

GROUPE DU PORTE-PAROLE
SPRECHERGRUPPE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER
SPOKESMAN'S GROUP

NOTE D'INFORMATION • INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG
NOTA D'INFORMAZIONE • TER DOCUMENTATIE • INFORMATION MEMO

Brussels, June 1971

P-17

THE EEC AND GENERALIZED PREFERENCES IN FAVOUR OF SEMI-FINISHED AND MANUFACTURED PRODUCTS IMPORTED FROM THE DEVELOPING COUNTRIES

see TABLES OF CONTENTS inside:

N.B. Appendices I, II, III, IV will be added later.

TABLE OF CONTENTS

	<u>Pages</u>
Why does the EEC grant generalized tariff preferences	1
Why did the system take so long to evolve ?	3
What are the generalized preferences ?	4
Why did the New-Delhi Resolution make generalized preferences apply to manufactured and semi-finished products ?	7
Why have not all donor countries adopted an identical preference system ?	10
How should the Community's offer be assessed ?	13
What effects will preferences have in the EEC ?	20
How important are generalized preferences in the Community's policy of cooperating in development aid ?	23
Conclusion	26

N.B. Appendices I, II, III, IV will be added later

For over a century, international trade has been based on the principle of non-discrimination and reciprocity in applying the most-favoured-nation clause. This rule, which was codified at the time of the Havana Conference (1947), is expressed as follows in Article II of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT): "Any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties". This provision refers particularly to customs duties.

In the same article, mention is made of preferences which do not have to be abolished if the most-favoured-nation clause is applied. These preferences are mainly those introduced in the Commonwealth, the French Union and the customs union between Belgium, Luxemburg and the Netherlands.

These preferences spring from various historical events which took place before efforts were made, at the end of the 'fifties, to boost the developing countries' trade. From 1958 onwards, a report drawn up for the GATT by a group of experts suggested that the developed countries should refrain from protecting their industries against imports of manufactured goods from the developing countries. This idea later gained ground at the GATT, and then at the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), set up in 1964 as an agency of the United Nations General Assembly.

WHY DOES THE EEC GRANT GENERALIZED TARIFF PREFERENCES ?

From the EEC's standpoint, a number of theoretical and practical considerations would seem to provide arguments for such preferences.

1. When the six countries which signed the Rome Treaty set up a customs union among themselves, their aim was to integrate their economies more closely as their economies are based on the principle of Community preference departing from the GATT rules. The abolition of customs duties within the Community and the existence of a common customs tariff, induce each of the Member States to a prefer trade with the other Member States. The economic prosperity of the Six and the contribution they make to the expansion of international trade strongly suggest that the Community preference system is effective.

2. In Part Four of the Rome Treaty, and later in the two Yaoundé Conventions, the old system of preferences used in the French Union was recast before it was applied to the Community's relations with the Associated African States and Madagascar. The Community thus became the first group of industrialized countries to use tariff preferences as part of its cooperation in the development of Third World countries.

3. Under the Rome Treaty, the main instrument available to the Community for the purposes of improving its relations with non-member countries is the common customs tariff. Wide use has been made of this instrument in negotiations to secure bilateral agreements of multilateral reductions in customs duties. The most important of these reductions were negotiated in the Kennedy Round (1964-67). However, there was a risk that the EEC's use of the common customs tariff on a non-discriminatory basis

in its external trade relations would be of assistance only to the developed non-member countries. In order to reduce this drawback, the EEC decided to apply the trade liberalisation measures agreed during the Kennedy Round, to the developing countries ahead of the agreed date, and supported a proposal to have the non-discrimination rule made more flexible, but only when this would benefit the developing countries.

4. Increasing stress was laid during the 'sixties on the importance of trade, as well as aid, in solving development problems, particularly in the framework of UNCTAD. Now, the Community's powers are geographically limited as far as technical and financial cooperation is concerned, whereas it has unlimited authority in tariff matters. Everything thus conspired to give the EEC a leading role in working out a system of generalized preferences designed to help the developing countries' exports. When the Community's offer was put into effect, this was the first wide-scale measure taken by the Community to assist the developing countries, as a whole.

WHY DID THE SYSTEM TAKE SO LONG TO EVOLVE ?

As from 1963, within the framework of the GATT, the EEC ministers and the States associated with the EEC had suggested that "one of the appropriate measures to be discussed rapidly (with a view to promoting the developing countries' trade and their development) would be to grant preferential treatment to semi-finished goods and manufactures exported by the developing countries". Why did we have to wait 8 years before this suggestion finally began to be translated into concrete facts ?

Several developed countries, and the United States, in particular, were against the idea of preferences, from the start. Their attitude was based both on considerations of principle - tariff preferences involve a serious infringement of the most-favoured-nationals clause - and on concrete facts : the Kennedy Round negotiations were in their preparatory stages.

This opposition was not disarmed by two important events. At the first UNCTAD Conference (Geneva, 1964), the vast majority of the states represented, including the Community countries, agreed in principle, that the industrialized countries should grant tariff preferences to the developing countries for semi-finished products and manufactures. In 1965, the new Part Four of the GATT Agreement departed from the principle of reciprocity by stipulating that "the developed contracting parties do not expect reciprocity for commitments entered into by them in trade negotiations to reduce or eliminate tariffs and other barriers to the trade of undeveloped contracting parties".

However, between the first and second UNCTAD Conferences, the Community made strenuous efforts to persuade the American authorities that preferences were inevitable. The United States began to change her views in 1967 when President Johnson addressed the Punta del Este Conference attended by the heads of state of those countries belonging to the Organisation of American States. Thanks to this statement, it was easier to reach an agreement, in 1968, at New Dehli Conference on the introduction of a mutually acceptable and generalized system of non-reciprocal and non-discriminatory preferences for the benefit of the developing countries.

However, there was a final obstacle in the shape of the United States' insistence on making the non-reciprocal nature of the generalized preference system a reason for abolishing existing preferences within the framework of the Commonwealth, the association agreements between the EEC and Madagascar and the Associated African States, and the EEC's preferential agreements. Thanks to the very firm attitude adopted by the signatories of the second Yaoundé Convention and the Commonwealth developing countries, it was possible to overcome this difficulty, in its turn, by taking various legal measures. An agreement was finally reached in October 1970, within the framework of the UNCTAD, on definite arrangements aimed at introducing a generalized preference system.

This agreement is one of the international community's major contributions towards a strategic plan for the second United Nations Development Decade. For the first time, the industrialized countries and the Community and its member states played a persevering and vital part - reached agreement among themselves and with the developing countries to work out and implement international measures designed to promote development, measures which amounted to a general departure from the dual principle of reciprocity and of the most favoured nation. Thus, a real turning-point was reached in international trade relations.

WHAT ARE GENERALIZED PREFERENCES ?

The foregoing brief historical account will have made it easier to understand the nature of generalized preferences.

Tariff preferences simply involve giving up all or part of the customs duties levied in favour of specific countries. They are non-reciprocal inasmuch as the receiving countries are not obliged to grant corresponding reductions in their own customs duties. They are non-discriminatory inasmuch as they are granted to all developing countries. They are generalized because they are granted by all developed countries.

When defined in this way, generalized preferences can be assessed from the standpoint of the receiving countries, from that of the donor countries, and from that of the world economy, as a whole.

1. The fundamental reason why the developing countries will benefit from these preferences may be expressed as follows, turning a famous saying of Lacordaire's: "Between unequal trading partners, equality oppresses and unequal treatment restores justice". Once this principle is accepted, the advantages which the developing countries derive from preferences will make themselves felt in several ways.

a) In cases where receiving countries continue to export their products at the same prices as before in new preferential markets, they will derive a financial benefit corresponding to the amount of customs duty. Usually, the products concerned are those already sold at competitive prices and regarded as "sensitive" in the majority of the developed countries (eg. textiles). In the case of these products, for which tariff preferences are not required to improve sales, and assuming that they are not omitted from the offers made by the donor countries, preferential concessions will mainly have the effect of increasing the export income of the receiving countries.

b) In cases where the receiving countries reduce their prices, their products will become more competitive and the benefits will be not only financial but also, and mainly, commercial. The goods involved will usually be those produced by industries still in their infancy, or those for which the developing countries lack well-organized marketing facilities in the industrialized countries.

c) Finally, these preferences also include products which the majority of developing countries do not yet export, either because they are not yet in production, or because their industries still tend to supply domestic markets. As far as these products are concerned, the introduction of generalized preferences will certainly stimulate investment, of both domestic and foreign origin, with a view to promoting industrialisation. If tariff preferences are granted for a sufficiently long period (at least 10 years), they in a way guarantee privileged markets for the industries to be set up. However, in order to avoid trade being diverted in a manner which would run counter to the aim it is sought to achieve by introducing generalized preferences, "rules of origin" lay down the criteria whereby it is decided whether the goods enjoying preferential treatment really do originate in the receiving countries and are produced in those countries.

../...

2. As far as the donor countries are concerned, the immediate effect of preferences will be a reduction in budgetary income (since customs duties will not be levied), and there might possibly be economic repercussions, which would affect the less competitive industries, in particular. This problem will be discussed in detail later on.

It should also be noted that when they agreed to depart from the most-favoured-nation clause, the donor countries unanimously agreed to limit this derogation as follows:

- The preferences would remain a unilateral measure; they would not be "negotiated" with the receiving countries, but would be granted independently as part of an arrangement between the developed countries and between the latter and the receiving countries.
- The preferences would be granted on a temporary basis, initially for a period of 10 years.
- The various preference systems used by the donor countries will all make provision for protective measures (a priori limitation or escape clauses) so as to enable the donor countries to keep a check to some extent on the trade which the new tariff concessions may produce.
- Generalized preferences will in no way prevent reductions of duty "erga omnes" at a later stage; in other words, preference margins will not be consolidated.

3. From the standpoint of the world economy, the introduction of generalized preferences is based on the assumption that the new trade created will be greater than that diverted. This is a hypothesis since economic science does not yet have sufficiently accurate means of analysis at its disposal to ensure that generalized preferences will definitely result in a more rational distribution of resources throughout the world, by the mere effect of comparative costs, so as to benefit both manufactures and consumers.

However, it should not be forgotten that the effects of generalized preferences must be assessed over a sufficiently long period to estimate their repercussions fully. The average period which an industry requires to become operational and profitable is between four and six years. For this reason, the period during which preferences will be granted was fixed at ten years, although the possibility of extending this period cannot be ruled out. In this way, the very choice of the products to be covered by the generalized preference system will be more certain to encourage an improved international distribution of labour.

WHY DID THE NEW DELHI RESOLUTION MAKE GENERALIZED PREFERENCES APPLY TO MANUFACTURED AND SEMI-FINISHED PRODUCTS?

The reply to this question follows from the comments made previously. It will in fact be easier and quicker to obtain the financial and commercial benefits, as well as the investment incentives which generalized preferences are intended to secure in the developing countries, in the industrial sector than in other sectors.

This is because the world demand for manufactured products is more elastic as regards prices and income than that for the majority of basic commodities, and particularly for agricultural products. In this way, generalized preferences are likely to lead to raw materials imported from the less developed countries being processed on the spot, to their economies being industrialized, and to an improvement in their terms of trade.

In addition to this general considerations, there are a number of other, more detailed, ones.

1. The tariff reductions which resulted from the Kennedy Round negotiations mainly affected manufactured products and benefited the developed countries in the first instance. Generalized preferences thus corrected and supplemented the results achieved during the Kennedy Round negotiations. When the EEC agreed to compete with the strongest countries (United States, Japan, etc.), it was also bound to compete and cooperate with the weakest countries. If the Community's industries are to be more competitive, they must also be more cooperative and thus help to bring about improved distribution of productive resources, not only between developed countries, but throughout the world.

2. As far as basic commodities are concerned, tariff preferences do not in themselves supply an answer to all the difficulties raised by changing demand, fluctuating exchange rates, or the dependency of many countries which are sole producers or exporters of some of these products. If these difficulties are to be effectively overcome, preferences must therefore be accompanied by price measures forming part of market organization. Now, much time and protracted negotiations will be required if these measures are to be put into effect. Moreover, in the case of all products of agricultural origin, which are exported both by the developed and the less developed countries or which meet with competition in the markets of developed countries from similar or substitute products, customs duties are frequently only a part of the protective measures, price support measures or export incentives at the national level. In the case of these products, preferences can therefore be effective only if they form part of overall and well coordinated trade policy measures, or of cooperation policy, in the widest sense.

3. As far as the EEC is concerned, there are two further arguments in favour of granting restrictive and generalized preferences only to manufactured and semi-finished products:

a) When granting preferences to all the developing countries, the EEC had to consider its commitments towards the countries associated with the Community and exporting mainly primary commodities. If preferences had been applied to all Community imports from the developing countries, this would have had the effect of abolishing or reducing the preferential margin which the associated countries enjoy in EEC markets. It would have been unfair if these countries rather than the Community's industries had suffered as a result of the disadvantages involved in generalized preferences.

b) The EEC imports relatively few manufactured and semi-finished products from the developing countries in relation to its total imports of these products. The percentage was only 6.6% in 1968 (cf. Table I). Any distortions caused by preferences, particularly if they are accompanied by steps designed to limit their effects within the EEC itself, can therefore be only slight and certainly less considerable than in the agricultural sector. Moreover, whereas in the developed countries, as a whole, the proportion of imports of manufactured and semi-finished products accounted for by the developing countries has remained more or less the same during the past few years, there has been a tendency for this proportion to dwindle in the EEC: the figure was 7.2% in 1964, but dropped to 6.6% in 1968. This development was a further reason why the Community concentrated on manufactured and semi-finished products imported from the developing countries.

Finally, the reason why preferences were made to apply mainly to manufactured and semi-finished products was also that the less advanced among the developing countries - countries already in the position to export manufactured and semi-finished products (India, Pakistan, Mexico, Bolivia, Brazil, etc.) - were those which fought hardest to ensure that the system was put into effect.

As regards processed agricultural products, the main reason why it was possible to extend generalized preferences to cover them later, in spite of the reluctance shown by the developed countries, was that the less advanced countries, and particularly those in Africa and Latin America, made persistent efforts to this end. However, it must be acknowledged that these products were not included in the generalized preference system on a general basis, but only as a result of a case-by-case approach.

WHY HAVE ALL THE DONOR COUNTRIES NOT ADOPTED AN IDENTICAL PREFERENCE SYSTEM ?

In the normal course of events, the idea of generalized preferences should have induced all the industrialized countries to grant to all developing countries the same tariff concessions on all manufactured products in exactly the same way.

The reason this was not so was that the situation was very different at the start in the industrialized countries. Their imports of manufactured and semi-finished products from the developing countries vary appreciably from one country to another. In 1968, for example, the United States imported 3.3 times less textiles and clothing from the developing countries than from the EEC (cf. Table). This fact explains, inter alia, why the United States intends to leave textiles out of their offer of generalized preferences.

In addition to these wide differences in import flows, geographical conditions and industrial structure vary, together with the levels of customs tariffs in use in each of the donor countries, to say nothing of the ties of all kinds linking these countries with groups of developing countries. In these circumstances, it would appear an insuperable task for the present to work out a single generalized preference system. In any case, there would have been a risk that the offers made by the donor countries would have been brought in line with those made by the least generous country, the restrictions imposed by some countries thus having a cumulative effect.

After numerous consultations between the donor countries within the framework of OECD, and later between the donor countries and the receiving countries at the UNCTAD, the industrialized countries finally each submitted their own plan. Later on, further consultations were held within the framework of the UNCTAD, thus making it possible to revise most of the offers so as to take the wishes expressed by the developing countries into account. To sum up briefly, these plans appeared to differ in three main respects:

in respect of the products covered, the amount of the tariff reduction, and the protective measures taken (it should be noted that the question of the receiving countries has not yet been fully settled).

.../...

Imports of manufactured and semi-finished products from the developing countries in the EEC, the United States, the United Kingdom and Japan (1968)

Products	Value of imports (in millions of \$)				Proportion of total imports accounted for by the developing countries			
	EEC	United States	United Kingdom	Japan	EEC	United States	United Kingdom	Japan
Foodstuffs	246	246	157	47	20,2%	31,9%	14,8%	37,3%
Beverages and manufactured tobaccos	93	9	12	3	18,8%	1,4%	6,4%	22,3%
Timber, articles made of wood and furniture	138	235	99	23	10,8%	21,2%	12,6%	12,4%
Leather and footwear	93	71	61	9	14,2%	14,2%	38,1%	47,7%
Textiles	179	341	157	49	6,8%	35,4%	28,4%	35,8%
Clothing	129	403	121	10	10,5%	47,1%	46,0%	39,4%
Chemical products	104	162	63	31	2,3%	14,3%	6,3%	4,4%
Iron and steel	61	61	2	43	2,1%	3,0%	0,5%	17,5%
Mechanical engineering products	77	302	65	9	0,6%	3,5%	2,2%	0,7%
Miscellaneous	224	406	132	43	3,5%	9,7%	6,1%	7,1%
Total A	1.343	2.236	875	267	3,9%	10,8%	9,2%	8,1%
Petroleum products	116	920	170	268	10,5%	88,7%	27,4%	64,6%
Non-ferrous metals, unworked	1.049	540	377	336	48,7%	44,5%	47,1%	75,1%
Overall total	2.508	3.716	1.422	871	6,6%	16,1%	13,0%	20,9%

Source: Study on trade in manufactures from the developing countries (1969), Report drawn up by the UNCTAD Secretariat, TD/B/C.2/90, 10 December 1969.

1. Products covered

In the industrial products sector (headings 25 to 99 of the Brussels Nomenclature), several donor countries made arrangements to exclude textiles, hydrocarbons, footwear, and some chemical products. The EEC did not leave out any manufactured or semi-finished products.

In the agricultural products sector (headings 1 to 24 of the Brussels Nomenclature) the lists vary widely, both as regards the number and nature of products mentioned and the amount of the tariff reductions.

Finally, some offers also cover a number of primary, agricultural or industrial products, which enjoy preferential treatment.

2. Amount of the tariff reduction in the case of industrial products

The main industrialized countries, including the EEC, made arrangements to grant duty-free entry, while other countries will grant more limited reductions. Some countries, however, intend to move gradually towards the complete abolition of duty, at least for part of the products covered.

3. Protective measures for industrial products

Unlike countries like the EEC and Japan which have chosen a system involving an annual ceiling, most other industrialized countries intend to have recourse to protective measures, which would have the effect of suspending preferential imports.

All these disparities between the various systems may give the impression of a rather incongruous mixture, but this disadvantage should not be exaggerated. On account of the special features of customs tariffs and trade flows in each country, it would not have been possible, even with a uniform system to ensure that effort and costs were fairly shared between the donor countries although it would have made it easier to compare their performance. In any case, it is always difficult to make such a comparison based on objective, mathematically irrefutable, criteria. It therefore seemed more realistic, for the present, to think in terms of the amount of imports which each of the developed countries could manage rather than in terms of balanced costs. However, the periodical consultations held at OECD will provide the essential framework within which the offers made by the various donor countries can be harmonized more effectively, so as to improve the system gradually.

HOW SHOULD THE COMMUNITY'S OFFER BE ASSESSED?

At first sight, the Community's system seems to be a very complex one, with the result that it may perhaps even appear inflexible in practice. It appears to be more complicated and inflexible than it really is. In practice, the Community's system seems to work like clockwork and is intended to function smoothly, and particularly to create a balance between a number of requirements and eventualities. The Community's offer was in fact designed to benefit the receiving countries as far as possible, while at the same time taking reasonable care to defend the interests of industries in the Community and the associated countries.

Offering benefits geared to the export requirements and capacity of the developing countries, while at the same time obviating a situation whereby the gap between the most advanced and the least developed countries grows wider means taking a responsible attitude.

.. / ...

Offering benefits which involve reasonable sacrifices for the Community's industries and are compatible with the commitments assumed towards the associated countries means adopting a realistic attitude.

Taking these measures as part of an international arrangement to preserve the sovereignty and powers of discretion of all parties concerned, resulting in balanced commitments on the part of all countries concerned means showing faith in international cooperation in the field of development.

These points will make it easier to understand the Community's offer.

The preferential treatment resulting from this offer varies depending on whether processed agricultural produce or semi-finished and manufactured industrial products are involved.

1. Processed agricultural products (headings 1 to 24 of the Brussels Nomenclature)

These tariff concessions are granted in the case of approximately 150 processed agricultural products representing about 30 million dollars' worth of imports from the developing countries.

The preferential margins are partial reductions in customs duties or levies.

There are no restrictions as regards volume as far as imports under the preferential scheme are concerned.

The existence of a ceiling restricting the volume of preferential imports so that they can be more closely geared to the capacity of the Community's markets is compensated by duty-free entry, the fact that no products are excluded, and by the absence of any saving clause.

A ceiling is fixed in the case of each product, each calendar year. This ceiling is generally calculated uniformly on the following basis: basic amount (volume of cif imports into the Community from receiving countries during 1968) plus an additional amount (5 % of the value of cif imports into the Community from non-receiving countries, i.e. mainly the industrialized countries, during the last year for which statistics are available). The effects of this method of calculation will be to raise the ceiling each year, owing to the additional amount, which really shows how the Community's trade with its industrialized partners has speeded up.

The second feature of the Community's offer is tariff exemption. The Community grants preferential duty-free entry in the case of all manufactured and semi-finished products.

The last feature is the fact that no products are excluded. The Community's offer, unlike others, contains no exceptions.

3. The receiving countries

The Community decided, during the first stage, to make its offer available to those developing countries which were members of the UNCTAD Group of "77", together with the dependencies of non-member countries, including Hong Kong. As regards the other countries which are eligible for preferences and do not belong to the Group of "77", the Community, in consultation with its industrialized partners, is at present looking into the possibility of including them among the receiving countries.

4. Assessment

It is extremely difficult to make an assessment of an offer which will be valid for more than a decade particularly as, by their very nature, tariff concessions will take effect only at the end of this period, especially from the standpoint of spurring industrialization. However the following comments may be made if the situation is to be assessed briefly on the basis of the available statistics.

- a) The Community's offer does not seem to be particularly daring as far as progressed agricultural products are concerned. This is because, while the idea of generalized preferences is accepted without question at the international

.../...

level as far as industrial products are concerned, it is far from being universally accepted at present in respect of processed agricultural products.

There are further reasons which concern the Community more directly and reduce its freedom of action. In the first place, the organization of agricultural markets in the Community has the effect of drastically reducing the extent to which it is possible to lower duties or levies. In the second place, since processed agricultural products form a sector of real and growing importance for Madagascar and the associated African countries and for the other states associated with the Community, it would mean that these countries would have to share their concessions in the Community's markets in an intolerable fashion if generalized preferences were allowed for these products.

- b) As far as industrial products are concerned, the Community's offer unquestionably benefits the receiving countries.

It should first of all be noted that, of all the donor countries, the Community is virtually alone in granting tariff preferences to textile products, which are regarded as particularly sensitive in all the industrialized countries and to which the developing countries attach exceptional importance. This is a courageous and realistic attitude in as much as the connection with the period of validity of the long-term international agreement on trade in cotton textiles and the way ceilings are calculated have been so designed to bring additional export income into receiving countries and not to enable markets to expand, which would be intolerable for the Community's industries. Thus, in the case of sensitive textile products, the ceilings fixed for the first year amount to only approximately 115 million dollars for 110 million dollars' worth of imports.

The situation is similar in the case of other sensitive products. These are generally products in the case of which the developing countries are already the Community's main suppliers and are very competitive. In the case of sensitive products the first annual ceilings amounted to approximately 210 million dollars for about 155 million dollars' worth of imports from the receiving countries.

In the case of other products considered to be non-sensitive (the vast majority), the first annual ceilings amount to about approximately 660 million dollars for about 170 million dollars' worth of imports.

.../...

Taken together, the first annual ceilings fixed by the Community amount to over double the value of imports in 1968 from the developing countries, over 1,000 million dollars (total ceilings) as compared with 450 million dollars) (basic amounts) in the case of products subject to customs duty covered by the preferences. The 550 million dollars which exceed imports are accounted for by the additional amounts (5 % of the value of imports from non-receiving countries). It is important to note in this connection that, thanks to the additional amount, the Community established a link between the expansion of its trade with its industrialized partners and the growth of its trade with the developing countries. The greater the increase in the Community's imports from the developed countries, the more the value of the additional amount will rise the following year, so that the ceiling for preferential imports will be raised.

If the situation is considered more closely in the light of the above comments on a sector-by-sector basis, it will be noticed that the Community's offer achieves a perfect balance between concessions granted and sacrifices to be made. The sensitive and semi-sensitive products referred to above are, in almost all cases, products which industrialized non-member countries supply to the Community in only modest quantities. This means that the ceilings fixed will only slightly exceed the amount of imports from the developing countries and that the additional amounts will be negligible. In the case of other products, i.e. non-sensitive products already exported (170 million dollars' worth) and products which the developing countries do not yet export to the Community's markets, the additional amount, which greatly benefits these countries, undoubtedly acts as an export incentive and a spur to production. This is the basic signification of generalized tariff preferences viewed as an aid to industrialization.

- c) A further assessment may be made of the ceiling which forms one of the three main features of the Community's system.

A ceiling is applied in the case of all industrial manufactured and semi-finished products included in the Community's offer - this is the de jure situation. In practice, the ceiling is applied strictly only in the case of sensitive and semi-sensitive products.

As far as sensitive products are concerned, the ceiling is formed by the Community tariff quota which is previously apportioned between the Community's member States. In the case of semi-sensitive products, the ceiling is not previously apportioned between the member States, but special supervisory arrangements are just made so that preferential imports can be stopped, if necessary, when the ceiling has been reached. It should be pointed out that in these cases where the ceiling is applied strictly, when the ceiling is reached, imports from the receiving countries may continue to enter the Community provided that customs duties are paid. The preferential system will, of course, come into effect once again at the beginning of the following calendar year.

.../...

In the case of all other products considered to be non-sensitive (they form the vast majority), there will be no tariff quotas or special supervisory arrangements and preferential imports will, in practice, be able to exceed the ceilings.

There are several reasons why a system of ceilings has been introduced.

First of all, if the volume of preferential imports is limited, it is possible to avoid having recourse to saving clauses, particularly in the case of sensitive and semi-sensitive products. Protective measures are invariably very difficult to apply. They are liable to bring protests from the developing countries which suspect that they may be applied arbitrarily or even unilaterally, particularly when the saving clauses are not defined on the basis of objective criteria. The existence of this clauses, whatever their nature, tends to create an atmosphere of doubt among both importers and exporters. It is well known that exporting developing countries need reliable preferential markets over a sufficiently long period to enable them to plan and invest. This is the main reason why the Community preferred ceilings to saving clauses for the industrial products forming the greater part of its offer.

From the standpoint of the Community's industries, a system of ceilings makes it possible to assess the pressure of preferential competition in advance and to estimate what sacrifices have to be made. As far as the receiving developing countries are concerned, the system guarantees to some extent a steady flow of trade in preferential markets.

A system of ceilings further makes it possible to distribute concessions among the receiving countries more evenly, by restricting the share offered to those countries which are most competitive in preferential markets as far as sensitive products are concerned. The Community's offer stipulates that, with regard to the ceiling, no receiving country may, as a general rule, exceed 50 % of the ceiling for each product (20 to 30 % in some cases). This special clause is intended to give the least advanced receiving countries an equal chance and to limit the pressure brought to bear by the most competitive suppliers. The Community's offer is virtually alone in containing a provision of this type, which conforms to the spirit of the UNCTAD resolutions recommending special measures to assist the less advanced developing countries.

- d) In spite of these preliminary comments, it should be borne in mind that it will be possible to assess the scope of the Community system properly only in the light of experience. Was agreement not reached at the UNCTAD that the position should be reviewed every three years so as to assess the advantages of the system for the receiving countries and ways and means whereby the system and its operation might be improved? This is perfectly logical and reasonable since it is inconceivable that the donor countries should freeze their offers for an entire decade, without taking into account the advantages or disadvantages they may involve, which cannot be assessed beforehand.

.../...

More specifically as far as the Community is concerned, the most likely occasion will be when the enlargement of the Community results in the applicant countries adopting the Community's system. It would then be necessary to revise the ceilings, the choice of sensitive products, and the special clauses so as to adapt the entire system to the widening of the Community's market.

WHAT EFFECTS WILL PREFERENCES HAVE IN THE EEC ?

Although modern terminology may give a different impression, the view is no longer taken that imports into a country constitute an expense for the country concerned, or that a lowering of customs duties means a sacrifice from the angle of its budget and its domestic producers. Modern economic policy regards the opening-up of frontiers as the most effective means of spreading technical progress, increasing productivity, improving marketing methods, and enhancing the competitiveness of its firms.

In this connection, generalized preferences may bring substantial advantages to consumers (thanks to lower prices) and to European importers (thanks to higher sales). These advantages are all the more likely to make themselves felt as the consumption of manufactured goods in the Community is expanding at a very high rate. Thus, total Community imports of these products have risen from 9,000 million dollars in 1958 to 45,000 million dollars in 1969.

Generalized preferences may have equally positive effects on the Community's producers. The liberalization of intra-community trade and successive reductions in the common customs tariff have proved that imports could be increased to the advantage and not at the expense of the Community's firms. It should be remembered that the average level of the common customs tariff in the case of industrial products, as decided upon during the Kennedy Round negotiations, is between 7 and 8 %. Thus, at the present time, customs barriers at the Community's frontiers are among the lowest in the world, which is a further proof of the vitality of European firms.

Have the Community's industries really any reason to fear generalized preferences? It should not be forgotten, after all, that generalized preferences do not create discriminatory conditions as far as these industries are concerned. They in no way place them in a less advantageous position in the Community's markets as compared with exporters in the developing countries. This is not their purpose. By their very nature, the preferences granted by the Community in its markets are intended to give the developing countries advantages over other industrialized exporters competing with them. In other words, the main aim of the operation is to bring about changes in the sources of the Community's imports for the benefits of its suppliers in the developing countries. At the same time, however, this argument also applies to other developed markets opened up on a preferential basis. The Community's exporting industries will face keener competition from their competitors in the developing countries which enjoy tariff concessions. However, these are certainly sacrifices which the exporting industries could make in the cause of development aid, sacrifices which seem tolerable in view of the financial standing, technological mastery, and marketing experience which most of them possess.

.../...

Neither should the abolition on a preferential basis of the already very low rate of duty on products accounting for a very small percentage of the Community's total imports cause wild alarm nor arouse the old protectionist reactions which have so harmed firms' interests in some of the Community countries. After showing their willingness to face the fiercest competition - from the developed countries - European producers can do no less than also face the competition of the weakest, especially as these countries will become not only more dynamic competitors, but also more solvent buyers as they develop their economies, which will, in the long run, benefit the European economy and the international community, as a whole.

This is a prospect to which the Commission of the European Communities attaches the greatest importance since it made a point of referring to the question on the very first page of its Memorandum on the Community's industrial policy (1970):

"The policy on the industrial development of Europe could not be conceived without due regard being paid to the need for a more harmonious distribution of the world's wealth. Here, the Commission should like to emphasize that to promote industrial development in the developing world is in Europe's interest as well as being a matter of common justice. The Community, like all advanced countries, can only benefit from an increase in the number of prosperous trading partners and the more rational utilization of its own resources that would result from a commercial policy more favourable to the development of certain industries in the developing countries. In addition to the special effort it is making to assist the associated European and African States, the Community must be ready to accept the progressive and orderly transfer of certain industrial activities to the developing countries. It must take account of this need when working out its long-term plans in all fields and when choosing, in respect of individual industries, the measures that are to accompany or promote the necessary improvements.

The almost unlimited resources made available to man by modern technology are mitigating, to an extent not fully realized, the old conflicts of interest. In a world where man has more and more powerful facilities at his disposal, it is becoming possible to harmonize interests and desiderata which in the past seemed utterly irreconcilable."

However, the disquiet shown in some industrial sectors in the Community cannot be ignored. Will the application of generalized preferences not have an adverse effect on the level or stability of employment and make it necessary to retrain labour, thus giving rise to social unrest? The trade-union officials in the sectors concerned have raised the question,

.../...

although as far as the European confederations are concerned the workers' representatives have clearly and courageously spoken out in favour of the principle of generalized preferences, and of putting them into effect.

It should first of all be noted that the practical difficulties referred to arose before frontiers were opened up on a preferential basis and are mainly due to more rapid technological progress, which raises the ever more serious problem of retraining and readapting workers and especially of the profitability of enterprises viewed in relation to their size and the cost of the investments required. Thus, according to a study carried out by the International Labour Office (Official records of the New Delhi Conference, Volume III pp. 160-180, French text), 18 times more textile workers were forced to change their jobs in the EEC between 1961 and 1965 owing to increased productivity due to technical progress than owing to imports from the developing countries.

It can therefore be stated, secondly, that there is no definitely proven connection between increases in imports and a falling level of employment, in any given sector. In order to clarify this matter, the Commission's services have already tackled the task of harmonizing foreign trade statistics and industrial statistics in the EEC. When this work has been completed, it will be possible to make a more accurate assessment of the actual scope of the commercial policy measures to be taken in the field of production (and later of consumption) in the Community.

Finally, as we explained in the section devoted to assessing the Community's offer, the ceiling is deliberately applied in such a way as to offer completely effective protection to some sectors.

In any event, it is only when more experience has been gained that it will be possible to estimate the repercussions of a system which will be flexible enough to allow the EEC authorities to take any steps to adapt and improve the system which may prove necessary. It is legitimate for a country to protect its industries, but such protection should be slight as far as the developing countries are concerned. In preserving immediate benefits, care should be taken not to lose sight of long-term economic necessities, such as productivity, profitability, and competitiveness. From this angle, generalized preferences will undoubtedly constitute a first-class spur to the Community's economic activities.

HOW IMPORTANT ARE GENERALIZED PREFERENCES IN THE COMMUNITY'S POLICY OF COOPERATING IN DEVELOPMENT AID?

During the first twelve years of its existence, the Community did not remain indifferent to the problems of the developing countries. Its cooperation policy has mainly found expression in association agreements which, for historical and institutional reasons, have been restricted to Central Africa, Madagascar, and the Mediterranean area.

.../...

In spite of the outstanding value of the association agreements, particularly those with Madagascar and the associated African States, it became urgently necessary for the Community to broaden its policies towards the developing countries. For the first time, generalized preferences give the Community the opportunity to do so on a worldwide scale. However the application of generalized preferences must not result in any reduction of the advantages enjoyed by the associated States in the Community's markets. The first difficulty which thus arises is the question whether generalized preferences are compatible with the preferences already granted under association agreements.

1) Towards associated States

In view of the economic conditions existing in the associated States and particularly in Madagascar and the associated African States, the preferences created by the association agreements and conventions mainly cover primary commodities and processed agricultural products. These are in fact almost the only goods the associated States are in a position to export at the present time. Since, as has been already explained, generalized preferences do not cover primary commodities, or processed agricultural products to any great extent - especially those exported by Madagascar and the associated African States - they in no way encroach, in practice, on the preferential margins which the associated States enjoy in the Community's markets.

Moreover, Madagascar and the associated African States benefit from unlimited tariff preferences for manufactured products, and their exports of these products into the Community are not subject to any kind of ceiling. In practice, these advantages involve only about fifteen manufactured and semi-finished industrial products out of some 800 products of this type imported into the Community. In the case of these fifteen products, the Community has taken the whole range of measures forming part of its system (choice of sensitive products, "buffer" clauses, calculation of ceilings) to preserve the advantages enjoyed by the associated countries.

Moreover, the Community's offer is accompanied by the following reservation: "In order to prevent the countries associated with the Community from being harmed by the introduction of generalized preferences, the Community reserves the right, under its system of generalized preferences, to take any necessary steps to remedy any unfavourable situation which may arise."

In thus deliberately protecting the main advantages enjoyed by the associated States, it is not the Community's intention to allow the association system to become inflexible or static in the form in which it already exists. On the contrary, it is anxious to strengthen it by incorporating it in a more open policy towards the developing countries as a whole. It thus shows its firm intention to "contribute to the harmonious development of world trade" (Article 110 of the Rome Treaty).

Up till now, the Community has indeed taken the interests of the developing countries into account, but this consideration has regularly resulted in

.../...

markets being opened up contrary to the often vital interests of the associated countries: there have been successive reductions in the preferential margins in the case of coffee, cocoa, tea, palm oil, and so on... (the reductions decided upon when the second Yaoundé Convention was put into effect involved one thousand million dollars' worth of thus taking the interests of the other developing countries into account. This is a factor on which particular stress should be laid.

The associated States have fully realised the significance of the measures taken by the Community. From the beginning, they were associated with the steps taken by the EEC Ministers at the GATT (1963). In this way, they showed their solidarity with the other developing countries, their "companions in misfortune", to quote the strong expression used by Béné Nicoupin, the Ivory Coast representative at the European Office of the United Nations.

They have since given the policy of generalized preferences their staunch support, and they have always firmly declared their willingness to share the concessions which they alone enjoy in the Community's markets for manufactures. It would be wrong to under-estimate the importance of such a contribution to the developing countries' cause. They were very perturbed (and disillusioned), however, at having to run the risk of being doubly penalized: first, they would have to make the sacrifice of sharing their preferences and, secondly, they might be refused access to some of the main preferential markets on account of the concessions which they themselves grant to the Community under their association agreement.

It must be hoped that the latter problem does not lead to a breach between the developing countries themselves or between these countries and some industrialized countries. Generalized preferences aim at abolishing discrimination among the developing countries, not at increasing it,

2) Towards developing countries, as a whole

It would be too simple to imagine that generalized preferences will immediately bring tangible and comparable advantages to all the receiving countries or that they will lead to some sort of miraculous solution to all the development problems faced by third world countries.

The factual situation is much more subtle.

.../...

For the present, it is clear that only a limited number of developing countries - the most advanced - will be in a position to derive substantial benefits from the fact that the Community's markets have been opened up on a preferential basis : such countries as Yugoslavia, Iran, India, Pakistan, Brazil, Venezuela, Mexico, Argentina, the U.A.R., and so on, which are among the most heavily populated in the world and may hope to relieve the endemic unemployment and underemployment which are rife within their frontiers. This situation merely reflects the differing levels of development and the wide variety of geographical and human conditions. This is the de facto situation, but it should be remedied in the light of the Community's aim of enabling the greatest possible number of developing countries to derive tangible benefits from generalized preferences. Thus, viewed from a dynamic angle, the "buffer" clause system will certainly give the less advanced and less competitive countries much greater opportunities, in the long run, provided that they can take them.

As far as these countries are concerned, and this also applies to the receiving countries, as a whole, generalized preferences will really achieve their goal only if efforts in other fields are pursued and even intensified. In particular, it must be realised that many developing countries will be able to promote their industrialization and boost their export drive only if the developed countries make a concomitant effort to step up their technical and financial assistance.

In any event, generalized preferences mean more opportunities for exports from the developing countries, and it is up to them to take them. Like other donor countries, the Community grants privileged terms which the developing countries must use in their best interests. Moreover, pursuing its logical approach, the Community will certainly supplement its efforts in the matter of generalized preferences by taking other more specific measures designed to help boost sales, encourage these countries to diversify their economies, and promote private investment in the third world, particularly in the less advanced countries.

o
o

"An initial concrete and concerted measure to aid industrialization ... it will serve as an example to the other industrialized countries ...". It was with these words that the United Nations Secretary General, U. THANT, described the decision reached by the Community on 30 March 1971 to put its offer into effect as from 1 July 1971, when President Malfatti paid him a visit at the beginning of April in New-York.

A few weeks later, at the 26th. session of the United Nations Economic Commission for Europe, the Secretary General stated that "the decision taken recently by the European Economic Community to grant generalized preferential treatment to all the developing countries constitutes an important step forward in the efforts being made to increase the export income of the developing countries ...".

It is indeed an important stage - of considerable political significance - in the field of international cooperation in development aid.

./.

For the first time, as was pointed out at the beginning of this article, the industrialized countries - and among them the Community and its member states have stubbornly played a key part - have reached an agreement among themselves and with the developing countries to work out and implement a set of carefully planned international measures to aid development. This arrangement, which should serve as an example, thus heralds a new type of international relationship : one that is perfectly effective and balanced, and lays stress on the fact that the interests and obligations of all parties concerned are interdependent, while at the same time respecting the sovereignty, responsibility, and powers of discretion of each of them in putting the measures agreed upon into effect. It is to be hoped that this type of international arrangement will become more widespread so as to cover all aspects of cooperation in development aid.

It is also a real turning-point in international trade relations. Generalized preferences involve a general departure from the dual principle of reciprocity and of the most favoured nation which has governed international trade for decades. In future, the rules governing trade will become more flexible and adapt themselves to the needs of the developing countries.

With more specific reference to the Community, attention should be drawn to the decisive part played by the member states and the Community itself in evolving generalized preferences, and later in working out the complete international arrangement. The Community and the member states have spared no pains to reach that general consensus of both industrialized and developing countries which gives every reason to hope that the Second United Nations Development Decade will prove a success.

"The Community intends to play its part in a responsible fashion", stressed VITTORIO DI MARTINO, the Community's representative, at the UNCTAD on several occasions. This responsibility flows quite naturally from the increasingly prominent part played by the Community in the developing countries' foreign trade as well as from the commitments it has entered into with a large number of these countries. This responsibility involves an effort of creative imagination which although daring, in many ways, remains realistic and balanced. This kind of attitude, in the last analysis, helped to develop that "political will" referred to by the UNCTAD Secretary General, Manuel PÉREZ GUERRERO, which led to the arrangement being worked out successfully.

To sum up, the implementation of the Community's offer in the field of generalized preferences, with all the prospects it opens up, must be viewed as the beginning of a more carefully planned Community policy towards the third world, as a whole. It means giving concrete form to an essential feature of this policy, which has now become a matter of urgency as economic and monetary union becomes a serious prospect (in spite of the vicissitudes the question has known), the Community faces greater responsibilities once it is enlarged, and it becomes essential to ensure that the Second Development Decade is a success. This policy will form part of one of the Community's long-term and fundamental aims, viz. a systematic attempt to see that the wealth of the entire globe is distributed more evenly and in a manner better suited to modern times. Seen from this angle, generalized preferences will be regarded as a factor making for peace in the world.

GROUPE DU PORTE-PAROLE
SPRECHERGRUPPE
GRUPPO DEL PORTAVOCE
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER
SPOKESMAN'S GROUP

NOTE D'INFORMATION • INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG
NOTA D'INFORMAZIONE • TER DOCUMENTATIE • INFORMATION MEMO

Bruxelles, juin 1971

LA CEE ET LES PREFERENCES GENERALISEES EN FAVEUR DES PRODUITS
SEMI-FINIS ET MANUFACTURES DES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
Pourquoi la CEE accorde-t-elle des préférences tarifaires généralisées ?	1
Pourquoi le système a-t-il mis si longtemps à voir le jour ?	2
Que sont donc les préférences généralisées ?	4
Pourquoi la résolution de New-Delhi a-t-elle fait porter les préférences généralisées sur les produits manufacturés et semi-finis ?	6
Pourquoi tous les pays donneurs n'ont-ils pas adopté un schéma identique de préférences?	8
Comment apprécier l'offre de la Communauté ?	11
Quelles seront les incidences des préférences généralisées dans la CEE ?	17
Quelle est la place des préférences généralisées dans la politique communautaire de coopération au développement ?	20
Conclusion	23

LA CEE ET LES PREFERENCES TARIFAIRES GENERALISEES
EN FAVEUR DES PRODUITS SEMI-FINIS ET MANUFACTURES
DES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

Depuis plus d'un siècle, le commerce international repose sur la règle de la non-discrimination et de la réciprocité dans l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Cette règle codifiée au moment de la conférence de La Havane (1947) est ainsi formulée dans l'article I de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) : "Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes". Cette disposition concerne tout spécialement les droits de douane.

Le même article fait état de préférences dont le traitement général de la nation la plus favorisée n'entraîne pas la suppression. Il s'agit en particulier des préférences instituées dans le cadre du Commonwealth, de l'Union française et de l'union douanière entre la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Ces préférences résultent de circonstances historiques diverses, antérieures à la préoccupation qui s'est fait jour, à la fin des années 50, de stimuler le commerce des pays en voie de développement. Dès 1958, un rapport établi à l'intention du GATT par un groupe d'experts suggérait que les pays développés devraient s'abstenir de protéger leurs industries contre les importations d'articles manufacturés en provenance des pays en voie de développement. L'idée allait ensuite faire son chemin au sein du GATT puis de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), créée en 1964 en tant qu'organe de l'Assemblée générale des Nations unies.

POURQUOI LA CEE ACCORDE-T-ELLE DES PREFERENCES TARIFAIRES GENERALISEES ?

Du point de vue de la CEE, une série de préoccupations de principe et de considérations d'ordre pratique plaide en faveur des préférences.

1. En instituant une union douanière entre eux, les 6 pays signataires du traité de Rome visent à réaliser une intégration plus étroite de leurs économies qui, sans déroger aux règles du GATT, repose sur le principe d'une préférence communautaire. L'abolition des droits de douane à

l'intérieur de la Communauté et l'existence d'un tarif douanier commun incitent chacun des Etats membres à orienter ses échanges de préférence en direction des autres Etats membres. La prospérité économique des Six et leur contribution à l'expansion des échanges internationaux apportent une forte présomption en faveur de l'efficacité de la préférence communautaire.

2. La quatrième partie du traité de Rome, puis les deux conventions de Yaoundé ont réaménagé, en l'appliquant aux relations de la CEE et des EAMA, l'ancien schéma préférentiel de l'Union française. La Communauté devenait ainsi le premier groupe de pays industrialisés à utiliser les préférences tarifaires dans un contexte de coopération au développement des pays du tiers monde.

3. En vertu du traité de Rome, le principal instrument dont la Communauté dispose pour améliorer ses relations avec les pays tiers est le tarif douanier commun. Cet instrument a été largement utilisé au cours de négociations d'accords bilatéraux ou de réductions multilatérales des droits de douane. Ces dernières ont atteint un point culminant au moment de la négociation Kennedy (1964-67). Cependant, l'utilisation par la CEE vers l'extérieur de l'instrument tarifaire sur une base non discriminatoire courrait le risque d'avantager les seuls pays tiers développés. Pour atténuer cet inconvénient, la CEE a décidé, d'une part, d'appliquer de façon anticipée aux pays en voie de développement, les mesures de libéralisation des échanges décidées lors de la négociation Kennedy, d'autre part, d'agir en faveur d'un assouplissement, au bénéfice exclusif des pays en voie de développement, de la règle de non-discrimination tarifaire.

4. L'importance du commerce, et pas seulement de l'aide, pour la solution des problèmes du développement a été mise toujours davantage en lumière au cours des années 60, particulièrement dans le cadre de la CNUCED. Or, les compétences de la Communauté sont géographiquement limitées en matière de coopération technique et financière alors qu'elles sont totales en matière tarifaire. Tout concourait donc à donner à la CEE un rôle moteur dans l'élaboration d'un système de préférences généralisées en faveur des exportations des pays en voie de développement. La mise en vigueur de l'offre de la Communauté est d'ailleurs la première action d'envergure assumée par la Communauté à l'égard de l'ensemble du tiers monde.

POURQUOI LE SYSTEME A-T-IL MIS SI LONGTEMPS A VOIR LE JOUR ?

Dès mai 1963, dans l'enceinte du GATT, les ministres de la CEE et des Etats associés à la CEE avaient suggéré que "l'une des mesures appropriées (en vue de favoriser le commerce et le développement des pays peu développés) qui devrait être rapidement examinée serait l'octroi d'un

traitement préférentiel en faveur des demi-produits et des produits manufacturés que les pays peu développés exportent". Pourquoi a-t-il fallu attendre huit ans pour que cette suggestion aboutisse à un début de réalisation concrète ?

Plusieurs pays développés et tout spécialement les Etats-Unis étaient, au départ, opposés à l'idée des préférences. Leur attitude découlait aussi bien de considérations de principe - l'octroi de préférences tarifaires implique une atteinte importante à la clause de la nation la plus favorisée - que d'arguments de fait : la négociation Kennedy était dans sa phase préparatoire.

Ces oppositions ne furent pas désarmées par deux événements importants. A la première Conférence de la CNUCED (Genève, 1964), le principe de l'octroi de préférences tarifaires par les pays industrialisés aux pays en voie de développement pour les produits semi-finis et manufacturés fut posé par la grande majorité des Etats participants, notamment ceux de la CEE. En 1965, la nouvelle partie IV du GATT ouvrait une brèche dans le principe de la réciprocité en posant que "les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans les négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées".

Cependant, entre la première et la seconde conférence de la CNUCED, la Communauté déploya une intense activité pour persuader les autorités américaines de l'inévitabilité des préférences. Un revirement de la position des Etats-Unis fut amorcé en 1967 à Punta del Este par le président Johnson lors d'une conférence des chefs d'Etat des pays membres de l'Organisation des Etats américains. Cette déclaration a facilité l'accord réalisé en 1968, à la conférence de New-Delhi, sur "l'instauration d'un système mutuellement acceptable et généralisé de préférences non réciproques et non discriminatoires qui serait avantageux pour les pays en voie de développement" (Résolution 21 (II)).

Un dernier obstacle n'en subsistait pas moins dans la volonté des Etats-Unis d'arguer du caractère non réciproque du système de préférences généralisées pour en faire un instrument d'élimination des préférences existant dans le cadre du Commonwealth, de l'association CEE/EAMA ou des accords préférentiels de la CEE. Grâce à l'attitude très ferme des signataires de la deuxième convention de Yaoundé et des pays en voie de développement du Commonwealth, cet obstacle a pu être surmonté à son tour grâce à des dispositions de procédure. Un accord fut enfin réalisé, en octobre 1970, au sein de la CNUCED sur les arrangements concrets en vue de l'établissement du système de préférences généralisées.

Cet accord constitue l'une des contributions majeures de la Communauté internationale à l'élaboration d'une stratégie pour la deuxième décennie du développement des Nations unies. Pour la première fois, les pays industrialisés - et parmi eux la Communauté et ses Etats membres qui ont joué avec persévérance un rôle essentiel - se sont concertés entre eux et avec les pays en voie de développement pour rechercher et mettre en oeuvre des mesures internationales délibérées en faveur du développement, mesures qui correspondent à une dérogation générale au double principe de la réciprocité et de la nation la plus favorisée. C'est un véritable tournant dans les relations commerciales internationales.

QUE SONT DONC LES PREFERENCES GENERALISEES ?

Le bref historique qui précède aide à mieux comprendre en quoi consistent les préférences généralisées.

Les préférences tarifaires ne sont rien d'autre que la renonciation à tout ou partie de la perception douanière au profit de certains pays. Elles sont non réciproques dans la mesure où les pays bénéficiaires ne sont pas tenus de consentir des réductions équivalentes de leurs propres droits de douane. Elles sont non discriminatoires dans la mesure où elles sont consenties à tous les pays en voie de développement. Elles sont généralisées parce qu'elles sont accordées par tous les pays développés.

Ainsi définies, les préférences généralisées peuvent être appréciées du point de vue des pays bénéficiaires, du point de vue des pays donateurs et du point de vue de l'économie mondiale dans son ensemble.

1. Si les pays en voie de développement vont être appelés à bénéficier des préférences, c'est pour une raison de fond qui peut être exprimée ainsi, en paraphrasant une formule célèbre de Lacordaire : "Entre des partenaires commerciaux inégaux, c'est l'égalité qui opprime et l'inégalité de traitement qui rétablit la justice".

Une fois admis ce principe, les bénéfices que les pays moins développés retireront des préférences pourront se manifester dans plusieurs directions.

a) Si un pays bénéficiaire continue à exporter ses produits aux mêmes prix qu'auparavant dans les nouveaux marchés préférentiels, il en retirera un avantage financier correspondant au montant du droit de douane. Il s'agit, en général, de produits d'ores et déjà commercialisés à des prix compétitifs et considérés comme "sensibles" dans la majorité des pays développés (par exemple les textiles). Pour ces produits, qui n'ont pas besoin de préférences tarifaires pour être stimulés dans leur expansion

commerciale, et dans la mesure où ils ne sont pas exclus des offres des pays donneurs, les avantages préférentiels auront pour principal effet d'accroître les recettes d'exportation des pays bénéficiaires.

b) Si le pays bénéficiaire abaisse ses prix, ses produits deviennent plus compétitifs et l'avantage ne sera plus seulement financier mais principalement commercial. Il s'agit essentiellement des produits provenant d'industries naissantes ou pour lesquelles le réseau commercial des pays en développement n'est pas encore bien structuré dans les pays industrialisés.

c) Enfin, les préférences couvrent également les produits que la plupart des pays en voie de développement n'exportent pas encore, soit parce qu'ils n'ont pas encore de production, soit parce que leurs industries sont encore orientées vers les marchés intérieurs. Pour ces produits, l'instauration des préférences généralisées constituera indiscutablement une incitation aux investissements, tant d'origine intérieure qu'extérieure, pour favoriser l'industrialisation. En effet, les préférences tarifaires prévues pour une période suffisamment longue (durée minimale de 10 ans) représentent une sorte d'assurance de débouchés privilégiés pour les industries à créer. Toutefois, pour éviter des détournements de trafic qui iraient à l'encontre du but recherché par les préférences généralisées, des "règles d'origine" fixent les critères qui déterminent si les articles admis au bénéfice des préférences sont bien "originaires" des pays bénéficiaires et produits dans ces mêmes pays.

2. Du point de vue des pays donneurs, l'octroi de préférences entraînera dans l'immédiat un sacrifice budgétaire (non-perception des droits de douane) et un risque de perturbations économiques notamment pour les industries les moins compétitives. Ce problème sera analysé plus loin.

D'autre part, il convient de noter qu'en acceptant de déroger à la clause de la nation la plus favorisée, les pays donneurs ont été unanimes à fixer les limites de cette dérogation :

- Les préférences demeureront une action unilatérale; elles ne sont pas "négociées" avec les pays bénéficiaires, mais feront l'objet d'un octroi autonome dans le cadre d'une concertation entre les pays développés et entre ces derniers et les pays bénéficiaires.
- Les préférences seront de caractère temporaire et leur durée initiale est fixée à 10 ans.
- Les différents schémas de préférences des pays donneurs comporteront tous des mécanismes de sauvegarde (limitation a priori ou clause échappatoire) de façon à permettre aux pays donneurs de conserver un certain

contrôle sur les échanges que les nouveaux avantages tarifaires pourraient engendrer.

- Les préférences généralisées n'empêcheront en aucune manière par la suite des abaissements de droits "erga omnes"; en d'autres termes, il n'y aura pas de consolidation des marges de préférences.

3. Du point de vue de l'économie mondiale, l'instauration de préférences généralisées repose sur le pari que les effets de création de commerce l'emporteront sur les effets de déviation de commerce. Il s'agit bien d'un pari car la science économique ne dispose pas encore d'instruments d'analyse assez perfectionnés pour assurer que les préférences généralisées réaliseront à coup sûr à l'échelle mondiale, par le seul jeu des coûts comparatifs, une répartition plus rationnelle des ressources, favorable à la fois aux producteurs et aux consommateurs.

Toutefois, il ne faudrait pas oublier que les effets des préférences généralisées doivent être appréciés sur une période de temps suffisamment longue pour en mesurer toutes les conséquences. La durée moyenne pour qu'une industrie devienne opérationnelle et rentable est de l'ordre de quatre à six ans. C'est pourquoi la durée des préférences a été fixée à 10 ans, sans exclure d'ailleurs la possibilité d'une prolongation. Aussi bien, le choix même des produits couverts par le système des préférences généralisées devrait-il plus sûrement favoriser une meilleure distribution internationale du travail.

POURQUOI LA RESOLUTION DE NEW-DELHI A-T-ELLE FAIT PORTER LES PREFERENCES GENERALISEES SUR LES PRODUITS MANUFACTURES ET SEMI-FINIS ?

La réponse à cette question découle des considérations précédentes. En effet, les avantages financiers et commerciaux, de même que la stimulation des investissements que les préférences généralisées ont pour but de procurer aux pays en voie de développement seront plus immédiatement et plus facilement réalisés dans le secteur industriel que dans les autres secteurs.

Cela résulte du fait que la demande mondiale de produits manufacturés est plus élastique aux prix et aux revenus que celle de la plupart des produits de base, particulièrement agricoles. En ce sens, les préférences généralisées sont de nature à favoriser la transformation sur place des matières premières des pays moins développés, l'industrialisation de leurs économies et l'amélioration de leurs termes de l'échange.

A ces raisons générales, s'en ajoutent d'autres, plus circonstancielles.

1. Les réductions tarifaires résultant de la négociation Kennedy portent principalement sur les produits manufacturés et profitent en premier lieu aux pays développés. Dès lors, les préférences généralisées viennent apporter un correctif et un complément aux résultats de la négociation Kennedy. Acceptant de jouer le jeu de la compétition avec les plus forts (Etats-Unis, Japon, etc.), la CEE se devait de privilégier également la compétition et la coopération avec les plus faibles. Pour être plus compétitives, les industries de la Communauté doivent être également plus coopératives et faciliter ainsi une meilleure répartition des ressources productives non seulement entre pays développés mais dans le monde entier.

2. Dans le domaine des produits de base, les préférences tarifaires ne peuvent résoudre à elles seules les problèmes posés par l'évolution de la demande, l'instabilité des cours ou la dépendance de nombreux pays mono-producteurs ou mono-exportateurs de certains de ces produits. Les préférences doivent donc être assorties, pour la solution efficace de ces problèmes, de mesures relatives aux prix dans le contexte de l'organisation des marchés. Or la mise en place de ces mesures exige beaucoup de temps et demande de longues négociations. De plus, pour tous les produits de base agricoles, exportés aussi bien par les pays développés que par les pays moins développés ou se heurtant à la concurrence sur le marché des pays développés de produits homologues ou de substitution, les droits de douane ne constituent souvent qu'un élément des mesures nationales de protection, de soutien des prix ou d'encouragement aux exportations. Pour ces produits, les préférences ne pourront donc être efficaces que dans le cadre d'actions globales et coordonnées de politique commerciale, voire de politique de coopération au sens large.

3. Dans le cas de la CEE, deux raisons supplémentaires plaident en faveur d'une limitation des préférences généralisées aux seuls produits manufacturés et semi-finis :

a) En accordant des préférences à tous les pays en voie de développement, la CEE devait tenir compte de ses engagements vis-à-vis des pays qui lui sont associés et qui exportent essentiellement des produits de base. Une application des préférences à l'ensemble des importations communautaires en provenance des pays en voie de développement aurait eu pour conséquence de supprimer ou de réduire la marge préférentielle dont les Etats associés bénéficient sur les marchés de la CEE. Il eût été anormal que les inconvénients des préférences généralisées soient supportés par ces Etats plutôt que par les industries de la Communauté.

b) La CEE importe relativement peu de produits manufacturés et semi-finis en provenance des pays moins développés par rapport à ses importations totales des mêmes produits. Le pourcentage n'a été que de 6,6 % en 1963 (voir tableau). Les perturbations éventuelles dues aux préférences, surtout si elles sont assorties de mesures tendant à limiter leurs répercussions internes dans la CEE, ne peuvent donc qu'être minimales et

Tableau - Importations dans la CEE, aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et au Japon de produits manufacturés et semi-finis en provenance des PVD (1968)

Désignations	Valeur des importations (millions de \$)				Part des PVD dans les importations totales (%)			
	CEE	Etats- Unis	Royaume- Uni	Japon	CEE	Etats- Unis	Royaume- Uni	Japon
Produits alimentaires	246	246	157	47	20,2 %	31,9 %	14,8 %	37,3 %
Boissons et tabacs manufacturés	93	9	12	3	18,8 %	1,4 %	6,4 %	22,3 %
Bois, articles en bois et meubles	138	235	99	23	10,8 %	21,2 %	12,6 %	12,4 %
Cuir et chaussures	93	71	61	9	14,2 %	14,2 %	38,1 %	47,7 %
Textiles	179	341	157	49	6,8 %	35,4 %	28,4 %	35,8 %
Vêtements	129	403	121	10	10,5 %	47,1 %	46,0 %	39,4 %
Produits chimiques	104	162	63	31	2,3 %	14,3 %	6,3 %	4,4 %
Fer et acier	61	61	2	43	2,1 %	3,0 %	0,5 %	17,5 %
Produits de l'industrie mécanique	77	302	65	9	0,6 %	3,5 %	2,2 %	0,7 %
Divers	224	406	132	43	3,5 %	9,7 %	6,1 %	7,1 %
Total A	1.343	2.236	875	267	3,9 %	10,8 %	9,2 %	8,1 %
Produits dérivés du pétrole	116	920	170	268	10,5 %	88,7 %	27,4 %	64,6 %
Métaux non ferreux, non ouvrés	1.049	560	377	336	48,7 %	44,5 %	47,1 %	75,1 %
Total général	2.508	3.716	1.422	871	6,6 %	16,1 %	13,0 %	20,9 %

Source : Etude sur le commerce des articles manufacturés des pays en voie de développement (1969), rapport du secrétariat de la CNUCED, TD/B/C.2/90, 10 décembre 1969.

certainement moins importantes que dans le secteur agricole. De plus, alors que l'ensemble des pays développés ont à peu près maintenu la part des pays en voie de développement dans leurs importations de produits manufacturés et semi-finis, ces dernières années, cette part a eu tendance à diminuer dans la Communauté : elle était de 7,2 % en 1964 avant de passer à 6,6 % en 1968. Cette évolution était une raison supplémentaire, pour la Communauté, de centrer son effort sur les produits manufacturés et semi-finis en provenance des pays en voie de développement.

4. Enfin, si les produits manufacturés et semi-finis ont été retenus en priorité dans le champ d'application des préférences, cela résulte également du fait que ce sont les pays les plus avancés parmi les pays en voie de développement, des pays déjà en mesure d'exporter des produits manufacturés et semi-finis (Inde, Pakistan, Mexique, Brésil ...) qui ont mené avec le plus d'ardeur le combat pour la mise en oeuvre du système.

Quant aux produits agricoles transformés, si le champ d'application des préférences généralisées a pu par la suite leur être étendu malgré la réticence des pays développés, cela a été dû essentiellement à l'insistance des pays les moins avancés, notamment ceux d'Afrique et d'Amérique latine. Cependant, il faut reconnaître que l'inclusion de ces produits dans le système des préférences généralisées n'a pas été réalisée sur une base générale mais seulement sur la base d'une approche cas par cas.

POURQUOI TOUS LES PAYS DONNEURS N'ONT-ILS PAS ADOPTE UN SCHEMA IDENTIQUE DE PREFERENCES ?

Le concept de préférences généralisées aurait normalement dû conduire tous les pays industrialisés à accorder de la même façon à tous les pays en voie de développement les mêmes avantages tarifaires sur tous les produits manufacturés.

S'il n'en a pas été ainsi, c'est parce que les situations de départ étaient très différentes dans les pays industrialisés. Leurs courants d'importations de produits manufacturés et semi-finis en provenance des pays en voie de développement varient considérablement d'un pays à l'autre. En 1968, par exemple, les Etats-Unis ont importé 2,3 fois plus de textiles et vêtements des pays moins développés que la CEE (voir tableau). Cet élément explique, entre autres, pourquoi les Etats-Unis vont exclure les produits textiles de leur offre de préférences généralisées.

A ces différences importantes dans les courants d'importation, s'ajoutent la diversité des conditions géographiques et des structures industrielles, la disparité des niveaux des tarifs douaniers propres à chacun des pays donneurs, sans parler des liens de tous ordres unissant ces pays à des groupes de pays moins développés. Dans ces conditions,

l'élaboration d'un schéma unique de préférences généralisées est apparu comme une entreprise présentant des difficultés insurmontables dans l'im-médiat. Au demeurant, elle aurait couru le risque d'un alignement des offres des pays donneurs sur la moins libérale d'entre elles, les restric-tions des uns s'ajoutant à celles des autres.

Après de nombreuses consultations entre pays donneurs au sein de l'OCDE, puis entre pays donneurs et pays bénéficiaires au sein de la CNUCED, les pays industrialisés ont finalement présenté ensemble chacun son propre schéma. Par la suite, d'autres consultations se sont engagées au sein de la CNUCED, ce qui a permis de réviser la plupart des offres pour tenir compte des souhaits exprimés par les pays en voie de développe-ment. En résumant beaucoup, ces schémas apparaissent différents sur trois points principaux : les produits couverts, l'ampleur de l'abaisse-ment tarifaire, les mécanismes de sauvegarde (à noter que la question des pays bénéficiaires n'est pas encore complètement résolue).

1. Les produits couverts

Dans le secteur des produits industriels (chapitres 25 à 99 de la nomenclature de Bruxelles), plusieurs pays donneurs ont prévu d'exclure les textiles, les hydrocarbures, les chaussures, certains produits chimi-ques... La CEE n'a exclu aucun produit manufacturé et semi-fini.

Dans le secteur des produits agricoles (chapitres 1 à 24 de la no-menclature de Bruxelles), les listes diffèrent beaucoup, aussi bien en ce qui concerne le nombre et la nature des produits retenus que l'ampleur de l'abaissement tarifaire.

Enfin, certaines offres comportent également quelques produits pri-maires, agricoles ou industriels, qui bénéficieront de préférences.

2. Ampleur de l'abaissement tarifaire pour les produits industriels

Les grands pays industrialisés, dont la CEE, ont prévu d'accorder la franchise des droits. Les autres pays accorderont des abaisséments plus limités. Toutefois, certains pays envisagent d'aller de façon gra-duelle jusqu'au droit nul, au moins pour une partie des produits couverts.

3. Mécanismes de sauvegarde pour les produits industriels

A l'inverse de pays qui comme la CEE et le Japon ont opté pour un système de plafonnement annuel, la plupart des autres pays industrialisés ont prévu de recourir à des clauses de sauvegarde qui auraient pour effet de suspendre les importations préférentielles.

Toutes ces différences entre les divers schémas peuvent donner l'impression d'une mosaïque assez disparate. L'inconvénient ne doit pourtant pas être exagéré. En raison des particularités des tarifs douaniers et des courants commerciaux de chaque pays, même un système uniforme n'aurait pas permis d'assurer un partage équitable des efforts et des charges entre les pays donneurs, bien qu'il eût facilité la comparaison des prestations. D'ailleurs, une telle comparaison sera toujours difficile à effectuer sur la base de critères objectifs, mathématiquement irréfutables. Aussi a-t-il paru plus réaliste, dans l'immédiat, de substituer au concept d'équilibre des charges la notion de montant d'importation supportable par chacun des pays développés.

Cependant, les consultations périodiques qui se poursuivent à l'OCDE serviront à établir les bases indispensables à la réalisation d'une meilleure harmonisation des offres des différents pays donneurs, dans le sens d'une amélioration progressive du système.

COMMENT APPRECIER L'OFFRE DE LA COMMUNAUTE ?

A première vue, le schéma de la Communauté semble très complexe. De ce fait, il paraît peut-être même rigide dans son application. Cette complexité et cette rigidité sont plus apparentes que réelles. En réalité, le schéma de la Communauté fait penser à un mécanisme d'horlogerie destiné à maintenir son fonctionnement régulier et surtout à créer un équilibre entre un certain nombre d'exigences et de contingences. L'offre de la Communauté a été conçue en effet de façon à donner le maximum d'avantages possible aux pays bénéficiaires tout en préservant raisonnablement les intérêts des industries de la Communauté et de ses Etats associés.

Offrir des avantages adaptés aux besoins d'exportation et aux capacités d'exportation des pays en voie de développement, tout en veillant à éviter d'accentuer l'écart entre les plus avancés et les moins avancés d'entre eux : c'est faire preuve d'une attitude responsable.

Offrir des avantages qui comportent des sacrifices supportables pour les industries de la Communauté et qui soient compatibles avec les engagements pris vis-à-vis des Etats associés : c'est faire preuve d'une attitude réaliste.

Placer ces initiatives dans le cadre d'une concertation internationale qui préserve la souveraineté et le pouvoir discrétionnaire des uns et des autres, et qui aboutisse à des engagements équilibrés de part et d'autres : c'est faire preuve de foi dans la coopération internationale pour le développement.

C'est en partant de ces considérations que l'on peut mieux comprendre l'offre de la Communauté.

Le traitement préférentiel qui résulte de cette offre est différent selon qu'il s'agit de produits agricoles transformés ou de produits semi-finis et manufacturés industriels.

1. Les produits agricoles transformés (chapitres 1 à 24 de la NDB)

Les avantages tarifaires sont octroyés à environ 150 produits agricoles transformés pour un montant approximatif d'importation en provenance des pays en développement de 30 millions de dollars.

Les marges préférentielles correspondent à des abaissements partiels du droit de douane ou du prélèvement.

Les importations sous le régime préférentiel sont admises sans limitation de volume.

Une clause de sauvegarde, inspirée de l'article XIX du GATT, sera d'application. Cette clause devrait permettre le rétablissement partiel ou intégral du droit ou du prélèvement lorsque les importations sous le régime préférentiel s'effectueraient à des quantités ou à des prix qui risquent de porter un préjudice grave aux productions de la Communauté de denrées similaires ou directement concurrentes. Cette clause de sauvegarde sera utilisée de façon sélective à l'égard du ou des seuls pays à l'origine du préjudice : cette disposition est destinée à assouplir le mécanisme de sauvegarde et à protéger les autres pays bénéficiaires.

2. Les produits industriels (chapitres 25 à 99 de la NDB)

Les produits de base industriels ne sont pas couverts par l'offre de la Communauté conformément à la Résolution 21 (II) de la deuxième conférence de la CNUCED. Cette décision de la Communauté ne revêt d'ailleurs qu'une importance très limitée car la quasi-totalité des importations de matières premières industrielles s'effectuent d'ores et déjà en franchise dans la Communauté : seulement 0,6 % des importations de ces produits en provenance des pays en voie de développement (44 millions de dollars sur un montant global de 7 milliards de dollars) sont encore soumises à des droits de douane. De plus, pour ces 0,6 %, la Communauté ouvre des contingents tarifaires à droit nul ou à droit réduit notamment pour certains métaux non ferreux.

Pour les produits semi-finis et manufacturés, l'offre de la Communauté est caractérisée par trois éléments qui maintiennent entre eux un équilibre fondamental : plafonnement, exemption, absence d'exclusion.

Le plafonnement qui limite le volume des importations préférentielles pour mieux les adapter aux possibilités des marchés de la Communauté est compensé par la franchise de droits, l'absence de toute exclusion de produits et de toute clause de sauvegarde.

Pour chaque produit, un plafond est ouvert par année civile. D'une façon générale, ce plafond est calculé uniformément selon la formule suivante : montant de base (volume des importations caf CEE en provenance de pays bénéficiaires en 1968) plus montant supplémentaire (5 % de la valeur des importations caf CEE en provenance des pays non bénéficiaires - c'est-à-dire notamment pays industrialisés - de la dernière année pour laquelle les statistiques sont disponibles). Cette méthode de calcul aura pour effet d'augmenter le plafond tous les ans, grâce au jeu du montant supplémentaire, véritable indicateur de l'accélération des échanges de la Communauté avec ses partenaires industrialisés.

Le second élément de l'offre de la Communauté est l'exemption tarifaire. La Communauté prévoit en effet l'octroi de la franchise préférentielle pour tous les produits manufacturés et semi-finis.

Le dernier élément a trait à l'absence d'exclusion de produits. L'offre de la Communauté, contrairement à d'autres offres, ne comporte aucune exception.

3. Les pays bénéficiaires

La Communauté a décidé d'appliquer, dans une première phase, son offre aux pays en voie de développement membres du groupe des "77" de la CNUCED (qui sont en réalité 91) ainsi qu'aux territoires dépendant des pays tiers (dont Hong-Kong). Pour les autres pays candidats aux préférences et non membres du groupe des "77", la Communauté examine actuellement, en liaison avec ses partenaires industrialisés, la possibilité de leur inclusion parmi les bénéficiaires.

4. L'appréciation

Il est extrêmement difficile de porter une appréciation sur une offre qui sera d'application sur plus d'une décennie, d'autant plus que par essence même les préférences tarifaires ne porteront des conséquences qu'à terme, notamment dans l'optique de l'incitation à l'industrialisation. Quoi qu'il en soit, si l'on devait esquisser une appréciation de la situation sur la base des statistiques disponibles, on pourrait relever ce qui suit.

a) L'offre de la Communauté ne paraît pas particulièrement audacieuse dans le domaine des produits agricoles transformés. Cela tient essentiellement au fait que si le concept des préférences généralisées est

bien admis unanimement au niveau international pour les produits industriels, il est pour le moment loin de recueillir l'adhésion de tous pour son application aux produits agricoles transformés.

A cela s'ajoutent d'autres raisons plus spécifiques à la Communauté et qui limitent sa marge de manoeuvre. En premier lieu, l'organisation des marchés agricoles dans la Communauté a pour effet de réduire sérieusement les possibilités d'abaissement du droit ou du prélèvement. En second lieu, du fait que les produits agricoles transformés constituent un secteur d'importance réelle et croissante pour les EAMA et d'autres associés à la Communauté, les préférences généralisées pour ces produits signifieraient pour ces pays un partage insupportable de leurs avantages sur les marchés de la Communauté.

b) En ce qui concerne les produits industriels, l'offre de la Communauté est incontestablement avantageuse pour les pays bénéficiaires.

Tout d'abord, il y a lieu de relever que, de tous les donneurs, la Communauté est pratiquement la seule à octroyer des préférences tarifaires aux produits textiles considérés comme particulièrement sensibles dans tous les pays industrialisés et auxquels les pays en développement attachent une importance exceptionnelle. C'est une attitude courageuse et réaliste dans la mesure où le lien établi avec la durée de validité de l'Accord international à long terme sur le commerce des textiles de coton et le calcul des plafonds ont été conçus de façon à procurer des recettes d'exportation supplémentaires aux pays bénéficiaires et non pas des possibilités d'expansion des marchés, intolérables pour les industries de la Communauté. C'est ainsi que pour les produits textiles sensibles, les plafonds ouverts pour la première année d'application sont seulement de l'ordre de 115 millions de dollars pour des importations de l'ordre de 110 millions de dollars.

Pour d'autres produits sensibles la situation est similaire. Il s'agit en général de produits pour lesquels les pays en développement sont d'ores et déjà les principaux fournisseurs de la Communauté et sont très compétitifs. Pour ces produits sensibles les premiers plafonds annuels ouverts s'élèvent aux environs de 20 millions de dollars pour environ 155 millions de dollars d'importations en provenance des pays bénéficiaires.

Pour tous les autres produits, les premiers plafonds annuels sont de l'ordre de 695 millions de dollars pour des importations de l'ordre de 190 millions de dollars. La grande majorité de ces produits sont considérés comme non sensibles.

Globalement, les premiers plafonds annuels ouverts par la Communauté correspondent à plus du double de la valeur des importations en 1968 en provenance des pays du tiers monde : plus d'un milliard de dollars (plafonds globaux) contre 450 millions de dollars (montants de base) pour les produits soumis aux droits de douane couverts par les préférences. Les 600 millions de dollars qui dépassent les importations correspondent aux montants supplémentaires (5 % de la valeur des importations en provenance des pays non bénéficiaires). Il est important de relever à cet égard que, par le jeu du montant supplémentaire, la Communauté a tenu à établir un lien entre l'expansion de son commerce avec ses partenaires industrialisés et le développement de ses échanges avec les pays du tiers monde. En effet, plus les importations de la Communauté en provenance des pays développés augmenteront, plus la valeur du montant supplémentaire sera accrue l'année suivante, avec pour effet de relever les plafonds des importations préférentielles.

Si l'on examinait de plus près la situation par secteurs de produits sur la base des éléments exposés ci-dessus, on s'apercevrait que l'offre de la Communauté est parfaitement équilibrée dans les avantages accordés et les sacrifices à supporter. En effet, les produits sensibles mentionnés plus haut correspondent pratiquement aux produits pour lesquels les pays tiers industrialisés sont des fournisseurs modestes dans la Communauté. Cela signifie que les plafonds ouverts ne dépasseront pas de beaucoup les importations en provenance des pays en voie de développement et que les montants supplémentaires représentent peu de chose. Pour les produits non sensibles déjà exportés (170 millions de dollars) et les produits que les pays en développement n'exportent pas encore sur les marchés de la Communauté, le jeu du montant supplémentaire, extrêmement favorable à ces pays, constitue indéniablement une incitation à la production et à l'exportation. C'est là la signification fondamentale des préférences tarifaires généralisées considérées comme une aide à l'industrialisation.

c) Une autre appréciation peut être portée sur le plafonnement qui constitue l'un des trois éléments fondamentaux du schéma de la Communauté.

Tous les produits manufacturés et semi-finis industriels couverts par l'offre de la Communauté font l'objet d'un plafonnement : telle est la situation de droit. Dans la pratique, le plafonnement ne s'applique d'une façon très stricte qu'à un nombre limité de produits.

Pour les produits sensibles, le plafond est constitué par le contingent tarifaire communautaire dont la gestion comporte une répartition préalable entre les Etats membres de la Communauté. Pour un certain

nombre d'autres produits, un mécanisme de surveillance spéciale est mis en place pour permettre d'arrêter, le cas échéant, les importations préférentielles lorsque le plafond sera atteint : pour ces produits, il n'existe pas de répartition préalable du plafond entre les États membres. Il faut préciser que dans ces cas d'application stricte du plafonnement, lorsque le plafond est atteint, les importations en provenance des pays bénéficiaires pourront continuer à pénétrer dans la Communauté, mais en acquittant le droit de douane. Naturellement, le régime préférentiel sera rétabli au début de l'année civile suivante.

Pour tous les autres produits considérés comme non sensibles et qui constituent la grande majorité, il n'y aura ni contingents tarifaires, ni surveillance spéciale et les importations préférentielles pourront dans la pratique dépasser les plafonds.

La technique du plafonnement répond à plusieurs préoccupations.

Tout d'abord, la limitation du volume des importations préférentielles permet d'éviter de recourir à des clauses de sauvegarde, notamment dans le cas des produits sensibles. Les mesures de sauvegarde sont d'un maniement presque toujours très difficile. Elles ouvrent la voie aux contestations de la part des pays en voie de développement qui en redoutent l'application arbitraire ou même unilatérale, surtout lorsque les clauses de sauvegarde ne sont pas définies sur la base de critères objectifs. L'existence de ces clauses, quelles qu'elles soient, concourt à créer un climat d'incertitude tant pour les importateurs que pour les exportateurs. Or, on sait que les pays exportateurs en voie de développement ont justement besoin d'une certaine sécurité dans les avantages de débouchés sur une période de temps suffisamment longue pour programmer et pour investir. C'est notamment pour ces raisons que la Communauté a préféré le plafonnement aux clauses de sauvegarde pour les produits industriels qui représentent la partie essentielle de son offre.

Du point de vue des industries de la Communauté, le plafonnement permet de mesurer à l'avance la pression de la concurrence préférentielle et la portée des sacrifices. Du côté des pays en voie de développement bénéficiaires, il représente en quelque sorte une assurance d'écoulement régulier dans les débouchés préférentiels.

Le plafonnement permet par ailleurs de mieux équilibrer les avantages parmi les pays bénéficiaires, notamment en limitant la part de ceux qui sont les plus compétitifs sur les marchés préférentiels des produits sensibles. L'offre de la Communauté stipule, en effet, dans le contexte du plafonnement, qu'aucun pays bénéficiaire ne pourra dépasser, en règle générale, 50 % du plafond de chaque produit (30 % - 20 % dans certains cas). C'est la clause dite du "butoir" qui est destinée à préserver les chances des pays bénéficiaires les moins avancés et à limiter la pression

des fournisseurs les plus compétitifs. L'offre de la Communauté est pratiquement la seule à prévoir une telle disposition qui s'inscrit dans l'esprit des résolutions de la CNUCED à propos des mesures spéciales en faveur des pays en voie de développement les moins avancés.

d) Ces éléments d'appréciation préliminaires ne doivent pas faire perdre de vue que ce sera seulement à la lumière de l'expérience acquise que l'on pourra mesurer valablement la portée du schéma de la Communauté. N'a-t-on pas d'ailleurs convenu à la CNUCED qu'il y aura un "examen triennal visant à évaluer les avantages que le système procure aux pays bénéficiaires et les possibilités d'améliorer le système et son fonctionnement" ? Cela est parfaitement logique et raisonnable car il ne serait pas concevable que les pays donneurs puissent figer leurs offres sur toute une décennie, sans tenir compte des avantages ou des inconvénients qu'elles pourraient engendrer et qu'il n'est pas possible de mesurer a priori.

Plus précisément pour la Communauté, l'occasion prévisible sera le moment où son élargissement aura pour effet que les pays candidats à l'adhésion adoptent le schéma de la Communauté. A ce moment-là, il faudrait en effet réviser les calculs des plafonds, le choix des produits sensibles, le niveau des "butoirs" pour adapter tous les mécanismes à l'élargissement des marchés communautaires.

QUELLES SERONT LES INCIDENCES DES PREFERENCES GENERALISEES DANS LA CEE ?

Bien que la terminologie courante puisse faire illusion, on n'en est plus à croire que toute importation dans un pays constitue une "charge" pour ce pays, ni que toute diminution d'un droit de douane soit un "sacrifice" pour le budget et les producteurs nationaux. La politique économique moderne voit dans l'ouverture des frontières un moyen de choix pour assurer la diffusion du progrès technique, l'accroissement de la productivité, l'amélioration des méthodes de commercialisation et le renforcement de la compétitivité des entreprises.

A cet égard, les préférences généralisées pourraient procurer des avantages substantiels aux consommateurs (grâce à de meilleurs prix) et aux importateurs européens (grâce à l'augmentation de leurs ventes). Ces avantages ont d'autant plus de chance de se manifester que le rythme d'expansion de la consommation de produits manufacturés dans la Communauté se situe à un niveau très élevé. C'est ainsi que les importations communautaires totales de ces produits sont passées de 9 milliards de dollars en 1958 à 45 milliards de dollars en 1969.

Les préférences généralisées pourront avoir des incidences aussi positives sur les producteurs de la Communauté. La libération des échanges

intracommunautaires et les réductions successives du tarif douanier commun ont apporté la preuve que l'augmentation des importations pouvait s'opérer au profit et non pas aux dépens des entreprises de la Communauté. On ne saurait oublier que le niveau moyen du tarif douanier commun pour les produits industriels, tel qu'il résulte de la négociation Kennedy, se situe autour de 7 à 8 %. La protection douanière aux frontières de la Communauté est ainsi à l'heure actuelle l'une des plus basses du monde. C'est une preuve supplémentaire de la vitalité des entreprises européennes.

D'ailleurs les industries de la Communauté devraient-elles redouter vraiment les préférences généralisées ? Après tout, il ne faut pas oublier que les préférences généralisées ne créent pas de discrimination à l'encontre de ces industries : elles ne les placent en aucune manière dans une situation moins favorable sur les marchés communautaires par rapport aux exportateurs des pays en développement. Tel n'est pas leur objet. En effet, par essence même les préférences accordées par la Communauté sur ses marchés doivent procurer aux pays moins développés des avantages par rapport à leurs concurrents que sont les autres exportateurs industrialisés. Autrement dit, l'objet essentiel de l'opération est de faire modifier la structure des provenances des importations de la Communauté au profit de ses fournisseurs en développement. Mais du même coup, ce raisonnement est également valable pour le cas des autres marchés développés qui sont ouverts préférentiellement : les industries exportatrices de la Communauté devront en effet faire face à une pression concurrentielle plus vive de la part de leurs concurrents des pays du tiers monde qui reçoivent des avantages tarifaires. Mais il s'agit certes de sacrifices que pourront consentir les industries exportatrices en faveur de la coopération au développement, sacrifices qui paraissent au demeurant supportables compte tenu de l'assise financière, de la maîtrise technologique, de l'expérience de la commercialisation qui les caractérisent généralement.

Par ailleurs, la suppression préférentielle de droits déjà très bas sur des produits représentant un pourcentage très faible des importations totales de la Communauté ne devrait pas donner naissance à une psychose de peur ni réveiller les vieux réflexes protectionnistes qui ont fait tant de tort aux entreprises de certains Etats de la Communauté. Après avoir accepté de s'engager dans la plus redoutable des compétitions, celle avec les pays développés, les producteurs européens ne peuvent moins faire que d'accepter également la concurrence des plus faibles. D'autant que ceux-ci, à mesure qu'ils progressent dans la voie du développement, deviendront non seulement des concurrents plus dynamiques mais aussi des acheteurs plus solvables, ce qui, en fin de compte, profitera à l'économie européenne et à l'ensemble de la communauté internationale.

C'est une perspective à laquelle la Commission des Communautés européennes attache la plus grande importance puisqu'elle a tenu à y faire

référence dès la première page de son mémorandum sur la politique industrielle de la Communauté (1970) :

"La politique de développement industriel de l'Europe ne saurait être conçue sans égard aux nécessités d'une répartition plus harmonieuse des richesses dans l'ensemble du monde. Sur ce point, la Commission tient à souligner qu'il est conforme non seulement à la justice, mais à l'intérêt européen de favoriser le développement industriel des pays du tiers monde. La Communauté, comme tous les pays avancés, ne peut en effet trouver qu'avantage à une multiplication de partenaires commerciaux solvables et à une utilisation plus rationnelle de ses propres ressources productives qui résulterait d'une politique commerciale plus favorable au développement de certaines industries dans les pays en voie de développement. Outre l'effort particulier qu'elle poursuit en faveur des Etats associés européens ou africains, la Communauté doit être prête à accepter le transfert progressif et ordonné de certaines activités industrielles dans les pays en voie de développement. Elle doit tenir compte de cette nécessité dans l'élaboration de ses plans à long terme dans tous les domaines, ainsi que dans le choix des mesures sectorielles destinées à accompagner ou favoriser les évolutions nécessaires.

Les ressources presque sans limite offertes à l'homme par la technologie moderne ont cette conséquence, encore insuffisamment aperçue, d'atténuer les vieilles oppositions d'intérêt. Dans un monde où l'homme dispose de moyens de plus en plus puissants, il devient possible de concilier des intérêts et des préoccupations qui jusqu'à présent pouvaient paraître irréductiblement contradictoires".

On ne saurait toutefois passer sous silence les inquiétudes qui se sont manifestées dans certains secteurs industriels de la Communauté. La mise en oeuvre des préférences généralisées ne va-t-elle pas porter atteinte au niveau ou à la stabilité de l'emploi et entraîner des conversions de main-d'oeuvre, sources de difficultés sociales ? Les représentants syndicaux des secteurs concernés ont soulevé le problème, encore qu'à l'échelon des confédérations européennes des responsables ouvriers aient manifesté avec courage et lucidité leur soutien au principe des préférences généralisées et à leur mise en oeuvre.

A ce sujet, il faut noter en premier lieu que les difficultés réelles dont il est fait mention sont antérieures à l'ouverture préférentielle des frontières et résultent principalement de l'accélération du progrès de la technologie qui pose de façon toujours plus aiguë les problèmes du recyclage et de la reconversion des travailleurs et surtout de la rentabilité des entreprises en fonction de leur dimension et du coût des investissements requis. Ainsi, d'après une étude du Bureau international du travail (Actes de la conférence de New Delhi, volume III, pages 160-180, version française), l'amélioration de la productivité due

au progrès technique aurait contraint 18 fois plus de travailleurs du textile à changer d'emploi dans la CEE, entre 1961 et 1965, que les importations en provenance des pays en voie de développement.

On peut donc affirmer, en second lieu, que le lien entre l'augmentation des importations et la diminution du niveau de l'emploi, dans un secteur déterminé, est loin d'être identifié de façon certaine. Pour permettre d'introduire plus de clarté sur ce point, les services de la Commission des Communautés européennes ont d'ores et déjà commencé un travail d'harmonisation entre les statistiques du commerce extérieur et les statistiques industrielles de la CEE. Grâce à ce travail, on pourra par la suite mesurer de façon plus précise la portée concrète d'une mesure de politique commerciale sur la production (et ultérieurement sur la consommation) dans la Communauté.

Enfin, comme il a été expliqué dans l'appréciation de l'offre de la Communauté, le fonctionnement du plafonnement est conçu de façon à assurer une protection pleinement efficace à certains secteurs.

En tout état de cause, là encore, ce n'est qu'à la lumière de l'expérience acquise que l'on pourra porter un jugement sur les incidences d'un système dont la souplesse permettra aux autorités de la Communauté d'intervenir pour prendre les mesures d'amélioration ou d'adaptation qui pourraient s'avérer nécessaires. La protection des industries nationales est légitime. Elle devrait toutefois être modérée à l'égard des pays en voie de développement. La préservation des avantages immédiats ne doit pas faire perdre de vue les impératifs économiques à long terme, notamment la productivité, la rentabilité et la compétitivité. Dans ce sens, les préférences généralisées constitueront indéniablement un stimulant de choix pour les activités économiques dans la Communauté.

QUELLE EST LA PLACE DES PREFERENCES GENERALISEES DANS LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ?

Au cours des douze premières années de son existence, la Communauté n'est pas restée indifférente aux problèmes du tiers monde. Sa politique de coopération s'est manifestée tout spécialement à travers des politiques d'association qui ont été, pour des raisons historiques et institutionnelles, limitées à l'Afrique noire, à Madagascar et à la Méditerranée.

Malgré la valeur exemplaire des politiques d'association, notamment celle à l'égard des Etats associés africains et malgache (EAMA), il devenait pressant pour la Communauté d'élargir son action à l'ensemble du tiers monde. C'est ce que les préférences généralisées, pour la première fois, lui donnent l'occasion de faire à l'échelle mondiale. Cependant,

la mise en oeuvre des préférences généralisées ne devrait pas avoir pour conséquence de diluer les avantages dont bénéficient les Etats associés sur les marchés de la Communauté. Un premier problème est ainsi posé, celui de la compatibilité entre les préférences généralisées et les préférences existant dans le cadre des associations.

1. Vis-à-vis des Etats associés

Etant donné les conditions économiques régnant dans les Etats associés et notamment dans les EAMA, les préférences instituées par les accords et conventions d'association portent essentiellement sur les produits de base et les produits agricoles transformés. En effet, ce sont pratiquement les seuls produits que les Etats associés sont en mesure d'exporter dans l'état actuel des choses. Puisque, comme on l'a vu, les préférences généralisées ne couvrent pas les produits de base et pratiquement pas les produits agricoles transformés, particulièrement ceux exportés par les EAMA, elles n'entament en aucune façon, dans la réalité, les marges préférentielles dont les Etats associés bénéficient sur les marchés de la Communauté.

D'autre part, les EAMA jouissent de préférences tarifaires illimitées pour les produits manufacturés, dont leurs exportations dans la Communauté échappent à tout plafonnement. En fait, ces avantages ne concernent qu'une quinzaine de produits manufacturés et semi-finis industriels sur les quelque 1300 produits de cette catégorie importés dans la Communauté. Pour cette quinzaine de produits, la Communauté a utilisé toutes les possibilités du mécanisme de son schéma (choix des produits sensibles, fixation des butoirs, calcul des plafonds) pour maintenir les avantages réservés à ses associés.

En outre, l'offre de la Communauté est assortie de la réserve suivante : "Afin d'éviter que les pays associés à la Communauté n'aient à souffrir d'un certain préjudice par suite de l'instauration des préférences généralisées, la Communauté se réserve de prendre, dans le cadre de son système de préférences généralisées, les dispositions nécessaires pour corriger toute situation défavorable qui serait constatée".

En préservant ainsi de manière délibérée les avantages essentiels des Etats associés, la Communauté n'entend pas figer la formule d'association sur un acquis rigide, voire statique. Bien au contraire, elle veut la renforcer en l'insérant dans une politique plus ouverte vis-à-vis de l'ensemble du tiers monde. Elle se montre fidèle par là même à sa volonté de "contribuer au développement harmonieux du commerce mondial" (article 110 du traité de Rome).

Jusqu'à présent, en effet, la Communauté a bien pris en considération les intérêts de pays tiers en voie de développement. Seulement

cette prise en considération s'est régulièrement opérée par l'ouverture des marchés qui s'est aussi régulièrement effectuée au détriment des avantages souvent essentiels des Etats associés : abaissements successifs de la marge préférentielle pour le café, le cacao, le thé, l'huile de palme ... (les abaissements décidés au moment de la mise en oeuvre de la seconde convention de Yaoundé ont porté sur un montant d'importation d'un milliard de dollars). Pour la première fois, cette prise en considération des intérêts des autres pays en voie de développement sera supportée par la Communauté elle-même. C'est là un élément qu'il convient de souligner tout particulièrement.

Au demeurant, les Etats associés ont parfaitement compris la portée de la démarche communautaire. Dès l'origine, ils avaient tenu à participer aux initiatives des ministres de la CEE au GATT (1963). Ils manifestaient ainsi leur solidarité avec l'ensemble des pays du tiers monde, leurs "compagnons de misère", selon la forte expression de l'ambassadeur Bénédi NIOUPIN, représentant de la Côte-d'Ivoire auprès de l'Office des Nations Unies en Europe.

Par la suite, leur soutien au principe des préférences généralisées a été sans défaillance et ils ont toujours affirmé clairement qu'ils étaient disposés à consentir au partage des avantages dont ils étaient les seuls à jouir sur les marchés des produits manufacturés de la Communauté. Il serait erroné de sous-estimer une telle contribution à la cause du tiers monde. Mais quelle ne fut pas leur préoccupation (et leur désillusion) devant le risque qu'ils couraient d'être doublement pénalisés : d'une part, ils supportent le sacrifice du partage de leurs préférences et, d'autre part, l'accès sur certains principaux marchés préférentiels pourrait leur être refusé en raison des avantages qu'eux-mêmes accordent à la Communauté dans le cadre de leur association.

Il faut souhaiter que cette dernière question n'aboutisse pas à une cassure entre les pays en développement eux-mêmes ou entre ces pays et certains pays industrialisés. Les préférences généralisées tendent vers l'élimination de la discrimination - et non pas vers une aggravation de la discrimination - parmi les pays en voie de développement.

2. Vis-à-vis de l'ensemble du tiers monde

Il serait trop simple de croire que les préférences généralisées vont procurer immédiatement à tous les pays bénéficiaires des avantages tangibles et comparables ou qu'elles apporteront comme par miracle une solution à tous les problèmes de développement du tiers monde.

La réalité est bien plus nuancée.

Dans l'immédiat, il est clair que seul un nombre limité de pays en voie de développement, ceux qui sont les plus avancés, seront en mesure de retirer des avantages substantiels grâce à l'ouverture privilégiée des marchés de la Communauté : Yougoslavie, Iran, Inde, Pakistan, Brésil, Venezuela, Mexique, Argentin, RAU ..., pays qui comptent parmi les plus peuplés du monde et qui pourront espérer alléger le chômage et le sous-emploi endémique qui sévissent à l'intérieur de leurs frontières. Cette situation ne sera que le reflet de la diversité des niveaux de développement et de la multiplicité des conditions géographiques et humaines. C'est une situation de fait mais qu'il convient de corriger en fonction de l'objectif que poursuit la Communauté, à savoir permettre au plus grand nombre possible de pays en voie de développement de recueillir des profits tangibles des préférences généralisées. C'est ainsi que, dans une perspective dynamique, le mécanisme du butoir ne manquera pas de procurer aux pays moins avancés et moins compétitifs de grandes chances supplémentaires, à terme, pour autant qu'ils sachent les saisir.

Pour ces pays - mais cela est également vrai pour l'ensemble des pays bénéficiaires - les préférences généralisées n'atteindront vraiment leur but que par une poursuite et même par une intensification des efforts dans d'autres domaines. En particulier, il faut reconnaître que bien des pays en voie de développement ne pourront stimuler leur industrialisation et leurs exportations que moyennant un effort concomitant d'aides financières et techniques accrues de la part des pays développés.

En tout état de cause, les préférences généralisées ouvrent des chances supplémentaires aux exportations des pays en voie de développement qu'il leur appartient de saisir. La Communauté, comme les autres pays donneurs, crée une situation d'accueil privilégiée que les pays en développement devront utiliser au mieux de leurs intérêts. De plus, pour sa part et pour rester logique avec elle-même, la Communauté ne manquera pas de compléter son action dans le domaine des préférences généralisées par d'autres mesures plus délibérées d'aide à la promotion commerciale, d'encouragement à la diversification des économies et d'incitation aux investissements privés dans le tiers monde, notamment dans les pays les moins avancés.

"Une première action concrète et concertée d'aide à l'industrialisation... une valeur d'exemple pour les autres puissances industrialisées ...". C'est en ces termes que, lors de la visite que le président Malfatti lui a rendue au début d'avril à New York, le secrétaire général des Nations Unies U. THANT a qualifié la décision du 30 mars 1971 de la Communauté de mettre en vigueur son offre pour le 1er juillet 1971.

Quelques semaines après, à la 26ème session de la commission économique des Nations Unies pour l'Europe, le secrétaire général devait déclarer que "la décision prise récemment par la Communauté économique européenne d'accorder un traitement préférentiel généralisé à tous les pays en voie de développement marque une étape importante dans l'action menée pour accroître les recettes d'exportation des pays en voie de développement...".

Il s'agit en effet d'une étape essentielle - d'une valeur politique considérable - dans la coopération internationale pour le développement.

Pour la première fois, en effet, comme il a été relevé d'emblée au début de ce document, les pays industrialisés - et parmi eux la Communauté et ses Etats membres qui ont joué avec ténacité un rôle déterminant - se sont concertés entre eux et avec les pays en développement pour rechercher et pour mettre en oeuvre des mesures internationales délibérées en faveur du développement. Cette concertation, d'une valeur exemplaire, inaugure ainsi un nouveau type de relations internationales : parfaitement efficace et équilibré, il met en évidence l'interdépendance des intérêts et des obligations des uns et des autres tout en respectant la souveraineté, la responsabilité et le pouvoir discrétionnaire de chacun d'eux dans l'application des mesures concertées. Il est permis d'espérer que ce type de concertation internationale se généralise aussi pour couvrir tous les domaines de la coopération au développement.

Il s'agit également d'un véritable tournant dans les relations commerciales internationales. Les préférences généralisées correspondent en effet à une dérogation générale au double principe de la réciprocité et de la nation la plus favorisée qui régit le commerce international depuis des décennies. Désormais, les règles du commerce s'assouplissent pour s'adapter aux besoins du développement.

En ce qui concerne plus particulièrement la Communauté, il faut rappeler le rôle décisif assumé par ses Etats membres et elle-même dans la genèse des préférences généralisées, puis dans toute cette concertation internationale. La Communauté et ses Etats membres n'ont en effet ménagé aucun effort, tant auprès des pays industrialisés qu'auprès de ceux en développement pour parvenir à ce consensus général qui représente une espérance importante pour le succès de la deuxième décennie des Nations Unies pour le développement.

"La Communauté entend assumer son rôle avec responsabilité" a déclaré avec force à plusieurs reprises à la CNUCED le représentant de la Communauté, M. Vittorio di MARTINO. Cette responsabilité découle tout naturellement de la place sans cesse croissante qu'occupe la Communauté dans les échanges extérieurs des pays moins favorisés et également des engagements qu'elle a contractés avec un grand nombre de ces pays. Cette

responsabilité comporte un effort d'imagination créatrice qui est, à bien des égards, audacieux tout en restant réaliste et équilibré. Une telle attitude a favorisé en fin de compte cette "volonté politique" relevée par le secrétaire général de la CNUCED, M. Manuel PEREZ GUERRERO, grâce à laquelle la concertation a connu une issue heureuse.

En définitive, la mise en oeuvre de l'offre de la Communauté en matière de préférences généralisées, avec toutes les perspectives qu'elle appelle, doit être considérée comme l'amorce d'une politique communautaire plus délibérée à l'égard de l'ensemble du tiers monde. Elle constitue en effet la concrétisation d'un élément essentiel de cette politique devenue désormais urgente en raison des perspectives de l'union économique et monétaire (malgré ses péripéties), des responsabilités accrues qui incomberont à une Communauté en voie d'élargissement et de la nécessité d'assumer le succès de la deuxième décennie du développement. Cette politique s'inscrit dans l'une des finalités profondes de la Communauté, à savoir la recherche systématique d'une répartition plus harmonieuse - et plus adaptée à notre temps - des richesses de l'ensemble de l'univers. Dans cette optique, les préférences généralisées seront considérées comme un facteur de paix dans le monde.
