

Comité des règles d'origine

**CALCUL DES TAUX D'UTILISATION AU TITRE DES RÉGIMES DE DROITS
PRÉFÉRENTIELS EN FAVEUR DES PAYS LES MOINS AVANCÉS:
LE CAS DES MINÉRAUX ET DES MÉTAUX**

NOTE DU SECRÉTARIAT¹

1 INTRODUCTION

1.1. De précédentes notes établies par le Secrétariat ont montré que les pays les moins avancés (PMA) ne profitaient pas pleinement des préférences commerciales non réciproques mises à leur disposition: en d'autres termes, des importations admissibles au bénéfice d'un traitement tarifaire préférentiel étaient soumises aux droits de la nation la plus favorisée au lieu de bénéficier des préférences. Le Secrétariat a déterminé que cette "sous-utilisation" des préférences commerciales concernait tous les Membres donneurs de préférences, quoiqu'à des degrés divers (G/RO/W/179). En outre, les calculs montraient que la sous-utilisation touchait les secteurs de différentes manières mais qu'elle était également courante dans le cas des marchandises soumises à des règles d'origine simples telles que les produits agricoles et les fruits et légumes frais réputés entièrement obtenus (G/RO/W/185). La non-utilisation des préférences pour de telles marchandises étant surprenante, le Secrétariat a envisagé la possibilité que les obligations strictes relatives à l'expédition directe puissent entraver la capacité des PMA de profiter pleinement des conditions préférentielles d'accès aux marchés (G/RO/W/187/Rev.1).

1.2. La présente note développe cette analyse en examinant la sous-utilisation des préférences commerciales dans le secteur des minéraux et des métaux. Elle vise à donner au Comité des règles d'origine une meilleure compréhension de l'impact des prescriptions en matière d'origine sur l'utilisation des préférences commerciales par les PMA, conformément au mandat figurant au paragraphe 4.3 de la Décision ministérielle de Nairobi (WT/L/917/Add.1).

2 EXPORTATIONS DE MINÉRAUX ET DE MÉTAUX PAR LES PMA

2.1. En termes de valeur des exportations, les minéraux et les métaux représentent l'un des secteurs les plus importants pour de nombreux PMA, même en excluant les exportations de pétrole brut et raffiné ainsi que d'autres combustibles minéraux (SH2709 et SH2710). Dans l'ensemble, en 2018, les PMA ont exporté au total 40,7 milliards d'USD de minéraux et de métaux vers les Membres donneurs de préférence énumérés dans le tableau 1. La majorité des produits en question sont soumis à des droits NPF nuls et le reste, soit environ un quart des importations totales, peut bénéficier d'un traitement tarifaire préférentiel. Pourtant, comme la note le montrera, il semblerait que tous les minéraux et les métaux exportés ne bénéficient pas d'un accès préférentiel aux marchés mais sont plutôt soumis au traitement NPF. Par conséquent, la pleine utilisation des préférences commerciales pourrait permettre aux PMA bénéficiaires de réaliser des économies de droits de douane considérables.

¹ Le présent document a été établi par le Secrétariat sous sa propre responsabilité et est sans préjudice des positions des Membres ni de leurs droits et obligations dans le cadre de l'OMC.

2.1 Description des produits visés par la présente analyse

2.2. Les calculs figurant dans la présente note portent spécifiquement sur les catégories de produits suivantes²:

- sels, terres, pierres et ciments (chapitres 25 et 68 du SH);
- minéraux et métaux tels que le fer, le cuivre, le nickel, le cobalt, l'aluminium, le plomb (chapitre 26 du SH);
- produits issus de minéraux et de métaux tels que les produits en fer, en cuivre et en acier, le cuivre ainsi que les ouvrages en métaux communs et les alliages métalliques (chapitres 72 à 81 du SH);
- outils et articles de coutellerie en métaux communs (chapitres 82 et 83 du SH);
- combustibles minéraux tels que la houille, le gaz naturel, le propane et le butane, à l'exclusion du pétrole brut et raffiné (positions 2701 à 2704, 2706 à 2708 et 2711 à 2715 du SH);
- engrais (chapitre 31 du SH);
- lubrifiants à base de minéraux (sous-position 3403 du SH);
- produits céramiques (chapitre 69);
- verre et ouvrages en verre (chapitre 70 à l'exclusion des sous-positions 701911-19 et 701940-59); et
- perles, pierres gemmes et similaires, et bijouterie (chapitre 71 et sous-positions 911310 et 20 du SH).

2.2 Aperçu du commerce des PMA pour ces produits

2.3. Les régimes examinés dans la présente note sont les arrangements commerciaux préférentiels non réciproques pour les PMA (ci-après ACPr-PMA) mentionnés dans le tableau 1, pour lesquels le Secrétariat dispose de statistiques sur les droits préférentiels et les importations préférentielles.

Tableau 1: Liste des ACPr pris en compte pour l'analyse

Membre donneur de préférences	Année des statistiques sur les droits et importations	Arrangement commercial préférentiel
1. Australie	2018	SGP-PMA
2. Canada	2018	SGP-PMA
3. Chili	2018	Réservé aux PMA
4. Chine	2016	Réservé aux PMA
5. Union européenne	2018	SGP-PMA
6. Inde	2015	Réservé aux PMA
7. Japon	2018	SGP-PMA
8. Corée, République de	2018	Réservé aux PMA
9. Suisse	2018	SGP-PMA
10. Taïpei chinois	2018	Réservé aux PMA
11. Thaïlande	2018	Réservé aux PMA
12. États-Unis (SGP-PMA)	2018	SGP-PMA
13. États-Unis (AGOA)	2018	AGOA

Source: Base de données sur les arrangements commerciaux préférentiels (<http://ptadb.wto.org>).³

2.4. La Chine, l'Inde, l'Union européenne et la République de Corée sont, de loin, les destinations les plus importantes, en termes de valeur, pour les minéraux et métaux en provenance des PMA admissibles au bénéfice de préférences. Au total, les échanges admissibles au bénéfice de préférences représentent près de 9,9 milliards d'USD, desquels la Chine importe à elle seule 44,2%,

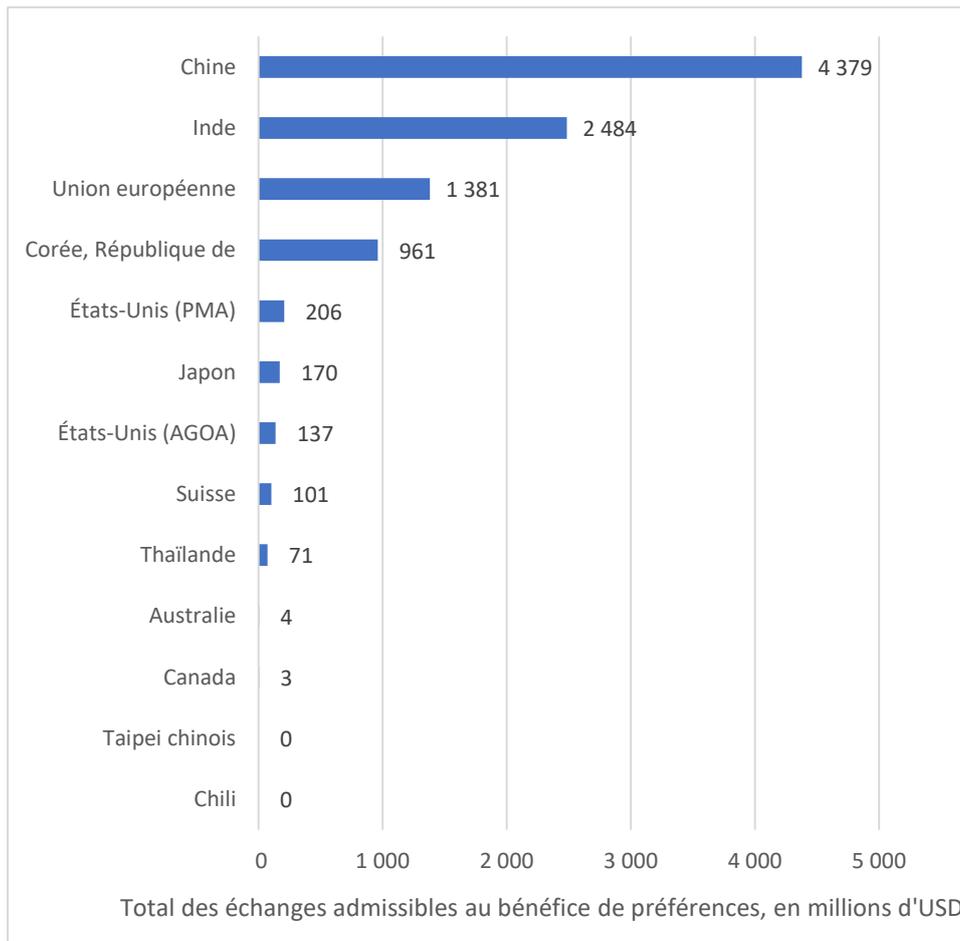
² La désignation "minéraux et métaux" comprend, plus précisément, les codes suivants du SH: 2601-17, 2620, chap. 72-76 (sauf 7321-22), chap. 78-83 (sauf 8304-05) chap. 25, 2618-19, 2621, 2701-04, 2706-08, 2711-15, chap.31, 3403, chap. 68-71 (sauf 6807, 701911-19, 701940-59), et 911310-20. Ces produits correspondent à deux des catégories utilisées dans les négociations commerciales multilatérales (NCM) dans diverses publications du Secrétariat pour les analyses tarifaires et commerciales. La liste complète des catégories NCM peut être consultée dans Profils tarifaires dans le monde 2020 de l'OMC (page 40) à l'adresse suivante: https://www.wto.org/french/res_f/booksp_f/tariff_profiles20_f.pdf.

³ Les droits NPF de la Norvège sur les importations de minéraux et de métaux étaient égaux à zéro en 2017 (dernière année pour laquelle des données d'importation précisant le régime de droits appliqué sont disponibles). Par conséquent, le schéma SGP de ce pays n'est pas pris en compte dans la présente analyse.

suivie par l'Inde (25,1%), l'Union européenne (14%) et la République de Corée (9,7%), comme l'illustre la figure 1. Néanmoins, une grande partie des exportations des PMA peut bénéficier de préférences auprès de tous les Membres qui en accordent, sauf l'Australie et le Canada (pour lesquels les échanges admissibles au bénéfice de préférences représentent moins de 5 millions d'USD).

2.5. S'agissant des produits d'exportation, il convient de souligner que le cuivre (chapitre 74 du SH) constitue à lui seul 45% des importations en provenance des PMA dans le secteur examiné. Parmi les autres produits d'exportation notables, on compte les pierres gemmes ou similaires, les métaux précieux et la bijouterie (16%, chapitre 71 du SH) et l'aluminium (14%, principalement composé d'exportations du Mozambique vers l'UE, chapitre 76 du SH).

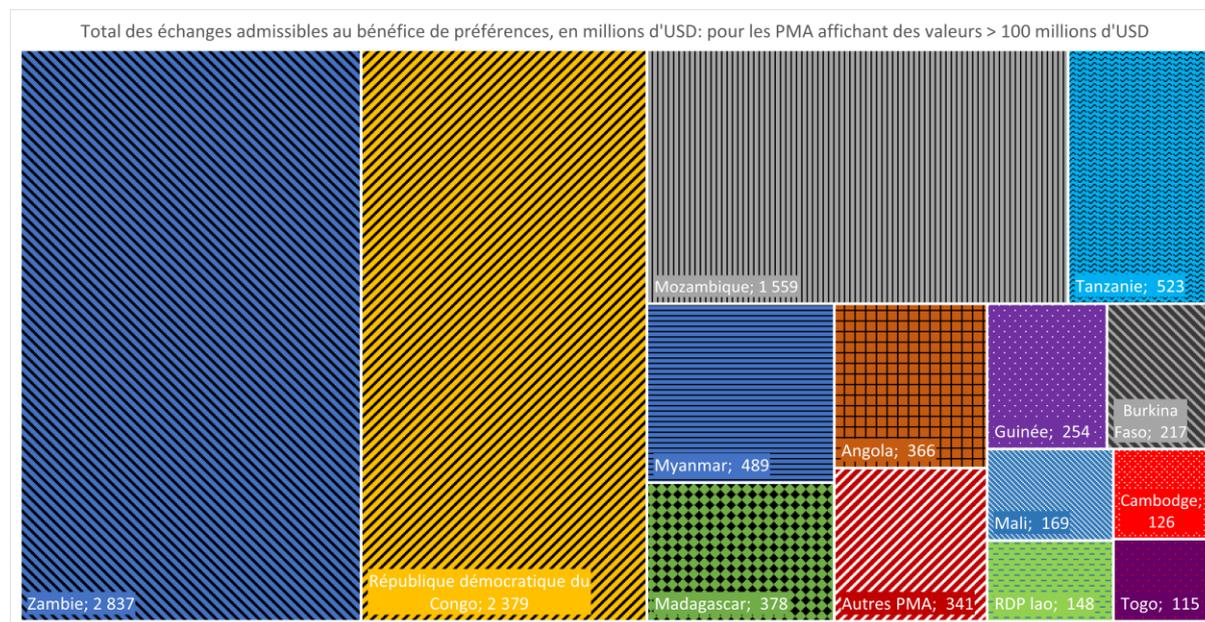
Figure 1: Total des échanges admissibles au bénéfice de préférences, en millions d'USD, 2018



Source: Base de données intégrée de l'OMC, 2020.

2.6. En ce qui concerne les PMA bénéficiaires, la figure 2 indique la valeur des exportations des PMA de minéraux et métaux vers les Membres donneurs de préférences énumérés dans le tableau 1. La Zambie (produit clé: cuivre), la République démocratique du Congo (produits clés: cobalt et cuivre) et le Mozambique (produit clé: aluminium) sont les exportateurs les plus actifs dans ce secteur. En outre, les exportations admissibles au bénéfice de préférences de la Tanzanie (produit clé: or), du Myanmar (produits clés: cuivre, ferronickel, bijouterie et pierres gemmes), de Madagascar (produit clé: nickel), de l'Angola (produits clés: gaz naturel et diamants), de la Guinée (produit clé: or) et du Burkina Faso (produit clé: or) dépassent 200 millions d'USD. Cependant, la quasi-totalité des PMA font état de flux commerciaux substantiels dans le secteur des minéraux et des métaux.

Figure 2: Total des échanges admissibles au bénéfice de préférences, en millions d'USD, par origine, 2018⁴



Source: Base de données intégrée de l'OMC, 2020.

3 RÈGLES D'ORIGINE APPLIQUÉES À CES PRODUITS

3.1. Les Membres donneurs de préférences appliquent des méthodes différentes pour déterminer l'origine des minéraux et des métaux, ce qui reflète l'hétérogénéité des produits relevant de ce secteur. Deux types principaux de règles peuvent être appliqués, suivant le degré de transformation des marchandises.

3.1 Marchandises "entièrement obtenues"

3.2. Les marchandises entièrement obtenues correspondent aux matières premières et aux produits semi-finis ayant subi très peu de transformations. Les produits visés par cette règle sont notamment les métaux et les minéraux communs (cathodes en cuivre, minerais d'aluminium, de cobalt, de zinc, de plomb ou de titane), les métaux précieux (argent et or), le sel, les terres (sable siliceux), les blocs de pierre ou les pierres taillées (granit, marbre, mica, pierres calcaires ou autres pierres de construction), les pierres gemmes (brutes ou travaillées) et les combustibles minéraux (houille, butane).

3.3. Tous les Membres donneurs de préférences considèrent ces produits comme entièrement obtenus, bien que la formulation précise des règles puisse être plus ou moins explicite. Par exemple, pour l'UE, il s'agit simplement de "*produits minéraux extraits dans ce pays ou sur ce territoire*", tandis que la règle canadienne prévoit qu'ils doivent être "*extraits du sol ou des fonds marins du pays*" et que la règle indienne les définit explicitement comme des "*matières brutes ou produits minéraux, y compris les combustibles minéraux, lubrifiants et matières annexes ainsi que les minéraux ou minerais extraits de son territoire*".

3.4. Bien entendu, d'autres produits, même s'ils ont subi d'autres étapes de transformation, sont considérés comme "entièrement obtenus" pour autant qu'ils aient été fabriqués uniquement à partir de matières entièrement obtenues. Ce sera le cas, par exemple, des produits simples en céramique et en porcelaine, des huiles minérales, des outils en métal (par exemple boulons, vis), des cadenas, serrures et verrous, des articles pour le service de la table ou de la cuisine en métal (par exemple cuillères) et des objets d'ornement en métaux communs (par exemple statuettes). De plus, tous les Membres donneurs de préférences reconnaissent explicitement que les marchandises fabriquées uniquement à partir de produits entièrement obtenus sont aussi considérées comme entièrement obtenues.

⁴ Les chiffres détaillés pour chacun des PMA figurent à l'annexe 1 de la présente note.

3.2 Marchandises "ayant subi une transformation suffisante" ou "substantielle"

3.5. Certains produits du secteur examiné pourraient faire partie de cette catégorie lorsqu'ils sont composés de différentes matières, dont certaines sont non originaires. C'est le cas, par exemple, des alliages métalliques (acier, laiton) ou des ouvrages faits d'alliages métalliques (outils, articles pour le service de la table ou de la cuisine, objets d'ornement, etc.), des engrais et de la bijouterie. Pour ces produits, certains Membres donneurs de préférences appliquent leurs règles d'origine générales (Canada, Chine, Inde, République de Corée, Taipei chinois, Thaïlande et États-Unis) tandis que d'autres utilisent des règles par produit (UE, Japon et Suisse).

3.6. Les règles de la Chine sont "CP ou une teneur minimale en éléments locaux de 40%" et celles de l'Inde "CSP et une teneur en éléments locaux (ou teneur en valeur régionale, "TVR") minimale de 30%". Les règles de la Corée reposent sur le critère de la valeur en pourcentage (teneur minimale en éléments locaux de 40%), de même que celles des États-Unis (teneur en éléments locaux – matières et "coûts directs des opérations de transformation" – d'au moins 35%). Les règles par produit du Japon sont principalement basées sur le critère CP, parfois associé à une condition spécifique. Enfin, les règles d'origine par produit de l'UE (et de la Suisse) sont plus détaillées et plus variées. En général, la règle est "CP" ou "CP ou une teneur minimale en éléments locaux de 30%", mais pour certains produits (par exemple bijouterie), elle est plutôt "CP et une proportion maximale de matières non originaires de 50%". Dans certains cas, le critère CP peut être associé à certaines restrictions ("CP, sauf à partir").

3.7. Au vu du profil industriel de la plupart des PMA, la règle de l'"entièrement obtenu" est le critère d'origine qui a le plus de chance d'être appliqué à la plupart des exportations originaires des PMA dans ce secteur.

4 TAUX DE SOUS-UTILISATION: OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. L'intérêt de se pencher sur la sous-utilisation au niveau le plus détaillé possible (plutôt que sur l'utilisation globale) réside dans le fait que cette approche pourrait contribuer à identifier, de manière plus spécifique, des domaines à examiner de plus près.⁵ Ainsi, l'identification des secteurs dans lesquels il existe une sous-utilisation ou des "poches de sous-utilisation" de manière aussi précise que possible permet d'examiner les prescriptions en matière d'origine et d'identifier les pratiques restrictives pour le commerce et les pratiques de facilitation des échanges.

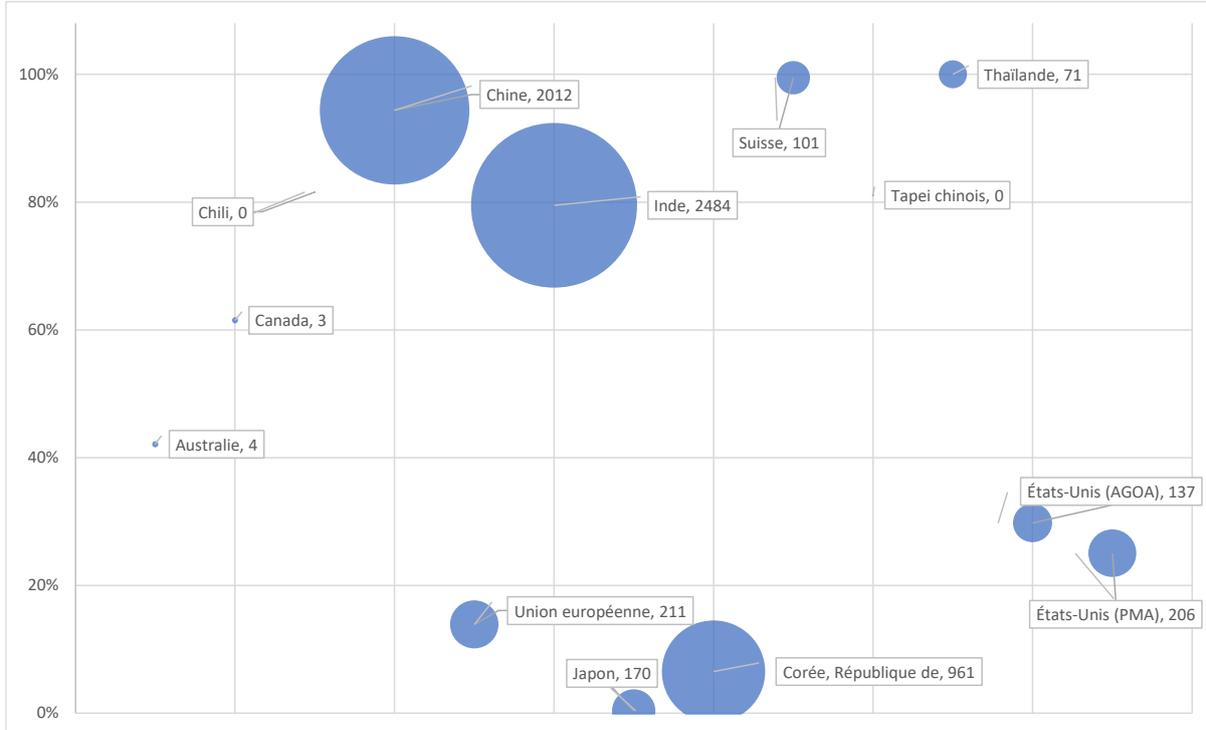
4.2. Les données actuellement à la disposition du Secrétariat (voir le tableau 1 ci-dessus) permettent d'observer 4 523 importations annuelles au niveau des lignes tarifaires (c'est-à-dire une seule ligne tarifaire avec des importations préférentielles provenant d'un PMA à destination d'un Membre bénéficiant de préférences). Le taux global de sous-utilisation pondéré par les échanges pour tous les minéraux et les métaux, tous les PMA et tous les régimes de préférences est de 66,7%. Toutefois, il est intéressant de noter que 84,4% des importations observées ont un taux de sous-utilisation de 100%, ce qui porte à croire que les plus petits flux commerciaux bénéficient moins des préférences. Même en excluant les flux commerciaux de moins de 100 000 USD et les trois plus gros flux unitaires (cuivre, aluminium et cobalt), on constate que 66,5% des préférences ne sont pas utilisées. Ainsi, la sous-utilisation des préférences commerciales dans le secteur des minéraux et des métaux est étonnamment élevée: seulement 33,3% environ de toutes les importations admissibles au bénéfice de préférences profitent dans la pratique de ces préférences.

4.3. Les taux de sous-utilisation de la présente section étant pondérés par les échanges, les taux agrégés de sous-utilisation sont fortement influencés par les importations considérables de minéraux et de métaux provenant des PMA à destination de la Chine et de l'Inde et, dans une moindre mesure, de l'Union européenne et de la République de Corée. Par contre, à un niveau plus désagrégé, il existe une grande hétérogénéité dans l'utilisation des préférences entre les Membres donneurs de

⁵ La section 5 d'une précédente note du Secrétariat (G/RO/W/185) explique pourquoi le concept de sous-utilisation est préférable à celui d'utilisation. Tous les calculs figurant dans la présente note concernent les taux de sous-utilisation. Tous les échanges admissibles au bénéfice de préférences dont la valeur annuelle, au niveau des lignes tarifaires, est inférieure à 1 000 USD sont exclus de la présente section, qui est uniquement axée sur les flux commerciaux substantiels. En outre, les trois valeurs annuelles les plus importantes au niveau des lignes tarifaires en termes d'exportation des PMA (soit les valeurs supérieures à 700 millions d'USD) sont également exclues, afin de limiter leur effet de distorsion sur la vision d'ensemble (cuivre, cobalt et aluminium).

préférences, comme le montre la figure 3. Les préférences sont utilisées pleinement au Japon, presque totalement aux États-Unis, dans l'UE et en Corée, mais fortement sous-utilisées dans la plupart des autres régimes.

Figure 3: Valeur des importations et de la sous-utilisation pour les exportations de minéraux et de métaux des PMA admissibles au bénéfice du traitement tarifaire ACPr-PMA⁶, en millions d'USD, 2018



Source: Base de données intégrée de l'OMC, 2020.

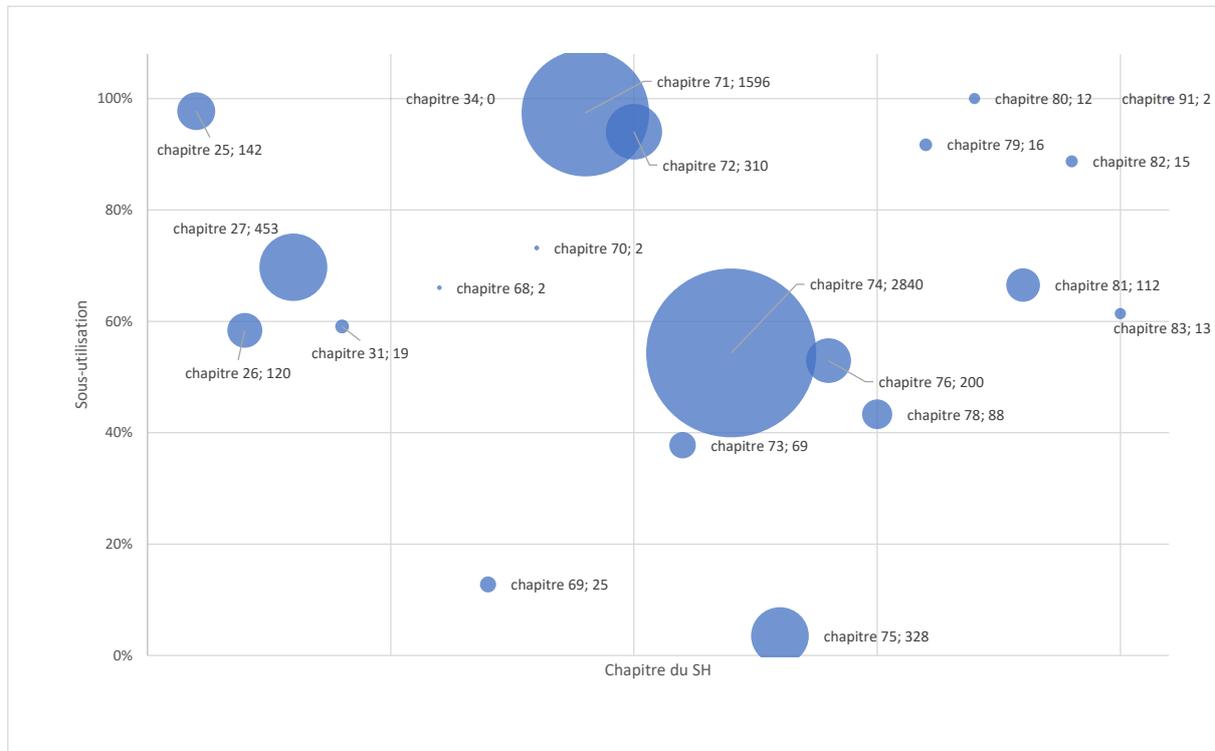
4.4. La situation des PMA bénéficiaires est, elle aussi, hétérogène. Les taux de sous-utilisation varient de plus de 95% pour 18 (soit la moitié) d'entre eux à moins de 25% pour 4 PMA. Il est intéressant de remarquer que huit PMA affichent un taux de sous-utilisation compris entre 50% et 80%, ce qui indique qu'ils ont la capacité d'utiliser les préférences commerciales mais pas pour toutes leurs exportations préférentielles.

4.5. Par ailleurs, la sous-utilisation varie aussi beaucoup d'un chapitre du SH à l'autre, comme le montre la figure 4 ci-après. Les préférences relatives aux chapitres 25 (sel, pierres) et 71 (pierres gemmes, bijouterie) ne sont pratiquement pas utilisées, tandis que celles qui visent le chapitre 75 (nickel) sont presque entièrement utilisées. Il est difficile de comprendre pourquoi l'utilisation des préférences commerciales varie autant pour des produits similaires tels que, par exemple, le nickel (chapitre 75 du SH, sous-utilisation de seulement 4%), le fer et l'acier (chapitre 72, sous-utilisation de 94%) ou le cuivre (chapitre 74, sous-utilisation de 54%).

4.6. Comme le montre la figure 4, il ne semble pas y avoir de lien clair entre la valeur annuelle totale des importations et la sous-utilisation des régimes de droits préférentiels: les taux de sous-utilisation varient indépendamment du volume des importations. On aurait pu supposer que des valeurs d'importation élevées seraient associées à des expéditions importantes, à un grand nombre de sociétés ou à des sociétés de grande taille, qui sont mieux préparées pour comprendre les prescriptions en matière d'origine préférentielle et s'y conformer et peuvent utiliser les préférences plus efficacement. Le chapitre 71 est un cas particulier puisqu'il correspond à une valeur commerciale très élevée (plus de 1,5 milliard d'USD) et à un taux de sous-utilisation de 97%. Il est examiné plus en détail dans la section 6 ci-après.

⁶ Les encadrés contiennent la valeur des échanges (en millions d'USD), la taille des bulles est fonction de la valeur des échanges admissibles au bénéfice de préférences.

Figure 4: Valeur des importations et de la sous-utilisation pour les exportations de minéraux et de métaux des PMA admissibles au bénéfice du traitement tarifaire ACPr-PMA, par chapitre du SH⁷, en millions d'USD, 2018



Source: Base de données intégrée de l'OMC, 2020.

4.7. Les taux de sous-utilisation détaillés pour chaque régime et chaque PMA bénéficiaire figurent dans l'annexe 1 de la présente note. Comme on le voit et comme résumé plus haut, un examen global des taux d'importation et de sous-utilisation dans le secteur des minéraux et des métaux montre qu'il n'existe pas de constante claire associant la sous-utilisation à un PMA bénéficiaire, à un secteur, à un ACPr-PMA ou à un type de critère d'origine en particulier. Par conséquent, d'autres facteurs qui pourraient aider à expliquer la variation des taux de sous-utilisation sont analysés ci-après.

4.1 Les marges préférentielles influencent-elles l'utilisation ou la non-utilisation des préférences commerciales dans le secteur des minéraux et des métaux?

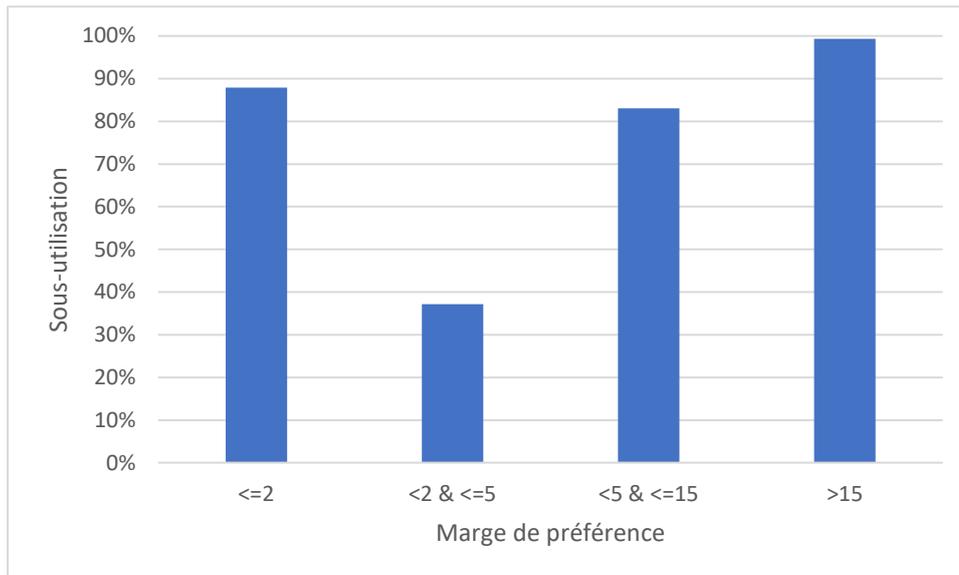
4.8. L'une des raisons généralement avancées pour expliquer la non-utilisation d'une préférence commerciale est que la marge préférentielle, lorsqu'elle est trop étroite, n'offre peut-être pas des incitations suffisantes aux sociétés pour qu'elles utilisent les préférences commerciales. En d'autres termes, lorsque le taux de droits d'importation appliqué sur une base NPF est "bas", il n'y aurait pas une incitation suffisante pour que les opérateurs économiques se conforment aux règles d'origine en vue de demander une préférence. Toutefois, les calculs précédents du Secrétariat indiquaient que les droits NPF ne semblaient pas corrélés avec l'utilisation des préférences dans le cas des régimes de droits en faveur des PMA (voir les graphiques 1 et 2 du document G/RO/W/185).

4.9. La figure 6 ci-après suit ce raisonnement en se concentrant plus particulièrement sur les minéraux et les métaux. En examinant les taux de sous-utilisation au regard des marges préférentielles, on observe qu'aucune constante claire ne se dégage. En fait, les taux de sous-utilisation sont élevés quels que soient les taux NPF et les plus élevés correspondent aux marchandises qui ont la marge préférentielle la plus importante, c'est-à-dire celles pour lesquelles les opérateurs réaliseraient les plus grandes économies de droits de douane (marchandises soumises à des taux NPF supérieurs à 15%). Si les marges préférentielles influençaient la volonté des

⁷ Les encadrés contiennent la valeur des échanges (en millions d'USD), la taille des bulles est fonction de la valeur des échanges admissibles au bénéfice de préférences.

opérateurs de demander un traitement tarifaire préférentiel, le graphique montrerait la tendance opposée: un niveau élevé de sous-utilisation pour les marchandises avec des marges préférentielles faibles (moins de 2% et entre 2% et 5%) et une sous-utilisation décroissante pour les marges plus élevées (entre 5% et 15% et au-dessus de 15%). Il convient de signaler que l'analyse est fondée sur des ensembles agrégés de données statistiques annuelles d'importation et non sur des données au niveau des transactions. Par conséquent, les coûts fixes liés à une transaction spécifique, par exemple, ne peuvent pas être pris en compte. Malgré cela, il semble plausible de conclure que les marges préférentielles n'influencent pas, en général, l'utilisation ou la non-utilisation des préférences commerciales par les PMA dans ce secteur.

Figure 6: Sous-utilisation des préférences commerciales pour les minéraux et les métaux par rapport à la marge préférentielle (toutes les activités commerciales, pondérées par le volume des échanges préférentiels), 2018⁸



Source: Base de données intégrée de l'OMC, 2020.

4.10. Les produits à forte valeur tels que les pierres gemmes pourraient constituer une exception à cette observation générale. Pour ces produits, la qualité de la marchandise et les relations entre l'entreprise et le fournisseur sont plus décisives que l'existence de préférences commerciales. Par exemple, les importations de plus de 90 millions d'USD de rubis, de saphirs et d'émeraudes (SH 710391) en Suisse sont soumises à un taux NPF de 800 CHF pour 100 kg et aucune préférence n'est utilisée (taux de sous-utilisation de 100%). Cependant, ces cas sont limités à certains produits.

4.11. Au vu des valeurs considérables associées aux importations de certains produits minéraux et métalliques, un accroissement de l'utilisation dans ce secteur pourrait permettre de réaliser d'importantes économies de droits de douane, même dans les cas où les taux de droits NPF et les marges préférentielles qui en découlent sont relativement faibles.

4.2 Des critères d'origine plus stricts sont-ils associés à des produits plus complexes et à une plus grande sous-utilisation des préférences?

4.12. On pourrait également supposer que les matières premières et les produits moins transformés sont associés à des critères d'origine plus simples (marchandises entièrement obtenues) et correspondraient donc à une plus grande utilisation des préférences. À l'inverse, les produits manufacturés plus complexes pourraient être associés à des règles par produit plus complexes et donc à une capacité plus variable pour les sociétés d'utiliser les préférences. Pour vérifier cette

⁸ Note: les échanges admissibles au bénéfice de préférences dont la valeur, au niveau des lignes tarifaires, est inférieure à 1 000 USD sont exclus de la présente section, qui est axée sur les flux commerciaux d'une valeur substantielle. En outre, les trois plus gros flux commerciaux au niveau des lignes tarifaires (soit ceux dont les valeurs sont supérieures à 700 millions d'USD) ont également été exclus afin d'éviter toute distorsion.

hypothèse, les taux de sous-utilisation ont été examinés au regard de la complexité des produits.⁹ La majorité des produits du secteur des minéraux et des métaux dans la catégorie NCM sont classés comme "produits ayant subi une transformation"; pour cette catégorie, le taux de sous-utilisation est de 66%. Il est intéressant de noter que ce taux est encore plus élevé (73%) pour les "produits de base" restants.

5 QUELS AUTRES FACTEURS INFLUENCENT LA SOUS-UTILISATION?

5.1. Si la sous-utilisation n'est pas clairement associée à la rigueur des règles d'origine (critère des marchandises entièrement obtenues) ou aux marges préférentielles, il se pourrait que d'autres facteurs influencent la capacité des exportateurs des PMA d'utiliser leurs préférences commerciales. Ces autres facteurs pourraient être liés: 1) au fait que les opérateurs économiques connaissent mal les préférences commerciales qui existent; ou 2) à une difficulté à se conformer à d'autres prescriptions en matière d'origine, à savoir les règles en matière de certification de l'origine ou d'expédition directe. Ces deux pistes sont examinées ci-après. Enfin, il existe également la possibilité que les données analysées ne tiennent pas compte des régimes spéciaux permettant l'importation en franchise de droits. Ces régimes pourraient avoir une importance pour certains produits (par exemple les métaux importés pour transformation puis exportés, qui pourraient donc bénéficier des systèmes de ristourne de droits). Les données notifiées par les Membres à l'OMC pourraient ne pas indiquer qu'une préférence a finalement été accordée. Cependant, ces cas sont limités et n'auraient pas d'impact sur les conclusions générales pour l'ensemble du secteur.

5.1 Avoir connaissance de l'existence d'une préférence

5.2. Pour pouvoir utiliser une préférence commerciale, il est nécessaire d'avoir connaissance de son existence. Cependant, il s'agit là d'un facteur que l'on ne peut pas vérifier au moyen des statistiques commerciales à un niveau agrégé. Seules des données au niveau des sociétés pourraient confirmer que ces dernières ne demandent pas une préférence parce qu'elles n'en connaissent pas son existence ou parce qu'elles préfèrent ne pas investir dans l'acquisition des connaissances nécessaires relatives à cette préférence. Néanmoins, même s'il n'est peut-être pas possible de quantifier l'influence de ce facteur sur la sous-utilisation, on peut penser que cette absence de connaissance empêche, selon toute vraisemblance, une utilisation plus importante, en particulier s'agissant des envois de faible valeur (en supposant que les sociétés exportatrices sont aussi plus petites et prennent moins part au commerce international).

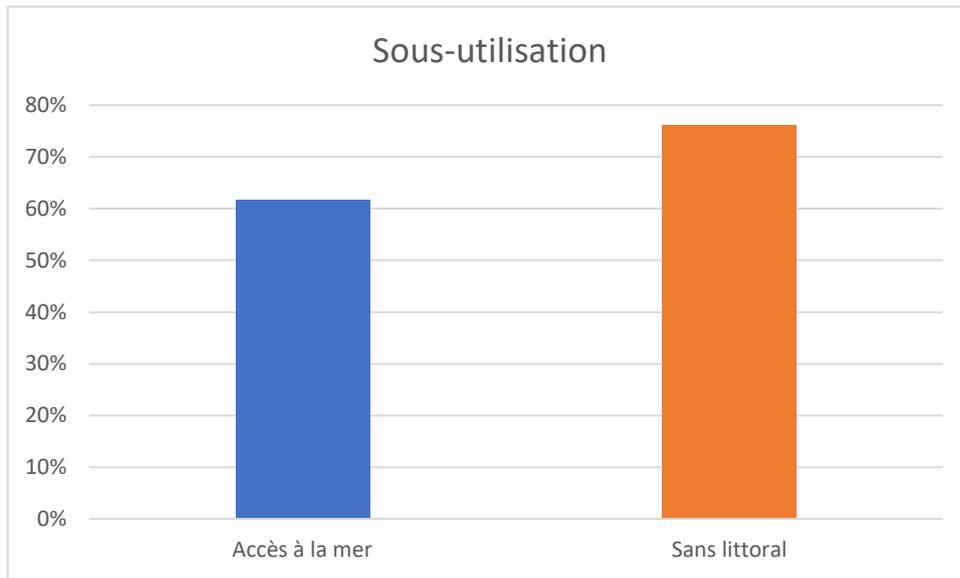
5.2 Règles en matière d'expédition directe

5.3. Comme l'indiquait une précédente note du Secrétariat (G/RO/W/187/Rev.1), des prescriptions plus rigoureuses en matière d'expédition directe et de documents requis sont associées à des taux de sous-utilisation plus élevés, au moins dans le cas des produits agricoles. La même constatation a été faite pour les minéraux et les métaux. Comme le montre la figure 8 ci-dessous, les taux de sous-utilisation sont plus élevés pour les PMA sans littoral (76%) que pour les PMA ayant accès à la mer (62%), ce qui indique que les arrangements en matière de logistique et de transports peuvent influencer l'utilisation des préférences dans ce secteur également. Toutefois, la différence de sous-utilisation entre les deux groupes de PMA est moins prononcée pour les minéraux que pour les produits agricoles.¹⁰

⁹ Les produits ont été classés en fonction des "grandes catégories économiques", qui distinguent les produits de base des produits ayant subi une transformation:
<https://unstats.un.org/unsd/trade/classifications/bec.asp>.

¹⁰ Le taux de sous-utilisation pour les PMA sans littoral correspondait à plus du double (52%) du taux pour les PMA ayant accès à la mer (21%) (voir le graphique 1 du document G/RO/W/187/Rev.1).

Figure 8: Taux de sous-utilisation dans le secteur des minéraux et des métaux pour les PMA sans littoral et les PMA ayant accès à la mer, 2018



Source: Base de données intégrée de l'OMC, 2020.

6 LE CAS PARTICULIER DU CHAPITRE 71

6.1. Pour mieux comprendre les constantes que l'on peut dégager en matière de sous-utilisation dans le secteur des minéraux et des métaux, la présente section analyse le cas d'un ensemble plus réduit de marchandises: celles du chapitre 71 du SH (pierres gemmes, or, bijouterie).

6.2. Plus de 1,5 milliard d'USD d'importations en provenance des PMA sont admissibles au bénéfice de préférences dans ce chapitre. S'agissant des Membres donneurs de préférences, l'Inde est le premier importateur de marchandises originaires de PMA (82% des importations dans ce chapitre), suivie par la Chine (9%) et la Suisse (6%). Quant aux Membres bénéficiaires de préférences, la Tanzanie et le Burkina Faso sont les principaux exportateurs (or vers l'Inde), suivis par le Myanmar (rubis, saphirs et émeraudes vers la Suisse). La sous-utilisation est élevée dans le chapitre 71: parmi les 25 premiers produits d'exportation des PMA en valeur (au niveau des lignes tarifaires), tous ont un taux de sous-utilisation de 100%, à l'exception des exportations de déchets et débris d'argent de la Zambie vers la République de Corée (0% de sous-utilisation). Globalement, la sous-utilisation dans l'ensemble du chapitre est très prononcée (95%) mais les taux de sous-utilisation varient énormément d'une sous-position du SH à l'autre.

6.3. Malgré cette concentration relative des flux au niveau du chapitre, une analyse détaillée de certaines sous-positions permet de formuler des observations intéressantes en relation avec les critères d'origine. Le tableau 2 ci-dessous expose en détail les taux de sous-utilisation et les critères d'origine pour la sous-position 711311 du SH. Des variations intéressantes peuvent être observées: par exemple, les exportations d'argent en provenance du Niger ont utilisé presque toutes les préférences dans l'UE mais pas en Chine, au Japon ou en Suisse. Dans le cas du Népal, les préférences de l'UE ne sont que partiellement utilisées, tandis que celles du Japon et des États-Unis le sont presque intégralement, malgré des critères d'origine très similaires. Dans ce cas particulier, les variations des critères d'origine ne semblent pas conduire à un niveau d'utilisation des préférences supérieur ou inférieur.

Tableau 2: Sous-utilisation et critères d'origine pour les articles de bijouterie ou de joaillerie et leurs parties, en argent (SH 711311)

Membre donneur de préférences	PMA exportateur	Valeur des échanges admissibles au bénéfice de préférences (USD)	Critères d'origine	Sous-utilisation
Chine	Niger	615 348	CP ou TVR 40%	100%
Corée, République de	Myanmar	110 091	TVR 40%	100%
États-Unis (PMA)	Népal	798 716	TVR 35%	16%
Japon	Niger	102 660	CP	100%
Japon	Népal	193 655	CP	6%
Suisse	Niger	114 058	CP ou TVR 30%	100%
UE	Niger	837 898	CP ou TVR 30%	4%
UE	Népal	595 741	CP ou TVR 30%	44%

6.4. Des observations semblables peuvent être faites au sujet de la sous-position 711319 du SH, comme le montre le tableau 3 ci-après. On voit que les taux de sous-utilisation varient et ne semblent pas suivre une constante liée aux critères d'origine applicables. Ainsi, les exportations de la RDP lao vers l'Australie ne bénéficient pratiquement jamais de préférences, tandis que les exportations du Népal en bénéficient dans la plupart des cas et, pourtant, la règle est identique. Les exportations du Népal à destination des États-Unis bénéficient elles aussi effectivement de préférences, alors que celles de la RDP lao qui sont destinées au Canada n'en bénéficient pas du tout. Par conséquent, dans le cas précis de cette sous-position et de ces deux PMA, la capacité des sociétés du PMA exportateur d'utiliser les préférences semble être plus importante que le type de critère d'origine employé. Il semble que cela soit confirmé par les exportations du Népal au titre de la sous-position 711311 du SH (tableau précédent).

Tableau 3: Sous-utilisation et critères d'origine pour les articles de bijouterie ou de joaillerie, en métaux précieux, autres que l'argent (SH 711319)

Membre donneur de préférences	PMA exportateur	Valeur des échanges admissibles au bénéfice de préférences (USD)	Critères d'origine	Sous-utilisation
Australie	RDP lao	1 065 863	TVR 50% (PMA 25%)	91%
Australie	Népal	260 056	TVR 50% (PMA 25%)	12%
Canada	RDP lao	258 678	TVR 20%	100%
États-Unis (PMA)	Népal	1 253 765	TVR 35%	6%
États-Unis (PMA)	Cambodge	801 957	TVR 35%	0%
Japon	Myanmar	265 587	CP	100%
Suisse	Myanmar	3 705 896	CP ou TVR 30%	100%
UE	Myanmar	828 586	CP ou TVR 30%	100%
UE	Mozambique	141 886	CP ou TVR 30%	100%

7 CONCLUSIONS POSSIBLES

7.1. Le secteur des minéraux et des métaux affiche lui aussi une sous-utilisation des préférences commerciales étonnamment élevée: environ un tiers seulement des importations en provenance de PMA bénéficie de préférences dans ce secteur. Cela est d'autant plus surprenant que de nombreux produits de ce secteur sont des marchandises entièrement obtenues. En revanche, la sous-utilisation ne concerne pas tous les produits, tous les PMA, ni tous les Membres donneurs de préférences de la même manière. L'utilisation varie considérablement d'un régime à l'autre et, au sein d'un même régime, d'un secteur à l'autre. Au vu de la valeur substantielle des importations de minéraux et de métaux, l'amélioration de l'utilisation des préférences pourrait permettre aux PMA bénéficiaires de réaliser d'importantes économies de droits de douane.

7.2. Toutefois, comme le montre la présente note, les raisons associées à la non-utilisation ou à la sous-utilisation des préférences commerciales ne sont pas entièrement claires mais certaines d'entre elles ont pu être exclues. Premièrement, les marges préférentielles faibles ne semblent pas influencer l'utilisation. Deuxièmement, la complexité des produits (qu'il s'agisse de matières premières ou de produits ayant subi plus de transformations) ne semble pas non plus avoir d'impact sur l'utilisation. Troisièmement, le critère d'origine lui non plus ne semble pas avoir une influence claire sur l'utilisation (s'il s'agit de marchandises entièrement obtenues ou ayant subi une transformation substantielle, si le critère repose sur la valeur ou sur la classification tarifaire, etc.), même si cette explication ne peut pas être écartée pour certaines lignes tarifaires.

7.3. Par conséquent, il conviendrait d'examiner plus en détail d'autres raisons possibles, en particulier les règles en matière d'expédition directe (marchandises expédiées directement ou transbordées), les variations dans les obligations liées à la certification de l'origine (non examinées dans la présente note) et la connaissance de l'existence d'une préférence par les opérateurs économiques.

**ANNEXE 1 – SOUS-UTILISATION DES PRÉFÉRENCES COMMERCIALES POUR
LES PRODUITS MINÉRAUX ET MÉTALLIQUES: RÉPARTITION PAR MEMBRE**

2018 OU DERNIÈRE ANNÉE DISPONIBLE (VOIR LE TABLEAU 1)

- (1) Part des importations totales admissibles au bénéfice de préférences en faveur des PMA mais qui ne reçoivent pas de traitement préférentiel (%)
 (2) Valeur des importations totales admissibles au bénéfice de préférences en faveur des PMA mais qui ne reçoivent pas de traitement préférentiel (milliers d'USD)

	Australie		Canada		Chili		Chine		UE		Inde	
	(1) (%)	(2)	(1) (%)	(2)	(1) (%)	(2)	(1) (%)	(2)	(1) (%)	(2)	(1) (%)	(2)
Afghanistan	100	8	86	167	100	0	100	195	99	949	100	45
Angola	100	19	100	11	100	0	100	78 584	29	3 061	100	104 489
Bangladesh	14	77	96	768	68	94	100	78	5	1 390	100	50 940
Bénin							100	1	81	8	95	22 140
Burkina Faso	100	1	100	4					85	166	100	216 748
Burundi			100	0			100	2	100	0	100	2
Cambodge	3	28	37	591	100	35	100	5 999	7	1 025	76	2 742
Djibouti			100	0			100	21	100	5 764	100	410
Gambie			100	8					97	24	100	2 847
Guinée	100	2	99	4	100	1	100	20	99	37	100	253 730
Guinée-Bissau									100	5	100	314
Haïti	100	2	70	25	100	2			46	21	100	2 280
Îles Salomon	100	4	100	0					100	6		
Lesotho			100	0	100	0	100	14			100	3 646
Libéria			100	12			100	2 919	100	143	100	8 819
Madagascar	72	14	99	39	100	7	22	22 038	9	247	100	7 198
Malawi			100	0			100	9	99	84	100	60
Mali	100	13	100	0			100	6	90	302	100	167 116
Mauritanie			100	1			100	20	100	194	100	9 013
Mozambique	100	4	100	45	100	1	100	19 693	0	440	100	253 678
Myanmar	60	55	100	31	100	14	100	411 356	54	7 482	100	748
Népal	15	74	21	53	92	27	48	3 174	29	690	100	64 655
Niger	100	32	75	24			100	621	11	101	100	234
Ouganda	100	76	99	11	100	10	100	18	99	223	100	256
République centrafricaine	100	2	100	0	100	0			100	11		
République démocratique du Congo			100	1			100	1 727 696	99	261	100	34 466
République démocratique populaire lao	91	974	100	263					100	116	58	77 676
Rwanda			100	0			51	12	99	51	40	443
Sénégal	100	2	61	3			100	13	12	3 034	95	25 607
Sierra Leone	100	64	95	9			100	1 939	100	113	100	14 694
Tanzanie	100	8	25	3			100	15 030	99	654	99	501 069
Tchad			100	5	100	22	100	68	100	20		

	Australie		Canada		Chili		Chine		UE		Inde	
	(1) (%)	(2)	(1) (%)	(2)	(1) (%)	(2)	(1) (%)	(2)	(1) (%)	(2)	(1) (%)	(2)
Togo	100	29	72	0			100	8	90	287	100	114 325
Vanuatu	100	26			100	10	100	16	100	4	100	20
Yémen			100	18	100	0	99	8 852	42	2 354	100	2 723
Zambie	100	13	100	0	100	0	98	1 967 802	2	307	7	31 880
Total PMA		1 527		2 096		223		4 266 204		29 574		1 975 013

	Japon		Rép. de Corée		Suisse		Taipei chinois		Thaïlande		États-Unis (AGOA)		États-Unis (PMA)	
	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)	(1)(%)	(2)
Afghanistan	100	15	100	2	100	5 453			100	4			65	102
Angola			20	35 176							100	8	100	8
Bangladesh	39	82	81	4 109	80	252	100	2	100	165				
Bénin					100	1								
Burkina Faso	100	6	100	0	100	4	100	7						
Burundi									100	0			0	
Cambodge	4	24	97	833	91	58	100	1	100	56 739			25	9 843
Djibouti			100	0					100	1	100	13	100	13
Gambie									100	7	100	3	100	3
Guinée			100	54	100	16			100	0	100	53	100	53
Guinée-Bissau														
Haïti					28	10			100	0			25	100
Îles Salomon			100	0										
Lesotho					100	1 428					100	6	100	6
Libéria			100	134					100	1	100	5	100	5
Madagascar	0	28	1	1 139	100	14 779			100	366	4	193	4	193
Malawi			100	0					100	0				
Mali	0		38	374					100	1	49	15	49	15
Mauritanie			100	57	100	54								
Mozambique	0		100	6 460	100	21 403					81	1 058	81	1 058
Myanmar	14	284	5	201	100	52 226	100	29	100	966			8	288
Népal	20	88	76	8	65	794	79	227	100	24			9	278
Niger	100	103	100	3	100	132			100	37	72	87	72	87
Ouganda			36	191	100	1			100	0	5	92	5	92
République centrafricaine			69	1 316	100	13					100	28	100	28
République démocratique du Congo			0	1 732	100	49			100	0			1	103
République démocratique populaire lao	100	17	100	101	100	46			100	13 123				
Rwanda			100	0	100	1					8	68	8	68
Sénégal	0		100	120	100	11			100	1	76	13	76	13
Sierra Leone			100	55					100	1	28	113	28	113
Tanzanie			100	1 979	100	409			100	2	83	19	83	19
Tchad														
Togo	100	5	100	0	100	127			100	1				
Vanuatu														
Yémen			100	5 843	100	17			100	3			0	
Zambie	0		3	2 777	100	3 587			100	0	31	39 057	31	39 057
Total PMA		652		62 664		100 871		266		71 442		40 831		51 545

Source: Base de données intégrée de l'OMC, 2020.