



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.5.2011
SEC(2011) 537 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

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) 536 final}

1. Définition du problème

1.1 Introduction

Le schéma de préférences généralisées (ci-après dénommé «schéma») assiste les pays en développement, et en particulier les pays les moins avancés (PMA), dans leur lutte contre la pauvreté, en les faisant bénéficier de préférences à l'importation qui leur permettent de générer des recettes, ou de les augmenter, grâce au commerce international. En outre, le schéma prévoit des incitations, sous la forme de préférences tarifaires additionnelles, pour les pays qui s'engagent dans la voie du développement durable et de la bonne gouvernance. Le schéma vise actuellement à réaliser les objectifs énoncés dans la communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen sur le rôle du système de préférences généralisées (SPG) de la Communauté pour la décennie 2006/2015. Le schéma octroie un accès préférentiel aux marchés de l'UE sur une base généralisée et non discriminatoire aux 176 pays et territoires admissibles. Il couvre trois régimes:

- le régime général (plus simplement appelé «SPG»);
- le régime spécial d'encouragement en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance (plus connu sous le nom de «SPG+»), qui offre des préférences supplémentaires visant à aider les pays en développement vulnérables à ratifier et à mettre en œuvre 27 conventions internationales dans le domaine des droits de l'homme et des droits du travail, de l'environnement et de la bonne gouvernance;
- l'initiative «Tout sauf les armes» (TSA), qui permet aux PMA d'exporter leurs marchandises en franchise de droits et de contingents.

La mise en œuvre du schéma SPG actuel est assurée par des règlements successifs, qui ont chacun une durée d'application de trois ans. Le règlement SPG aujourd'hui en vigueur expire le 31 décembre 2011. Le 26 mai 2010, la Commission a adopté une proposition visant à prolonger la validité du règlement actuel jusqu'au 31 décembre 2013, afin de prévoir suffisamment de temps pour la révision du schéma SPG, compte tenu des procédures législatives plus longues introduites par le traité de Lisbonne. Un examen à mi-parcours récemment effectué a permis de dessiner les contours de la proposition de règlement révisé, que la Commission prévoit de présenter pour remplacer le schéma existant lorsqu'il expirera en 2013. L'initiative TSA et les dispositions concernant les règles d'origine n'entrent pas dans le cadre de cette révision, la première parce qu'elle n'est pas soumise à des réexamens périodiques et les secondes parce qu'une nouvelle législation sur les règles d'origine est entrée en vigueur en 2011.

1.2 Consultation et expertise

La présente analyse d'impact a été élaborée à la suite de consultations approfondies avec les États membres et les autres parties prenantes (y compris la société civile, les entreprises, les pays bénéficiaires, le Parlement européen et les membres de l'OMC). Les points de vue des parties prenantes ont été pris en considération, comme cela est souligné à plusieurs reprises dans le rapport principal. Les normes minimales de la Commission en matière de consultations ont été respectées. Pour déterminer dans quelle mesure le schéma de l'UE

répond aux besoins des pays en développement, une évaluation à mi-parcours a été réalisée par un consultant externe, le Centre for Analysis of Regional Integration at Sussex (CARIS). Le rapport final a été publié le 26 mai 2010 sur le site web de la DG TRADE¹. Les résultats de cette étude ont été repris, le cas échéant, dans l'analyse d'impact principale.

1.3 Forces et faiblesses du schéma SPG existant

L'évaluation du schéma SPG existant (2010) menée par CARIS a permis d'aboutir aux conclusions suivantes:

- il est indéniable que les préférences octroyées par l'UE au titre du SPG peuvent véritablement aider les pays en développement à accroître leurs exportations et leur bien-être;
- les taux d'utilisation du/des schéma(s) SPG sont élevés et sont positivement liés à l'importance des marges tarifaires préférentielles;
- les pays exportateurs engrangent environ la moitié des revenus tirés des marges préférentielles;
- le SPG+ a eu des répercussions positives sur la ratification des 27 conventions internationales nécessaires à l'octroi dudit schéma, mais les progrès accomplis pour ce qui est de la mise en œuvre effective de ces conventions sont beaucoup moins évidents.

Néanmoins, le schéma est soumis à diverses contraintes, structurelles ou autres (détaillées dans l'étude réalisée par CARIS et dans le rapport principal). Plusieurs questions spécifiques doivent également être résolues dans le cadre du processus de révision; elles sont présentées plus bas, de manière synthétique, dans l'arbre des problèmes.

Un ciblage sous-optimal des bénéficiaires

Une forte pression concurrentielle est exercée sur les PMA par les autres bénéficiaires du SPG. Plusieurs pays à revenu élevé (PRE) continuent de bénéficier du système, au motif qu'ils ne sont pas suffisamment diversifiés. Ces pays disposent des ressources nécessaires pour parvenir à des niveaux accrus de diversification, sans l'aide des préférences de l'UE. Cela vaut aussi largement pour les pays dits à revenu moyen supérieur (PRMS). En outre, les pays qui bénéficient de préférences octroyées au titre d'un autre accord bilatéral préférentiel avec l'UE continuent également de bénéficier du schéma SPG. L'utilisation des préférences SPG par les PRE, les PRMS et les pays qui bénéficient déjà d'autres accords bilatéraux préférentiels augmente la pression concurrentielle sur les exportations des pays plus pauvres et plus vulnérables, dont les besoins sont de loin supérieurs et méritent donc une attention plus grande.

Un mécanisme de graduation sous-optimal

Les économies en développement émergentes ont mis en place des secteurs manufacturiers axés sur l'exportation qui se caractérisent par leurs très bonnes performances et leur forte

¹ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/may/tradoc_146196.pdf

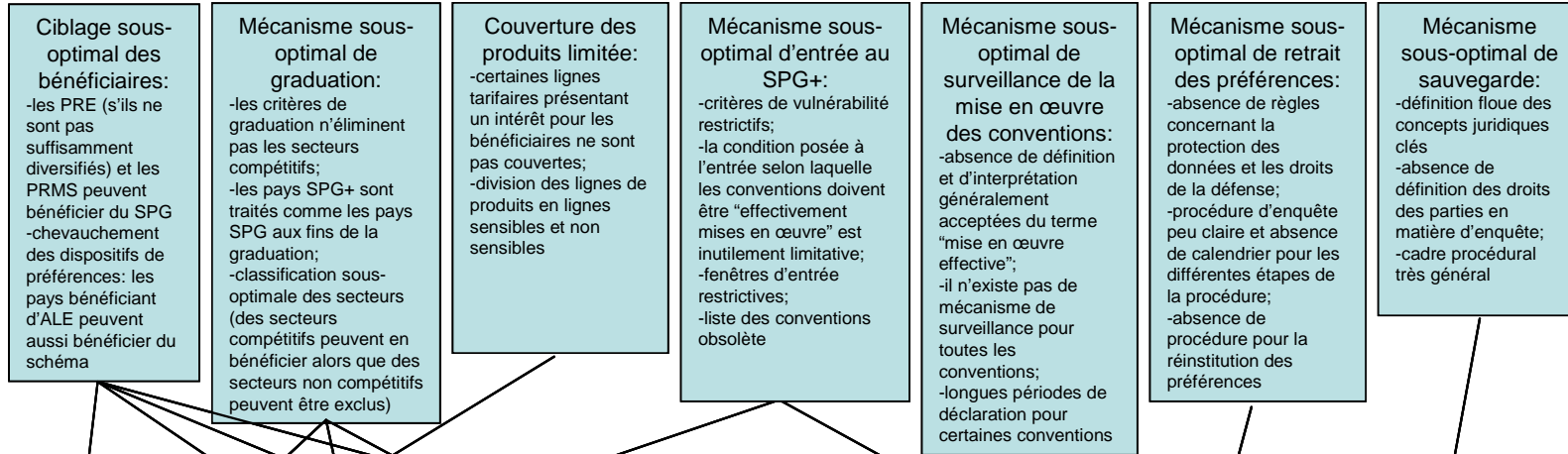
compétitivité sur le marché mondial. Ces secteurs se voient octroyer des avantages au titre du schéma, bien qu'ils n'aient sans doute plus besoin des préférences pour asseoir leur présence dans l'UE. Ils exercent une pression concurrentielle sur les entreprises de l'UE et font obstacle à l'entrée des pays plus pauvres, qui doivent de ce fait déployer des efforts encore plus intenses pour diversifier leur base d'exportation. Le SPG comporte un mécanisme d'exclusion des secteurs compétitifs de pays spécifiques et de retrait des préférences: le mécanisme de graduation. Il n'a été toutefois que très peu utilisé dans le cadre du schéma actuel. Sur un total de plus de 2 400 pays/secteurs, seuls 20, dont 13 secteurs chinois, ont fait l'objet d'une graduation. Il en ressort que le mécanisme de graduation actuel est insuffisant pour garantir l'efficacité et l'efficience du schéma. Autre faiblesse de taille, le mécanisme de graduation est fondé sur des sections du tarif douanier de l'UE qui sont si longues et si hétérogènes que des produits qui ne sont pas nécessairement compétitifs se retrouvent exclus pour la simple raison qu'ils relèvent d'une catégorie où prédominent des produits issus d'une industrie totalement différente et hautement compétitive.

Une couverture insuffisante des produits

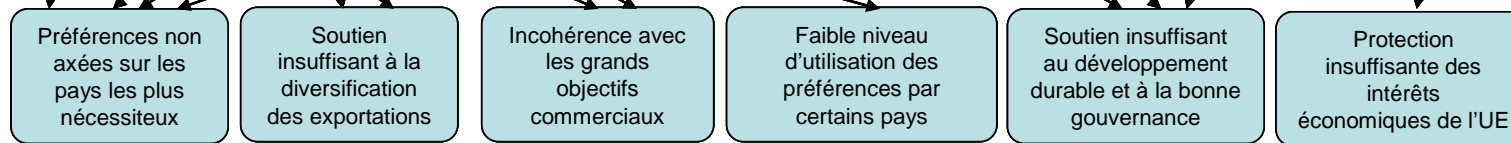
Le SPG couvre un grand nombre de produits, mais cette couverture n'est pas exhaustive. Actuellement, 9 % de l'ensemble des lignes tarifaires n'entrent pas dans le champ d'application du schéma et sont soumises à des taux positifs. Il arrive que les pays les plus nécessiteux se voient privés d'accès au marché de l'UE alors qu'ils souhaiteraient exporter certains de ces produits. La couverture des produits est également limitée de facto par la division des lignes de produits en deux catégories: les produits non sensibles bénéficient d'un accès en franchise de droits, tandis que les produits sensibles n'obtiennent qu'une réduction de 3,5 points de pourcentage sur les droits ad valorem.

Arbre des problèmes

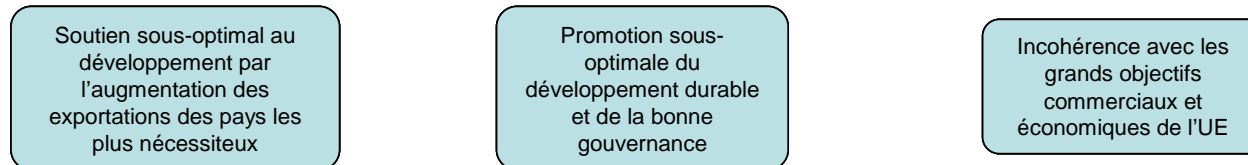
Facteurs



Problèmes



Problèmes essentiels



Un soutien insuffisant à la diversification des exportations

L'objectif premier des schémas de préférences généralisées était d'apporter un soutien à la diversification par l'industrialisation. Or, l'évaluation menée en 2010 a montré que, lorsque l'on considère les bénéficiaires et les produits dans leur ensemble, la diversification est en réalité largement limitée aux produits bénéficiant de faibles marges préférentielles exportés par les économies émergentes. L'inclusion dans le schéma SPG actuel de pays qui peuvent difficilement être qualifiés de pays les plus nécessiteux (PRE et PRMS) et qui exercent une pression concurrentielle importante sur les produits TSA et SPG+, ainsi que la faiblesse relative du mécanisme de graduation, entravent la diversification des pays plus pauvres et plus fragiles, car les pays SPG attirent à eux la plupart des préférences.

Un manque de cohérence avec les objectifs commerciaux globaux

Les avantages conférés par le SPG pourraient dissuader les pays bénéficiaires de négocier des accords commerciaux **bilatéraux** ou multilatéraux. Inversement, l'objectif consistant à axer les avantages du SPG sur les pays les plus nécessiteux pourrait avoir pour conséquence inattendue d'inciter davantage les pays en développement plus avancés à entamer et à finaliser des négociations commerciales réciproques avec l'UE.

Une faible utilisation des préférences par certains pays

La pression concurrentielle exercée par les bénéficiaires du SPG peut reléguer les pays SPG+ et les PMA au rang de fournisseurs mineurs et irréguliers du marché européen. Étant donné la faible valeur des transactions conclues dans ces conditions, les importateurs sont moins enclins à supporter les coûts liés à la demande d'application des préférences (par exemple pour l'obtention ou la gestion des certificats d'origine). En conséquence, de nombreuses préférences ne sont tout simplement pas utilisées.

Un soutien insuffisant au développement durable et à la bonne gouvernance

Les critères actuels de vulnérabilité, qui conditionnent l'admissibilité au bénéfice du SPG+, sont beaucoup trop restrictifs. Le rôle que le SPG+ est susceptible de jouer dans la promotion du développement durable et de la bonne gouvernance s'en trouve limité, et l'on peut considérer que des critères d'admissibilité moins restrictifs pourraient inciter un plus grand nombre de pays à ratifier et à mettre en œuvre des règles et des normes internationales et à s'engager sur la voie de réformes intérieures. Les conditions d'accès au SPG+ (à savoir la ratification et la mise en œuvre effective des conventions par le pays concerné) sont inutilement limitatives; elles ne s'accordent pas avec le caractère incitatif du schéma. L'existence de fenêtres d'entrée au SPG+ (qui ne s'ouvrent que tous les 18 mois) ne permet pas aux bénéficiaires potentiels d'accéder au système aussitôt qu'ils ont rempli toutes les exigences correspondantes. Dans le cadre du schéma actuel, la Commission doit vérifier qu'il y a eu ratification et mise en œuvre effective des 27 conventions spécifiées à l'aide des informations disponibles auprès des organes de surveillance compétents. Cependant, ce mécanisme de surveillance de la mise en œuvre des conventions présente un certain nombre de lacunes importantes.

Un mécanisme de sauvegarde inadéquat

Plusieurs faiblesses ont été détectées dans le mécanisme actuel de sauvegarde du SPG, notamment l'absence de définition de concepts juridiques clés, l'absence de définition des droits et obligations des parties en matière d'enquête, et le cadre procédural mal délimité.

2. Analyse de la subsidiarité

La base juridique de l'intervention de l'UE dans ce domaine est l'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «TFUE»). Le principe de subsidiarité ne s'applique donc pas en l'espèce. Le principe de proportionnalité est satisfait, dans la mesure où le règlement est le seul moyen d'action approprié dont l'Union européenne dispose pour octroyer aux pays en développement un accès au marché préférentiel, unilatéral et non réciproque.

3. Objectifs

3.1 Objectifs généraux

Le schéma a trois objectifs généraux:

1. contribuer à l'éradication de la pauvreté en augmentant les exportations des pays les plus nécessiteux (**O-1**);
2. promouvoir le développement durable et la bonne gouvernance (**O-2**);
3. assurer une meilleure protection des intérêts économiques et financiers de l'UE (**O-3**).

3.2 Objectifs spécifiques et opérationnels

Pour la période 2006-2015, la Commission a, dans sa communication sur le SPG, établi les objectifs suivants:

1. maintenir des préférences tarifaires généreuses qui incitent véritablement les pays en développement à accroître leurs exportations de manière durable;
2. axer les préférences sur les pays les plus nécessiteux, en particulier en mettant fin à l'accès préférentiel pour les pays qui n'en ont plus l'utilité, et en veillant à ce que les taux préférentiels du SPG ne soient plus appliqués aux produits compétitifs;
3. proposer un schéma de préférences simple, prévisible et facile d'accès;
4. encourager davantage le développement durable et la bonne gouvernance;
5. prévoir des mécanismes de retrait et des instruments de sauvegarde afin d'assurer la protection des aspects du SPG liés au développement durable et à la bonne gouvernance ainsi que des intérêts économiques et financiers de l'UE.

Pour garantir que les options stratégiques envisagées sont les plus pertinentes pour la réalisation des objectifs généraux du schéma dans un environnement économique mondial en mutation rapide, des objectifs spécifiques et opérationnels ont été définis:

Les objectifs spécifiques sont les suivants:

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

Les objectifs opérationnels sont les suivants:

1. revoir la liste des pays bénéficiaires en suspendant les avantages des pays qui, sur la base de leurs besoins en matière de développement, de finances et de commerce, n'ont plus l'utilité des préférences;
2. cibler la graduation sur les principaux bénéficiaires, en veillant à ce que les taux préférentiels du SPG ne soient plus appliqués aux produits compétitifs;
3. redéfinir les sections de produits de façon à obtenir des catégories de produits plus homogènes;
4. simplifier le mécanisme d'entrée au SPG+;
5. mettre au point un mécanisme plus efficace et plus transparent pour la surveillance et l'évaluation des engagements pris et des efforts accomplis par les pays bénéficiaires du SPG+ dans la mise en œuvre des conventions requises;
6. élaborer des procédures fiables et efficaces pour le retrait temporaire des préférences et pour leur renouvellement;
7. améliorer les procédures administratives afférentes aux mécanismes de sauvegarde.

4. Options stratégiques

Le tableau synthétique suivant présente une série d'options stratégiques clés, jugées représentatives des principales lignes directrices pouvant être retenues.

Option	Caractéristiques principales
Option A: abandon	Les préférences sont abandonnées pour les bénéficiaires du SPG et du SPG+. Le dispositif TSA resterait en place.
Option B: du maintien statu quo	La stratégie actuelle est maintenue, sans aucun changement. Cette option donne lieu à deux scénarios de base: B1 (à court terme) – poursuite du système, en tenant compte de l'état d'avancement actuel des accords multilatéraux et bilatéraux.
LIGNE DE	

BASE	B2 (à long terme) – poursuite du système, en se fondant sur l’hypothèse que toutes les négociations multilatérales et bilatérales en cours, mais non parachevées, ont abouti.
option C: redéfinition partielle	<p>Elle se compose de deux sous-options. Elles ont certains points communs, mais aussi quelques différences, les modifications prévues dans le cadre de C1 étant moins importantes que celles découlant de C2.</p> <p>Points communs aux deux sous-options:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Les préférences sont suspendues pour certains pays admissibles: pays et territoires d’outre-mer; pays à revenu élevé et pays à revenu moyen supérieur; pays ayant signé un accord commercial préférentiel couvrant la quasi-totalité des préférences. 2. Les principes de graduation sont révisés: les sections de produits sont redéfinies; la graduation ne s’applique pas aux pays bénéficiaires du SPG+. 3. le mécanisme d’entrée au SPG+ est simplifié et assoupli: les pays sont uniquement tenus de ratifier les conventions, et non de les mettre pleinement en œuvre, mais doivent souscrire des engagements contraignants visant à garantir leur application; les pays peuvent solliciter le bénéfice du SPG+ à tout moment. 4. Le mécanisme de surveillance du SPG+ est redéfini de manière à améliorer la mise en œuvre des conventions. 5. Des procédures plus transparentes et plus efficaces sont introduites pour le retrait temporaire des préférences. 6. Les procédures administratives afférentes aux mécanismes de sauvegarde sont améliorées. <p>Différences entre les deux sous-options:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Seuil de graduation <ul style="list-style-type: none"> Option C1 Le seuil de graduation reste le même. Option C2 Le seuil de graduation est réduit à 7,5 % et le filet de sécurité de 50 % est supprimé. 2. Critères de vulnérabilité du SPG+ <ul style="list-style-type: none"> Option C1 Le seuil relatif à la part des importations est relevé (il passe de 1 % à 2 %). Option C2 Les critères de vulnérabilité sont supprimés. 3. Liste des conventions SPG+ <ul style="list-style-type: none"> Option C1 La liste des conventions SPG+ demeure identique. Option C2 La liste des conventions SPG+ est élargie.
Option D:	Cette option reprend, en les développant, les caractéristiques de l’option C.

redéfinition complète	<p>La couverture des produits est notamment redéfinie, avec trois sous-options:</p> <p>Option D1</p> <p>La couverture des produits est complète pour tous les pays bénéficiaires et tous les produits sont jugés non sensibles. Il n’y a pas de graduation.</p> <p>Option D2</p> <p>Un certain nombre de produits industriels et agricoles passent de la liste des produits sensibles à celle des produits non sensibles.</p> <p>Option D3</p> <p>La liste des produits couverts par le schéma est élargie, de manière à inclure un certain nombre de produits industriels et agricoles.</p>
------------------------------	--

5. Analyse d’impact

5.1 Généralités

Les importations bénéficiant de préférences représentent moins de 5 % des importations totales de l’UE. Il en résulte que si les effets sur les bénéficiaires peuvent être considérables, les répercussions globales sur l’UE sont vraisemblablement limitées. Les impacts ont été évalués sur la base de l’analyse réalisée par CARIS, d’une analyse additionnelle via un modèle SMART², et de l’examen des statistiques officielles de l’UE sur les importations, la production, la consommation et l’emploi. La principale variable utilisée pour l’analyse des impacts sociaux a été l’emploi. Les impacts environnementaux sont invariablement faibles et ont été analysés de façon distincte.

5.2 Observations relatives aux lignes de base (B1 et B2)

On constate une réduction naturelle du niveau des droits de douane (et, donc, des préférences) en raison de l’érosion des préférences résultant de la conclusion d’autres accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux. L’érosion des préférences entraîne une baisse des importations en provenance des bénéficiaires du SPG. C’est dans ce contexte que s’inscrit la présente analyse. À long terme, une fois tous les accords multilatéraux et bilatéraux pleinement mis en œuvre, il est probable que les droits soient si faibles que l’on en vienne à remettre en question la pertinence de l’idée même de *préférences* et d’un schéma de préférences généralisées. Il se pourrait que d’autres outils, totalement différents, doivent être conçus. En attendant, il convient de s’interroger sur ce qui peut être fait pour les pays qui ont le plus besoin de ces préférences.

5.3. Option A: abandon

L’option A met fin au système SPG tout en conservant le dispositif TSA dont bénéficient les PMA. Les importations totales de l’UE diminuent, mais de façon insignifiante (environ 6 milliards d’EUR, soit moins de 1 %).

² Modèle mis au point par la Banque mondiale en collaboration avec diverses organisations internationales.

Analyse générale des effets économiques, sociaux et environnementaux

Par rapport à B1, les effets généraux sont les suivants. Les effets économiques et sociaux pour les pays les plus nécessiteux devraient être négatifs. Les PMA en profiteraient, mais les nombreux autres pays en développement et secteurs économiques qui en ont également le plus besoin pâtiraient de cette suppression de l'accès préférentiel. Au sein de l'UE, les répercussions globales sur le plan social et économique seront influencées par trois facteurs: le surplus du producteur, le surplus du consommateur et les recettes tarifaires. Les effets négatifs sur les consommateurs devraient être contrebalancés par une hausse, de même ampleur, des recettes tarifaires. L'impact net résulterait donc des avantages conférés aux producteurs. Comme expliqué ci-dessus, ces avantages seraient dans l'ensemble limités, mais auraient néanmoins des effets positifs notables sur des secteurs importants (sucre, fruits et légumes, textiles et habillement) et sur les États membres de l'UE où ces secteurs jouent un rôle considérable. Ces effets seraient donc positifs dans l'ensemble. Les effets environnementaux dans l'UE seraient (au mieux) marginalement positifs, étant donné que la baisse des importations serait marginale. S'agissant des pays les plus nécessiteux, il est possible que ceux qui perdent le bénéfice du SPG+ s'écartent de pratiques durables sur le plan environnemental. Ainsi, dans l'ensemble, un impact marginalement négatif pourrait être constaté.

A / B1 - Effets au niveau:	économique	social	environnemental
Pays les plus nécessiteux	--	--	0/-
UE	+	+	0/+

Par rapport à la ligne de base B2, les changements devraient être de même nature, mais ils seraient beaucoup plus restreints, au point de passer inaperçus.

5.4 Option C: redéfinition partielle

L'option C s'articule autour de multiples composantes. Pour examiner les différents éléments de ces composantes, deux sous-options ont été envisagées. Les principales différences portent sur la graduation des secteurs compétitifs et les critères de vulnérabilité dans le cadre du SPG+. En ce qui concerne la graduation, les secteurs qui en feront effectivement l'objet ne sont pas connus à ce stade et dépendront des calculs des importations, qui seront effectués sur la base des derniers chiffres disponibles avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement. Les chiffres actuels ont été utilisés comme variables de substitution. S'agissant de la vulnérabilité, l'option C1 assouplit le critère «économique» en le faisant passer de 1 % à 2 %. La liste effective des pays qui rempliront le critère assoupli n'est pas connue à ce stade; une fois encore, ces calculs seront effectués sur la base des derniers chiffres disponibles avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement. Les pays additionnels qui répondraient actuellement aux conditions (Pakistan, Philippines et Ukraine) ont été utilisés comme pays de substitution.

L'option C2 supprime le critère de vulnérabilité tout en ajoutant des exigences supplémentaires en ce qui concerne les conventions. Une nouvelle fois, la liste effective des pays remplissant les critères pertinents relatifs aux conventions sera déterminée juste avant l'entrée en vigueur du nouveau règlement. D'après les prévisions actuelles, il devrait s'agir des trois pays C1 ainsi que de la Namibie et du Nigeria (tous ayant déjà ratifié les conventions concernées); ces pays ont donc été utilisés comme pays de substitution aux fins du présent exercice. L'analyse débute par un examen de l'option C1 et se poursuit par une description des principales différences résultant de l'option C2.

5.4.1 Option C1

Analyse générale des effets économiques, sociaux et environnementaux

Par comparaison avec la ligne de base B1, les effets généraux de l'option C1 sont les suivants. Les importations totales de l'UE diminuent d'environ 4 milliards d'EUR (ce chiffre correspondant à une augmentation d'un milliard d'EUR des importations en provenance de pays n'ayant jamais bénéficié du schéma, contrebalancée par une baisse de cinq milliards d'EUR des importations en provenance de pays qui sortent du schéma). Les effets économiques et sociaux sur les pays les plus nécessiteux devraient être positifs, grâce à une hausse des exportations et une progression des gains de bien-être.

Comme pour l'option A, les effets négatifs sur les consommateurs de l'UE devraient être compensés par un accroissement, de même ampleur, des recettes tarifaires. L'impact net résulterait donc des effets sur les producteurs. Comme expliqué ci-dessus, ces avantages seraient dans l'ensemble limités, mais auraient des effets négatifs marqués sur des secteurs importants (riz, cultures arables, matières grasses, sucre, fruits et légumes, textiles et habillement, articles en cuir) et sur les États membres de l'UE où ces secteurs jouent un rôle considérable. Ces effets seraient donc négatifs dans l'ensemble. Les effets environnementaux dans l'UE seraient (au mieux) marginalement positifs, étant donné que la baisse des importations serait marginale. Pour ce qui est des pays les plus nécessiteux, l'élargissement du SPG+ à un nombre accru de bénéficiaires aurait dans l'ensemble un impact marginalement positif.

C1 / B1 - Effets au niveau:	économique	social	environnemental
Pays les plus nécessiteux	++	++	0/+
UE	-	-	0/+

Une comparaison des effets de l'option C1 avec la ligne de base B2 montre que les changements devraient être de même nature, mais qu'ils s'atténueraient considérablement, au point, une nouvelle fois, de passer inaperçus.

5.4.2 Option C2

On relève une différence notable entre C2 et C1. L'abaissement des seuils de graduation augmente le niveau de graduation de façon significative pour certains pays et secteurs, en particulier pour l'Inde. Cela se traduit par un certain nombre d'effets. Le premier est une diminution plus importante des exportations de l'ensemble des pays participant au SPG. Le second est une hausse des exportations TSA, les effets négatifs sur le Bangladesh (prévus dans le cadre de l'option C1) diminuant. Il en résulte que si les effets positifs sur les bénéficiaires de l'initiative TSA et du SPG+ ne peuvent être sous-estimés, les exportations SPG de nombreux bénéficiaires en souffriront. Des effets dynamiques sont attendus, qui devraient largement contrebalancer cette perte statique, si bien que les répercussions sont globalement jugées positives, mais certainement moins que dans le cadre de l'option C1. Étant donné que les autres effets sont très semblables à ceux de l'option C1, le tableau analytique général pour C2 se présenterait comme suit:

C2 / B1 - Effets au niveau:	économique	social	environnemental
Pays les plus nécessiteux	+	+	0/+
UE	-	-	0/+

5.5 Option D: redéfinition complète

La plupart des composantes du schéma ont été redéfinies dans le cadre de l'option C. Néanmoins, plusieurs participants à la consultation ont suggéré un vaste élargissement des deux autres composantes clés du schéma: la gamme des produits couverts et les marges préférentielles. Nous avons donc également envisagé une redéfinition exhaustive incluant les modifications proposées dans le cadre de l'option C ainsi que les changements apportés à ces deux composantes. Pour simplifier l'analyse, les sous-options D sont considérées comme des adjonctions à l'option C2 uniquement. Trois sous-options sont analysées. D1 est celle qui a la portée la plus vaste. Elle prévoit une couverture totale des produits et la suppression de tous les produits sensibles (par exemple, en étendant la franchise de droits et de contingents accordée aux pays TSA à tous les pays les plus nécessaires, qu'ils soient ou non bénéficiaires du SPG ou du SPG+). Il en résulte que les bénéficiaires restants ne sont plus soumis à la graduation. D2 et D3 ont une portée plus restreinte. Elles reprennent l'ensemble des paramètres de C2 (dont la graduation) et y ajoutent le retrait de certains produits de la liste des produits sensibles (D2) et un élargissement partiel de la couverture des produits (D3).

5.5.1 Option D1: couverture totale des produits, suppression totale de la liste des produits sensibles

Analyse générale des effets économiques, sociaux et environnementaux

Par comparaison avec la ligne de base B1, les effets généraux de l'option D1 sont les suivants. Même si les effets économiques et sociaux sur les pays les plus nécessaires devraient être globalement positifs, ces gains profitent essentiellement à des secteurs qui sont déjà compétitifs, au détriment de secteurs moins avancés. Il y aurait d'importants effets de redistribution, puisque la part supplémentaire des importations UE que s'adjugeraient la Chine, l'Inde et les autres pays auparavant soumis à graduation aurait un impact négatif sur de nombreux pays parmi les plus nécessaires. Les bénéficiaires du dispositif TSA en pâtiraient notamment (le Bangladesh en étant le meilleur exemple), de même que les pays du SPG+ tels que le Pakistan. L'évaluation positive globale («+») doit donc être nuancée. Les effets positifs sur les consommateurs de l'UE devraient être contrebalancés par une baisse, de même ampleur, des recettes tarifaires. L'impact net résulterait donc des effets sur les producteurs. Comme expliqué ci-dessus, ces effets seraient dans l'ensemble limités, mais seraient fortement négatifs pour des secteurs importants et pour les États membres de l'UE où ces secteurs jouent un rôle considérable. En conséquence, ces effets seraient globalement négatifs. Bien que plus nombreux que dans le cadre de l'option C, ils seraient probablement d'une ampleur similaire. Les effets environnementaux dans l'UE seraient marginalement négatifs, compte tenu de la hausse globale des importations. La forte progression des importations en provenance notamment de Chine ou de l'Inde pourrait avoir des impacts négatifs sur ces pays également. Pour les pays SPG+, l'impact serait globalement positif car, malgré la hausse de leurs exportations, leur adhésion aux conventions environnementales concernées leur permettrait d'améliorer le cadre de protection environnementale dans lequel opèrent (toutes) les entreprises. Dans l'ensemble, les effets seraient donc marginalement négatifs.

D1 / B1 - Effets au niveau:	économique	social	environnemental
Pays les plus nécessaires*	+	+	0/-
UE	-	-	0/-

*Les effets positifs économiques et sociaux sur les pays les plus nécessiteux *considérés dans leur ensemble* masquent les effets négatifs importants sur les bénéficiaires du dispositif TSA et du SPG+.

La comparaison des effets de l'option D1 avec la ligne de base B2 montre que les changements devraient être de même nature, mais qu'ils s'atténueraient tout en demeurant perceptibles.

5.5.2 Options D2 et D3

Ces options s'appuient sur l'option C. Pour simplifier l'analyse, seule l'une des options, en l'occurrence C2, a été utilisée comme base pour D2 et D3. Il n'existe aucune raison de croire que des différences significatives seraient constatées si l'on choisissait plutôt d'utiliser C1 comme base. D2 et D3 ne modifiant qu'une composante à la fois par rapport à C, seuls les éléments nouveaux marquants sont mentionnés ici.

D2 et D3 entraînent une érosion des préférences au détriment des PMA.

D2 part sur l'hypothèse du retrait de certains produits de la liste des produits sensibles. Comme prévu, l'effet immédiat est une érosion des préférences pour les pays TSA, en particulier vis-à-vis des concurrents du SPG, qui l'emportent sur tous les tableaux. L'évaluation réalisée par CARIS ayant clairement montré qu'une pression concurrentielle importante est exercée par les pays du SPG sur les bénéficiaires du dispositif TSA, cette constatation n'a rien de surprenant. L'Inde, l'Indonésie, le Viêt Nam et la Thaïlande engrangent presque tous les gains, alors que les pays TSA n'en retirent quasiment aucun. D3 se fonde sur l'hypothèse d'un élargissement des produits couverts. Un effet similaire à celui décrit dans le cadre de D2 est attendu: des avantages pour les bénéficiaires du SPG, au prix d'une érosion des préférences et de pertes à l'exportation pour les pays TSA. D2 et D3 confirment donc que l'élargissement des produits couverts et le retrait de certains produits de la liste des produits sensibles ont un prix, prix payé par les pays les plus pauvres et lié à l'érosion des préférences dont ils pâtissent.

D2 et D3 pourraient faire obstacle à la négociation d'accords bilatéraux et multilatéraux.

Par comparaison avec l'option C, ces options enverraient sans doute des signaux trompeurs à nos partenaires commerciaux en leur faisant croire qu'il serait possible d'obtenir automatiquement, grâce à des négociations bilatérales ou multilatérales, des concessions concernant des produits qui ont été introduits dans le système SPG ou qui ont été retirés de la liste des produits sensibles. Les changements introduits par D2 et D3 ne sont pas suffisamment importants pour faire varier l'ampleur des autres effets prévus dans le cadre de l'option C. Néanmoins, les producteurs de l'UE dont les produits sont nouvellement introduits dans le SPG ou dont les biens se voient appliquer des marges préférentielles supérieures en raison du retrait de certains produits de la liste des produits sensibles, subiraient une pression supplémentaire.

6. Comparaison des options

6.1 Passage en revue des différentes options en fonction de leurs objectifs et de leurs effets

Le tableau suivant permet de voir dans quelle mesure les différentes options examinées précédemment remplissent les objectifs recherchés par une révision du schéma. Cette comparaison se fonde sur trois critères: efficacité (nombre d'objectifs atteints, jusqu'à quel point), efficacité (utilisation des ressources nécessaires à la réalisation des objectifs, effets secondaires indésirables) et cohérence avec les objectifs fondamentaux de l'UE.

Options	A	C1	C2	D1	D2	D3
---------	---	----	----	----	----	----

Efficacité	-	++++	+++	--	++	++
Efficienc	--	+++	++	--	+	+
Cohérence	++++	++	++	---	+	+

Une analyse détaillée est présentée ci-après, sur la base de l'efficacité et de l'efficienc relatives de chacune des options dans la perspective de la réalisation des grands objectifs stratégiques.

6.2 Efficacité des options stratégiques dans la perspective de la réalisation des objectifs généraux et spécifiques

Option A

L'option A n'atteint que partiellement l'objectif général O-1 (contribuer à l'éradication de la pauvreté en augmentant les exportations des pays les plus nécessiteux). Les préférences étant axées sur les PMA, de nombreux autres pays ayant des besoins similaires en matière de commerce, de développement et de finances se retrouvent privés de préférences (objectif spécifique S-1) et doivent faire face aux conséquences néfastes qui en découlent sur le plan économique et social. De plus, le retrait des préférences accordées à certains pays figurant parmi les plus nécessiteux exposera les secteurs d'exportation de ces pays à la concurrence des pays développés. L'option A va directement à l'encontre de l'objectif spécifique S-4 et de l'objectif général O-2 (promouvoir le développement durable et la bonne gouvernance). Elle ne permet pas non plus d'assurer une meilleure protection des intérêts financiers et économiques de l'UE (objectif général O-3 et objectif spécifique S-5). En revanche, l'option A peut permettre à l'UE de peser davantage lors des négociations bilatérales et multilatérales (objectif spécifique S-3). Elle aurait des retombées économiques et sociales positives sur certains secteurs des États membres, dans une période où il importe avant tout de stimuler la compétitivité, la croissance et la création d'emplois. Enfin, en ces moments de pression extrême sur les finances publiques, cette option accroît les recettes tarifaires.

Option C1

L'option C1 répond bien à l'objectif général O-1 (contribuer à l'éradication de la pauvreté en augmentant les exportations des pays les plus nécessiteux). Elle garantit notamment que les préférences sont correctement ciblées sur les pays les plus nécessiteux (S-1) et elle diminue le frein à la diversification (S-2) que constitue la pression concurrentielle exercée par des bénéficiaires plus développés du schéma actuel. En assouplissant, d'une part, le mécanisme d'entrée au SPG+ et les critères commerciaux d'admissibilité et en supprimant, d'autre part, la graduation, l'option C1 accroît le rôle joué par le schéma dans la promotion du développement durable et de la bonne gouvernance (O-2 et S-4). Elle améliore l'efficacité de l'instrument de sauvegarde (S-5) et du mécanisme de retrait, contribuant ainsi à la réalisation de l'objectif O-3. Elle augmente également les recettes tarifaires. Elle aurait pour effet involontaire de permettre à l'UE de peser davantage dans les négociations commerciales bilatérales et multilatérales (mais vis-à-vis d'un nombre moins important de pays que dans le cadre de l'option A). Elle aurait néanmoins des répercussions économiques et sociales négatives sur certains secteurs, dans certains États membres.

Option C2

La principale différence entre C2 et C1 réside dans le fait que l'abaissement des seuils de graduation prévu par C2 entraîne une baisse des exportations totales des pays les plus nécessiteux. En outre, plus les pays bénéficiaires du SPG+ sont nombreux à participer au système, plus forte est la pression concurrentielle exercée sur les PMA, les plus nécessiteux de tous les pays en développement. De par ses effets, C2 est donc une solution moins efficace pour réaliser l'objectif général O-1 (contribuer à l'éradication de la pauvreté). Néanmoins, si l'on considère son efficacité probable au regard de la réalisation de l'objectif O-2 (promouvoir le développement durable), elle se situe devant C1 car elle prévoit une révision des conventions requises.

Option D (seule l'option D1 est examinée dans le résumé analytique)

L'option D1 cible les pays les plus nécessiteux en prévoyant la suspension des préférences pour les bénéficiaires suffisamment riches et pour ceux qui bénéficient d'un accès préférentiel au titre d'un accord bilatéral. Toutefois, elle supprime complètement la graduation et accorde un traitement équivalent à celui prévu par le dispositif TSA à tous les bénéficiaires (ce qui accélérerait l'érosion des préférences pour les plus pauvres). On ne peut donc globalement considérer qu'elle répond à l'objectif O-1. De même, l'objectif O-2 (promouvoir le développement durable grâce aux incitations mises en place dans le cadre du SPG+) est totalement sapé par l'octroi, à tous les bénéficiaires, d'un traitement équivalent à celui prévu par le dispositif TSA. L'option D1 améliore l'efficacité du mécanisme de sauvegarde (S-5) et du mécanisme de retrait (S-6) et contribue donc de manière positive à la protection des intérêts financiers et économiques de l'UE (objectif général O-3). Néanmoins, D1 devrait réduire les recettes tarifaires, alors que les finances publiques subissent actuellement une pression extrême. De plus, elle se traduit par des effets économiques et sociaux négatifs dans certains secteurs industriels et États membres. Elle affaiblirait en outre considérablement la position de l'UE dans le contexte des négociations bilatérales et multilatérales (objectif spécifique S-3).

6.3 Option préconisée

L'option qui atteint les objectifs du système de la façon la plus efficace, la plus efficiente et la plus cohérente est l'option C, et plus particulièrement C1. Cela ne veut pas dire que C2 n'aie pas certains aspects positifs (révision de la liste des conventions) dignes d'être envisagés également.

7. Suivi et évaluation

Le tableau suivant suggère certains indicateurs qui pourraient être utilisés pour mesurer le rôle et l'efficacité de l'option préconisée dans la perspective de la réalisation des objectifs stratégiques généraux.

Objectifs généraux	Indicateurs	Sources d'information
Contribuer à l'éradication de la pauvreté en augmentant les exportations des pays les plus nécessiteux	<ul style="list-style-type: none"> - augmentation des exportations des pays en développement vers l'UE - part accrue des importations en provenance des pays les plus nécessiteux - utilisation accrue des préférences - graduation efficace des secteurs compétitifs - hausse de la diversification 	- données d'Eurostat
Promouvoir le développement durable et	- nombre accru de pays souscrivant aux principes du développement durable et de la bonne gouvernance	- rapports des organes internationaux

la bonne gouvernance	au sein de l'accord SPG+ <ul style="list-style-type: none"> - amélioration générale dans la mise en œuvre des conventions SPG+ par les bénéficiaires du SPG+ - nombre des retraits 	compétents en matière de surveillance <ul style="list-style-type: none"> - DG TRADE
Assurer une meilleure protection des intérêts financiers et économiques de l'UE.	<ul style="list-style-type: none"> - nombre de demandes de sauvegarde - nombre de mesures de sauvegarde - abandon de recettes du fait du schéma - nombre d'accords commerciaux préférentiels signés avec les bénéficiaires - nombre d'accords commerciaux préférentiels signés avec les non-bénéficiaires 	<ul style="list-style-type: none"> - demandes de sauvegarde - données d'Eurostat - DG TRADE

L'efficacité du système SPG devrait faire l'objet d'une évaluation formelle et indépendante avant toute nouvelle révision. Pour porter ses fruits, une telle évaluation devra probablement se fonder sur des données couvrant une période minimale de trois années après la mise en œuvre et ne pourra donc se faire avant la fin de l'année 2017, au plus tôt.