

Créé il y a 30 ans, le GRET est une association professionnelle de solidarité et de coopération internationale.

Nous contribuons à un développement durable et solidaire et à lutter contre la pauvreté et les inégalités structurelles. Nos actions visent à accroître les revenus des populations rurales et urbaines, réduire leur vulnérabilité, améliorer leur accès à des infrastructures et des services de qualité, développer leur capacité à faire entendre leur voix.

Les accords de libre échange : l'autre visage de la libéralisation

Quelles sont les marges de manœuvre des pays en développement ?

Le nombre d'accords de libre échange (ALE) entre des pays développés et des PED a connu une progression spectaculaire depuis le début des années 2000, parallèlement à un certain enlèvement des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Sur les 158 ALE notifiés à l'OMC¹, 86 concernent des pays développés et des PED, mais peu de pays parmi les moins avancés (PMA). La libéralisation mise en œuvre dans ces accords tend à aller plus loin que le cadre multilatéral, car elle s'applique à des domaines encore en négociation à l'OMC et à des PMA, non tenus de libéraliser leurs échanges. Cependant, des marges de flexibilité existent, que les PED et les PMA peuvent mobiliser pour maîtriser le rythme et le champ de la libéralisation dans les ALE qu'ils négocient.

L'article XXIV du GATT régit les négociations relatives aux ALE impliquant au moins un pays développé. Il stipule que les ALE doivent couvrir l'essentiel des échanges et être mis en œuvre dans un délai raisonnable. Le mémorandum d'interprétation adopté en 1994 précise qu'un délai raisonnable ne devrait dépasser 10 ans qu'exceptionnellement. Dans le cadre de la négociation des accords de partenariat économique (APE), la Commission européenne considère que la période de transition devrait être au maximum de 12 ans et que l'essentiel des échanges devrait correspondre à au moins 90 % des échanges. L'analyse d'une quarantaine d'ALE montre que les interprétations sont en réalité nombreuses, malgré le mémorandum. Les exemples d'ALE en vigueur, illustrant une flexibilité particulière dans l'interprétation de cet article du GATT et n'ayant fait l'objet d'aucune

plainte à l'OMC, sont autant de précédents utiles à prendre en compte pour négocier des ALE.

Une période de transition longue et souvent asymétrique

De nombreux accords (19 sur les 41 étudiés) ont défini une période de mise en œuvre de la libéralisation supérieure à 10 ans, et même à 15 ans pour 5 d'entre eux. Concernant ces derniers accords, si l'essentiel de la libéralisation est réalisée sur 10 ans, l'allongement de la période de transition permet l'adaptation et la mise à niveau de secteurs particulièrement sensibles. Par ailleurs, l'asymétrie de la période de transition est une flexibilité fréquente entre pays de niveaux de développement différents.

Des flexibilités en fonction de la sensibilité des produits

Le calendrier de la libéralisation offre souvent un échelonnement de l'ouverture en fonction de la sensibilité des produits. Un moratoire est quelques fois mis en place pour disposer d'une période d'adaptation supplémentaire. Des clauses de rendez-vous permettent dans certains accords de négocier par phase : le niveau de libéralisation mentionné dans l'accord ne porte alors que sur la première phase et peut être très inférieur à 80 % des lignes tarifaires.

Accord Pakistan-Chine

La première phase est relativement courte (5 ans) et il n'y a pas d'échéance pour la seconde, qui doit faire l'objet de négociations ultérieures. Si l'accord indique que la libéralisation portera sur au moins 90 % des produits, l'échéance n'est pas précisée puisque c'est à la fin de la seconde phase. Pour la première phase, elle ne porte que sur 36,4 % des lignes tarifaires de la Chine (44,4 % des importations en valeur sur 2004-2006) et sur 35,4 % des lignes tarifaires du Pakistan (30,3 % des importations en valeur).

Acronymes

- ALE** ► Accord de libre échange
- APE** ► Accord de partenariat économique
- GATT** ► General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
- OMC** ► Organisation mondiale du commerce
- PED** ► Pays en développement
- PMA** ► Pays les moins avancés

¹ Base de données de l'OMC sur les Accords commerciaux régionaux, octobre 2009.



Accord d'association UE-Tunisie (un exemple d'accord Euromed)

Le calendrier de libéralisation appliqué aux produits industriels est particulièrement complexe : pour une première liste de produits annexée à l'accord, la libéralisation est immédiate ; pour une deuxième liste de produits, la libéralisation est mise en œuvre sur 5 ans ; pour une troisième liste, la période de transition est de 12 ans ; et pour la dernière liste de produits, les plus sensibles, la libéralisation intervient 5 ans après l'entrée en vigueur de l'accord.

Un degré de libéralisation qui n'est pas toujours élevé

L'ouverture de 90 % des échanges en valeur, ou des lignes tarifaires, n'est pas toujours appliquée. Dans 30 % des cas analysés, l'ouverture est inférieure à 90 %, et dans 13 % des cas elle est inférieure à 80 %, avec une asymétrie entre PED et pays développés.

Accord Inde – Singapour

L'Inde a négocié sa libéralisation sur la base du montant des échanges et non de ses lignes tarifaires. Elle a ainsi libéralisé seulement 23,6 % de ses lignes tarifaires représentant 75 % de ses échanges, ce qui lui permet de développer à terme des secteurs qui lui semblent prioritaires.

Un traitement particulier pour le secteur agricole

La plupart des accords reconnaissent la sensibilité du secteur agricole, notamment pour les PED, et offrent une plus grande flexibilité : moindre degré de libéralisation, période de transition plus longue, sauvegardes spéciales. Certains accords excluent partiellement ou totalement les produits agricoles, ces derniers étant couverts par des accords particuliers (non notifiés à l'OMC) ou faisant l'objet d'une clause de rendez-vous plus ou moins précise.

Accord Union européenne (UE) – Mexique

Alors que pour les produits industriels, la période de transition est respectivement de 3 ans et 7 ans pour l'UE et le Mexique, elle s'étend à 10 ans pour les produits .../...

agricoles. En outre, le Mexique n'a libéralisé que 29 % de ses lignes tarifaires agricoles. Il a annexé une liste importante de produits agricoles qui ne sont pas libéralisés mais qui devaient faire l'objet de négociations pour une ouverture supplémentaire en 2003 (cette échéance n'a en fait pas été respectée).

Les clauses de sauvegarde bilatérales

Diverses mesures de sauvegarde peuvent être mobilisées, de manière provisoire, pour corriger les effets négatifs potentiels de la libéralisation : clauses pour les industries naissantes, pour la sécurité alimentaire (dans certains APE intérimaires) ou pour les produits agricoles. Ce dernier cas est intéressant pour les PED qui ont consolidé leurs droits de douane à des taux plafonds et n'ont de ce fait pas accès à la clause de sauvegarde spéciale de l'accord agricole de l'OMC. Cependant, ces mesures ne s'appliquent en général que pendant la période de transition.

D'autres flexibilités possibles

Les flexibilités suivantes pourraient également être envisageables :

- des clauses de révision plus contraignantes et liées à des « benchmarks » (par exemple le nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté) ;
- des exceptions au traitement national pour appliquer une fiscalité intérieure sur les produits importés ;
- une protection accrue pour les produits importés qui bénéficient de subventions ;
- des règles d'origine asymétriques plus favorables aux PED ;
- des volets développement comme une partie intégrante des ALE.

En conclusion, il apparaît nécessaire de re-questionner l'article XXIV. Les PED peuvent être force de proposition, notamment en exigeant l'accès à un ensemble de flexibilités dans les ALE négociés avec des pays développés. La notion d'asymétrie le justifie et ces flexibilités sont un moyen de faire face à une libéralisation plus profonde que les obligations de l'OMC. ■

► Cette note s'appuie sur une étude réalisée par le **Gret** avec l'appui de l'**Agence française de développement**. À partir du recensement de 158 ALE dans la base de données de l'OMC sur les accords commerciaux régionaux, 40 accords pour lesquels l'information était immédiatement disponible ont été analysés.

► Le rapport est disponible sur le site du Gret : <http://www.gret.org>.

► Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs.

Rolland J.-P., Lagandré D., Alpha A.,
Étude comparative des accords
de libre échange impliquant des PED
ou des PMA, octobre 2009.

Plus d'informations : ppri@gret.org — <http://www.gret.org/ppri>

Les publications : http://www.gret.org/ppri/result_publication.asp

Les activités : http://www.gret.org/ppri/result_ppri.asp