

# Politiques & Pratiques de développement

**GRET**

Professionnels du  
développement  
solidaire

★ Projets innovants et politiques publiques ★ Contribution au débat ★ Notes d'opinion

Ces notes sont destinées à alimenter la réflexion sur les politiques de développement en se fondant sur l'expérience du GRET et de ses partenaires.

NUMÉRO 1 ★ JANVIER 2011



## Les accords de libre échange : des marges de manœuvre pour les pays les moins avancés

*L'analyse des accords de libre échange passés jusqu'en 2009 montre qu'il existe des marges de manœuvres importantes dont les pays les moins avancés peuvent se saisir afin de défendre leurs intérêts.*

Les accords de libre échange (ALE) sont des accords bipartites entre pays ou groupes de pays, de niveaux de développement souvent dissemblables. Ils recouvrent des réalités et des configurations très diverses. Cette variété offre des exemples de marges de manœuvre saisies par certains pays en développement (PED), dont les pays les moins avancés (PMA) pourraient s'inspirer lors des négociations, alors même que le rapport de force leur est défavorable.

Le nombre d'accords de libre échange entre des pays développés et des pays en développement a connu une progression spectaculaire depuis le début des années 2000, parallèlement à un certain enlisement des négociations à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Sur les 158 accords notifiés à l'OMC en octobre 2009, 86 concernent des pays développés et des PED. La libéralisation mise en œuvre dans ces accords tend à aller plus loin que celle négociée dans le cadre de l'OMC. En effet, elle s'applique à des domaines plus larges que ceux encore en négociation à l'OMC.

Les pays les moins avancés sont de plus en plus concernés par ces accords, notamment à travers les *accords de partenariat économique (APE)\**. Ils ne sont cependant pas toujours en mesure

de les négocier au mieux de leur intérêt, du fait des asymétries d'information importantes lors des négociations. Cela se traduit parfois par des accords qui ne prennent pas suffisamment en compte les intérêts de ces pays et qui peuvent se révéler néfastes pour certains secteurs vitaux de leur économie.

L'article XXIV du GATT\* régit les négociations relatives aux ALE impliquant au moins un pays développé. Il stipule que les accords doivent couvrir l'essentiel des échanges et être mis en œuvre dans un délai raisonnable. Selon le mémorandum d'interprétation adopté en 1994, ce délai ne devrait dépasser dix ans qu'exceptionnellement. Dans le cadre de la négociation des APE, la Commission européenne considère que la période de transition vers la libéralisation totale devrait être au maximum de douze ans et que les échanges concernés par les accords devraient correspondre à au moins 90 % des échanges. De leur côté, certains pays ACP\* considèrent que l'ouverture des échanges peut être inférieure à 90 % et que la période de transition ne doit démarrer qu'après un moratoire de cinq ans, et rester conditionnée à l'atteinte d'un certain niveau de développement.

L'analyse d'une quarantaine d'ALE montre que les interprétations sont en réalité nombreuses, malgré le mémorandum d'interprétation. 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 de futurs ALE. L'étude a permis d'identifier plusieurs marges de manœuvre possibles.

Fondé en 1976, le GRET est une association sans but lucratif, regroupant des professionnels du développement solidaire.

Il soutient des processus de développement durable, en milieu urbain et rural, en s'appuyant sur l'équité sociale, la promotion économique et le respect de l'environnement.

## Une période de transition longue et souvent asymétrique

De nombreux accords (19 sur les 41 étudiés) ont défini une période de transition supérieure à 10 ans, voire à 15 ans pour cinq d'entre eux (période entre l'entrée en vigueur de l'accord et la libéralisation totale des échanges). Concernant ces derniers accords, si la libéralisation est en grande partie réalisée sur dix ans, l'allongement de la période de transition permet une adaptation et une mise à niveau des secteurs particulièrement sensibles.

Par ailleurs, la période de transition négociée entre pays de niveaux de développement différents est souvent asymétrique : elle est plus longue pour les PED.



Les pays les moins avancés doivent bénéficier de périodes de transition les plus longues possibles.

## Des calendriers de libéralisation flexibles

Le calendrier de libéralisation offre souvent un échelonnement de l'ouverture des échanges en fonction de la sensibilité des produits pour l'économie des pays concernés. Un moratoire est quelquefois mis en place pour disposer d'une période d'adaptation supplémentaire. Dans certains accords, des clauses de « rendez-vous » permettent de négocier par phases : 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 de mise en œuvre est relativement courte (5 ans) et il n'y a pas d'échéance pour la deuxième, qui doit faire l'objet de négociations ultérieures. La première phase ne porte que sur 36,4 % des lignes tarifaires de la Chine (44,4 % des importations en valeur sur 2004-06) et sur 35,4 % des lignes tarifaires du Pakistan (30,3 % des importations en valeur). Si l'accord indique que la libéralisation portera sur au moins 90 % des produits, l'échéance n'est pas précisée, elle devrait l'être dans la deuxième phase de négociations.

### **Accord d'association Union européenne-Tunisie (un exemple d'accord Euromed)**

Le calendrier de libéralisation appliqué aux

produits industriels est particulièrement complexe : différentes listes de produits ont été successivement annexées à l'accord. Selon les produits, la libéralisation est soit immédiate soit mise en œuvre sur cinq ou douze ans. Pour les produits les plus sensibles, le processus de libéralisation ne démarre que cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord.

Les pays les moins avancés doivent définir leurs produits sensibles en fonction des caractéristiques de leur économie et adapter le calendrier de libéralisation à la sensibilité de leurs produits.

## Un degré de libéralisation partiel et asymétrique

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

### **Accord Inde-Singapour**

L'Inde a négocié la libéralisation de ses échanges avec Singapour sur la base d'un montant global 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, en les protégeant.

Les pays les moins avancés doivent réfléchir aux modes de libéralisation (lignes tarifaires ou montant global des échanges) les plus avantageux par rapport aux besoins spécifiques de leur économie.

## Un traitement spécifique pour le secteur agricole

La plupart des accords reconnaissent la sensibilité particulière du secteur agricole, notamment pour les PED, et offrent une plus grande flexibilité pour ce secteur : moindre degré de libéralisation, période de transition plus longue, clauses de



Karel Frileux



Anne Wagner

*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 de 2000**

*Alors que pour les produits industriels, la période de transition est respectivement de trois ans et sept ans, pour l'UE et le Mexique, elle s'étend à dix 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 négociation pour une ouverture supplémentaire en 2003 (cette échéance n'a en fait pas été respectée).*

**Les pays les moins avancés doivent s'appuyer sur cet acquis pour protéger leur secteur agricole lors des négociations.**

#### **Des clauses de sauvegarde bilatérales**

Diverses mesures ou clauses de sauvegarde peuvent être mobilisées, de manière provisoire, pour corriger les effets négatifs potentiels de la libéralisation. Ces clauses reconnaissent aux PED la possibilité de relever temporairement leurs droits de douane afin de protéger les industries naissantes. Il existe aussi, dans certains APE intérimaires\*, des clauses pour la sécurité

alimentaire ou pour les produits agricoles. Ce dernier cas est intéressant pour certains PED qui n'ont 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.

**Les mesures de sauvegardes bilatérales doivent être définies de manière ample, en fonction des relations économiques et commerciales entre les parties à l'accord.**

#### **D'autres marges de manœuvre possibles**

Les flexibilités suivantes sont également envisageables :

- des clauses de révision des ALE, liées à l'atteinte d'indicateurs de référence, communément appelés *benchmarks*, tels que le nombre de personnes en dessous du seuil de pauvreté ;
- des exceptions au traitement national pour appliquer une fiscalité intérieure spécifique sur les produits importés ;
- une protection accrue face aux produits importés qui bénéficieraient de subventions des pays exportateurs se traduisant par des droits de douane plus élevés ;
- des *règles d'origine\** plus simples et plus favorables aux produits des PED ;
- un volet consacré à la coopération et au « développement » intégré dans les accords entre les deux parties.

## En conclusion

**Des marges de manœuvre importantes existent.** Les pays les moins avancés peuvent les mobiliser pour maîtriser le rythme et le champ de la libéralisation dans les accords de libre échange qu'ils négocient.

**Il est nécessaire de renégocier l'article XXIV du GATT.** Or, bien que ce sujet fasse partie du mandat de négociation du *cycle de Doha\**, il n'est ni réellement négocié en pratique, ni même mis sur la table.

**Les PED, et les PMA en particulier, peuvent être force de proposition**, notamment en exigeant l'accès à un ensemble de flexibilités dans les accords de libre échange négociés avec des pays développés. La notion du traitement spécial et différencié pour les PED le justifie. Ces flexibilités peuvent ainsi être une réponse à une demande de libéralisation plus profonde dans les ALE que les obligations de l'OMC. ●

Jean-Pierre Rolland, Damien Lagandré  
et Arlène Alpha (alpha@gret.org), Gret

## Références

*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 (octobre 2009), 40 accords, pour lesquels l'information était immédiatement disponible, ont été analysés. Le rapport est disponible sur le site du Gret : [www.gret.org](http://www.gret.org)*

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

## Lexique

- **ACP** : pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique.
- **APE** : Accord de partenariat économique entre un groupe de pays de la zone ACP et l'Union européenne.
- **APE intérimaires** : APE qui portent uniquement sur les relations commerciales et non sur l'ensemble des sujets des APE complets (investissements, services, etc.).
- **Clause de sauvegarde spéciale** : elle permet à un pays d'imposer un droit de douane additionnel à condition de satisfaire à certains critères.
- **Cycle de Doha pour le développement** : cycle de négociation sur le commerce international qui a démarré en 2001 à Doha.
- **GATT** : *General Agreement on Tariffs and Trade* - Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce.
- **Ligne tarifaire** : nom donné à chaque produit dans la nomenclature commerciale des pays.
- **Règles d'origine** : critères permettant de déterminer le pays d'origine d'un produit.
- **Traitement national** : le fait d'accorder à d'autres le même traitement que celui qui est appliqué à ses propres produits nationaux.
- **Traitement spécial et différencié** : traitement plus favorable accordé aux PED qu'aux autres membres de l'OMC en matière de libéralisation.



### Comité éditorial :

C. Castellonet  
P. Huyghebaert  
Y. Le Bars  
A. Quentin  
D. Ribier  
G. Winter

### Rédacteur en chef :

C. Castellonet

© Éditions du Gret