse testée consistait à baser les critères de graduation des produits sur les importations totales de l'UE en provenance du monde dans les sections de produits respectives, plutôt que sur les importations des bénéficiaires du SPG comme c'est actuellement le cas.

En ce qui concerne l'impact du SGP **statu quo** sur la diversification des exportations, il y a peu de preuves qu'il ait soutenu une telle diversification, ce qui suggère d'élargir le SPG standard en termes de couverture de produits afin de renforcer l'impulsion que les exportations vers l'UE sous ce régime fournissent pour le développement industriel et la diversification, plutôt que de restreindre la portée du schéma en durcissant les règles de graduation des produits.

En ce qui concerne l'**élargissement de la couverture** par l'intégration de davantage de biens environnementaux dans le schéma, l'analyse suggère que les avantages seraient limités et profiteraient aux économies les plus grandes et les plus diversifiées dans le cadre des régimes SPG+ et SPG standard, avec une avancée minimale de l'objectif de

diversification pour les économies moins diversifiées d'Asie centrale et d'Afrique. Plus généralement, afin de minimiser les distorsions économiques générées par les préférences sélectives, **une clause de limitation dans le temps ('sunset clause') pour tous les produits exclus et sensibles** pourrait être envisagée, ainsi qu'un mécanisme piloté par l'industrie pour établir (ou maintenir) une exclusion/sensibilité pays-produit. Cela éliminerait systématiquement le système de réserves inutiles, aplatirait le profil tarifaire du SPG de l'UE, contribuerait à la diversification dans les pays bénéficiaires et réadapterait systématiquement le schéma pour répondre aux besoins d'une structure industrielle de l'UE en évolution rapide.

En ce qui concerne le **resserrement des règles de graduation des produits**, l'extension des règles de graduation pour le riz et le sucre à tous les pays bénéficiaires du SPG n'entraînerait la graduation d'aucun pays du SPG, que les critères de graduation aient été appliqués au niveau de la section de produit SPG ou au niveau plus étroit des positions à 4 chiffres du SH. L'extension des règles de graduation actuelles à **tous les produits agricoles** conduirait à un seul cas de graduation du produit, les fleurs coupées d'Éthiopie (section S-2a). Cela pourrait avoir des impacts significatifs sur ce secteur en Éthiopie.

En ce qui concerne la question de la modification du seuil d'un pourcentage basé sur les importations totales des pays SPG sur les importations totales de l'UE en provenance du monde, le seuil spécifique qui serait optimal ne serait pas choisi indépendamment d'une série d'autres dispositions comme discuté ci-dessus. Comme toutes les options envisagées pour ajuster les seuils lors du changement de base de calcul des seuils présentent des inconvénients, nous ne faisons aucune recommandation explicite.

Impacts de la sortie attendue de PMA du régime TSA

Jusqu'à 12 pays devraient sortir de la catégorie de PMA au cours des dix prochaines années et ainsi passer du régime TSA aux régimes SPG standard ou SPG¹. Parmi ceux-ci, seuls six (Bangladesh, RDP lao, Myanmar, Népal, Sao Tomé et Príncipe et les Îles Salomon) subissent des impacts non négligeables de la réduction des préférences commerciales. En dehors du Bangladesh, les impacts sont évalués comme étant gérables avec les dispositions transitoires existantes. Le Bangladesh, cependant, ne remplit pas les conditions de vulnérabilité actuelles pour le SPG+ et fait face à une baisse très importante des exportations dans le cadre de l'accord SPG standard avec une forte baisse conséquente du PIB réel (-1,66%) et du bien-être économique (y compris une baisse de 5% du PIB nominal), et un ajustement industriel potentiellement perturbateur dans les secteurs les plus touchés (textile et habillement et cuir/chaussures), avec des impacts négatifs conséquents sur l'emploi, les salaires, le genre et les droits de l'homme.

L'accès au régime SPG+ permettrait de limiter les impacts négatifs de la transition. A l'heure actuelle, aucune des économies amenées à graduer ne répond à tous les critères de développement durable du SPG+. Des **mesures d'atténuation** visant à aider les bénéficiaires du TSA devant sortir de ce régime à répondre à ces critères, c'est-à-dire à ratifier et à mettre en œuvre les conventions internationales, devraient être envisagées. Les options en termes de critères de vulnérabilité permettant d'autoriser l'accès au SPG+ de tous les PMA amenés à graduer comprennent (a) l'augmentation du seuil de vulnérabilité basé sur la part du pays dans les importations SPG de l'UE de 7,4% actuellement à environ 16% (pour pouvoir intégrer le Bangladesh) ; (b) l'abandon de ce critère et l'évaluation de la vulnérabilité en fonction de la diversification limitée des exportations ; ou (c) l'ajout d'un troisième critère, à savoir si le tarif pondéré auquel le

¹ A noter que les hypothèses formulées concernant la sortie des pays du SPG en raison de l'atteinte du statut de pays à revenu intermédiaire supérieur ou de la sortie du statut de PMA étaient basées sur des prévisions de croissance faites avant la pandémie de covid-19 et doivent maintenant être considérées comme trop optimistes ; en conséquence, il est maintenant attendu que le nombre de graduations dans les années à venir soit plus petit.

pays serait confronté lors de la transition est supérieur à la moyenne simple du SPG (ce critère désignerait clairement le Bangladesh comme vulnérable).

En outre, **la période de transition pourrait être étendue à cinq ans** afin de donner plus de temps aux pays pour mettre en œuvre des réformes (y compris pour pouvoir bénéficier du SPG+) et aux entreprises pour prendre des décisions d'investissement (une recommandation des entreprises lors des consultations).

Conventions internationales pour bénéficier du SPG+

En ce qui concerne la ratification et la mise en œuvre des **conventions internationales requises pour bénéficier du SPG+**, la liste actuelle reste pertinente avec une mise à jour recommandée, à savoir le remplacement du Protocole de Kyoto par l'Accord de Paris de 2015. En outre, il faudrait envisager d'**ajouter plusieurs conventions** (qui ont toutes été ratifiées par tous les États membres de l'UE ainsi que par une grande majorité de pays SPG, contribuent aux objectifs du SPG, sont pertinentes pour le commerce international, et ont été recommandées pour inclusion par un certain nombre d'acteurs) : la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD) ; le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (OP-CRC-AC) ; la Convention de l'OIT n° 81 sur l'inspection du travail ; la Convention de l'OIT n° 144 sur la consultation tripartite ; et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. D'autres conventions éventuelles devraient être reportées pour examen ultérieur. Des **périodes de transition** appropriées et toute **assistance technique** nécessaire seraient recommandées pour que les pays bénéficiaires puissent ratifier et mettre en œuvre les conventions supplémentaires.

Conditionnalités pour l'accès aux préférences SPG, contrôle et sanctions

L'étude examine l'utilisation élargie de la conditionnalité de l'accès aux avantages du SPG pour promouvoir le respect des normes internationales, y compris l'amélioration possible des mécanismes de transparence pour améliorer le suivi, et comment rendre les conditionnalités efficaces et utilisables.

L'étude constate que les **conditionnalités positives** qui garantissent l'accès au SPG+ encouragent bien la ratification et la mise en œuvre des conventions internationales et devraient être conservées, mais avec une administration améliorée, et étendues aux bénéficiaires du SPG standard et du TSA selon une approche par étapes, avec des périodes de transition appropriées et un soutien financier à la mise en œuvre si nécessaire, afin de ne pas conduire à une sortie totale du régime. Cependant, l'étude constate que la **conditionnalité négative** pour le retrait des avantages du SPG ne dissuade pas les violations des conventions. Néanmoins, uniquement pour des raisons de cohérence des politiques, il est recommandé d'étendre la conditionnalité négative pour couvrir les conventions énumérées dans la partie B de l'annexe VIII (y compris celles qui seraient ajoutées à cette liste), avec des réformes pour répondre aux préoccupations.

La transparence et le contrôle pourraient être améliorés, notamment par : la mise à la disposition du public de listes de questions à traiter ; la création d'un organe de contrôle financé par les organisations de la société civile (OSC) ou (moins judicieusement compte tenu des demandes de ressources) la formation d'un groupe consultatif national ; et/ou l'extension du cycle de suivi à trois ans avec la possibilité d'effectuer un contrôle prioritaire (hors cycle) pour des problèmes et/ou des pays spécifiques.

Nonobstant les mesures prises récemment pour améliorer la transparence des **procédures de retrait des préférences** et une conclusion issue du présent examen selon laquelle ces procédures sont généralement efficaces, le maintien de la pratique actuelle sans améliorations pourrait soulever d'autres préoccupations concernant le manque de cohérence et de transparence du processus. En conséquence, le **processus préparatoire** doit être conservé, tout en maintenant un **dialogue avec le gouvernement du pays**

bénéficiaire et en **impliquant dans la mesure du possible les parties prenantes du pays bénéficiaire**, y compris, entre autres, les entreprises, le parlement, les organisations d'employeurs et de travailleurs, d'autres acteurs de la société civile et les agences d'exécution afin de susciter le soutien du public à toute mesure prise. Les **rapports sur les mesures prises par la Commission** pourraient être rendus plus réguliers (y compris via les médias sociaux) tandis que la participation de la communauté internationale des parties prenantes pourrait être renforcée par la mise en place d'un **mécanisme de plainte**, hébergé par le Chief Trade Enforcement Officer, avec des dispositions pour des auditions publiques et la possibilité de déclencher une enquête formelle par la Commission.

À la suite du lancement de procédures formelles, certaines étapes supplémentaires sont recommandées, notamment pour développer une **analyse d'impact** ; et **impliquer activement l'UE, le pays bénéficiaire et les parties prenantes internationales**.

En ce qui concerne la possibilité de cibler des **mesures contre des acteurs spécifiques**, l'expérience confirme la difficulté d'isoler la faute étant donné que certaines actions trouvent leur origine dans les institutions gouvernementales ou étatiques ; sont activées par une législation nationale non conforme aux normes internationales ; ou reflètent une application faible. De même, **l'exemption pour des acteurs spécifiques** suivant la pratique internationale de vérification au préalable (*due diligence*) pourrait transférer au secteur privé la charge que représentent les exigences de mise en conformité.

Modification du mécanisme de sauvegarde automatique du SPG

En ce qui concerne l'**extension** éventuelle de la sauvegarde automatique du SPG **à tous les produits agricoles et aux bénéficiaires du TSA**, cela ne déclencherait pas de nouvelles demandes avec les seuils actuels. Néanmoins, les réformes pourraient protéger plus efficacement l'industrie de l'UE contre les dommages, notamment en abaissant le seuil de tolérance pour une concurrence croissante des importations, en particulier pour les fortes hausses (par exemple, si les importations d'une section donnée augmentaient plus rapidement que les importations totales de l'UE, et si les importations en provenance d'un bénéficiaire du SPG augmentaient plus rapidement que les importations totales de l'UE dans cette section et donc tiraient la croissance, ce qui serait une preuve *prima facie* de compétitivité). La transparence pourrait être améliorée en codifiant de manière plus complète la procédure ou en mettant à la disposition du public un manuel de procédures. L'administration des sauvegardes serait facilitée en évaluant les fortes hausses sur la base de la valeur des importations plutôt que du volume. Enfin, le seuil *de minimis* pourrait être aboli.

HOW TO OBTAIN EU PUBLICATIONS

Free publications:

- one copy:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- more than one copy or posters/maps:
from the European Union's representations (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
from the delegations in non-EU countries
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
by contacting the Europe Direct service (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
or calling 00 800 6 7 8 9 10 11 (freephone number from anywhere in the EU) (*).

(*). The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

Priced publications:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Priced subscriptions:

- via one of the sales agents of the Publications Office of the European Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

