



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/47/6
2 octobre 2000

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Quarante-septième session

Genève, 9 octobre 2000

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

**DÉBAT DE HAUT NIVEAU : L'INTÉGRATION RÉGIONALE
ET L'ÉCONOMIE MONDIALE**

Note thématique du secrétariat de la CNUCED

I. INTRODUCTION

1. L'intérêt croissant porté à l'intégration économique régionale a avivé les préoccupations et les débats quant aux incidences de cette intégration sur la réduction de la pauvreté et l'amélioration des perspectives de développement. Ces préoccupations s'expliquent également par le fait que les taux records de croissance observés concernant le commerce international des biens et services, les flux d'investissements directs et les flux d'investissements de portefeuille n'ont pas sensiblement amélioré les perspectives de développement de nombreux pays en développement. Par exemple, d'après une estimation fondée sur les tendances actuelles, le nombre d'individus vivant avec moins d'un dollar par jour sera toujours d'environ 1,2 milliard en 2008.

2. L'intégration économique internationale est un processus complexe dans lequel interviennent le commerce des biens et services, les investissements étrangers directs et les questions monétaires. Si elle est correctement conduite et s'accompagne de politiques appropriées, elle peut notablement contribuer à améliorer la position des pays en développement dans le monde. La présente note aborde quelques-uns des aspects économiques de l'intégration économique régionale en rapport avec sa contribution potentielle à la promotion d'un développement favorable aux pauvres.

II. POURQUOI LE RÉGIONALISME ?

3. Les pays en développement ont toujours ouvertement reconnu qu'un accroissement du commerce international des biens et services, des flux de capitaux et des investissements étrangers directs dans le cadre d'un ensemble de règles multilatérales justes et équitables était un élément à part entière du processus de développement. Toutefois, les stratégies actuellement appliquées au niveau multilatéral sont très loin de répondre aux besoins de ces pays, dont les efforts concertés pour participer pleinement à une économie mondiale de plus en plus interdépendante continuent d'être entravés par les distorsions et les asymétries présentes dans les systèmes commercial et financier. La réalité fondamentale pour la plupart des pays est qu'ils sont incapables d'atteindre et de conserver le taux de croissance nécessaire pour commencer à s'attaquer aux problèmes de la pauvreté et du sous-développement. La question qui est au cœur du présent débat est de savoir si le régionalisme constitue une solution.

4. Pour ce qui est du commerce, l'une des principales causes de désillusion concerne à la fois l'architecture et l'absence d'effets bénéfiques des Accords du Cycle d'Uruguay, et ce à tel point que l'application de ces accords constitue un enjeu fondamental du débat sur la façon dont les intérêts des pays en développement pourraient être mieux pris en compte dans le système commercial multilatéral.

5. Outre les difficultés rencontrées dans le domaine du commerce international, la fréquence accrue des crises monétaires et financières internationales, y compris dans des pays où la gestion et les disciplines macroéconomiques ne laissent rien à désirer, donne à penser que l'instabilité financière est par nature systémique et qu'elle revêt une dimension planétaire. De plus, bien que les flux financiers aient été le moteur des crises récemment survenues dans des pays en développement, les déséquilibres commerciaux et d'autres chocs extérieurs ont assurément aggravé les difficultés liées à la gestion d'un compte de capital plus ouvert.

6. Une raison majeure de la vulnérabilité croissante des pays en développement aux chocs extérieurs a été le démantèlement des automatismes régulateurs institutionnels au niveau national et en particulier l'incapacité de redéfinir des mesures d'intervention et de contrôle publics appropriées parallèlement à l'intégration croissante des pays dans l'économie mondiale. Étant donné qu'un retour en arrière n'est ni probable ni souhaitable les seuls efforts nationaux ne seront pas suffisants pour éviter de futures crises financières. D'où la nécessité d'instaurer au niveau mondial des institutions et des mécanismes pour réduire le risque de telles crises, et mieux gérer celles qui ne pourront être évitées.

7. Toutefois, la lenteur, la modestie des objectifs et l'absence de mesures décisives concernant les réformes multilatérales du système financier international incitent les gouvernements à trouver dans les mécanismes régionaux une protection contre de futures attaques spéculatives et crises financières.

8. Ainsi, l'incapacité, au niveau multilatéral, de régler des problèmes dont la solution passe par une coopération internationale est l'une des raisons de rechercher des solutions régionales permettant une meilleure prise en compte des besoins des pays en développement. Ces solutions pourraient également servir à encadrer les relations existantes en matière de commerce, d'investissement et de flux financiers.

9. Un autre aspect du régionalisme est la possibilité qu'il offre de préparer l'intégration des pays en développement dans les marchés mondiaux. L'accès au marché des marchandises est au cœur des programmes commerciaux de la plupart des mécanismes d'intégration régionale. Un élément important pour le développement à cet égard est la capacité des petits pays membres d'accéder aux marchés des grands pays membres et, le cas échéant, d'exploiter des économies d'échelle et d'envergure. En ce qui concerne les importations, une ouverture progressive des marchés, justifiée par le fait que les mécanismes d'intégration régionale peuvent regrouper des pays se situant à différents niveaux de développement, donne aux entreprises, en particulier aux petites et moyennes entreprises, le temps d'apprendre à devenir compétitives. Il semblerait que l'intégration régionale ait bel et bien tendance à stimuler le changement commercial et industriel lorsque les membres sont ainsi rattachés à un marché ou à une économie prédominante – par exemple l'Afrique du Sud pour l'UDAA, le Brésil pour le MERCOSUR, les États-Unis pour l'ALENA.

10. Il est toutefois à noter que les accords d'intégration régionale peuvent naître d'une combinaison de facteurs allant au-delà de motivations économiques, dont des objectifs géopolitiques tels que le renforcement des relations politiques ou de la sécurité avec les pays voisins. Les avantages économiques qui peuvent découler d'un accord commercial régional dépendent de la nature des mécanismes d'application de l'accord, de la portée de ses dispositions et des conditions plus générales dans lequel cet accord est appliqué.

III. APPROCHES DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE

11. Bien que la nécessité d'une coopération et d'une coordination au niveau régional soit depuis longtemps reconnue, il n'existe pas d'approche unique et uniforme qui vaille pour toutes les régions et pour tous les pays. La recherche de compromis entre les aspects positifs et les aspects négatifs des mécanismes d'intégration régionale a suscité une diversité d'approches. Une approche commune a cependant été la conclusion d'arrangements tels qu'unions douanières

et zones de libre-échange. Dans quelques cas particuliers, un secrétariat a par la suite été chargé d'administrer ces accords. Dans d'autres cas, des approches informelles ont été adoptées, où l'absence de secrétariat était compensée par le volontarisme, des mécanismes de facilitation du commerce et de l'investissement et la coopération. Récemment, une autre approche a eu tendance à se généraliser, qui vise à libéraliser le commerce et l'investissement dans certaines zones frontalières.

12. Les accords régionaux entre pays en développement constituent un important aspect des politiques économiques de ces pays depuis les 30 dernières années. Ces initiatives ont répondu aux mêmes motivations que d'autres mécanismes, à savoir promouvoir l'industrialisation et exploiter des économies d'échelle au niveau régional. Cependant, après une période initiale d'expansion, beaucoup de ces accords se sont enlisés. Les retards accumulés et l'échec partiel des tentatives faites pour mettre le commerce au service de politiques industrielles stratégiques ont conduit de nombreux pays en développement dans les années 80 à se tourner vers des mécanismes commerciaux régionaux. Dans le nouvel environnement économique international caractérisé par une mondialisation rapide et une libéralisation croissante des courants commerciaux, les mécanismes d'intégration régionale entre pays en développement ont été revus dans le sens d'une plus grande ouverture sur l'extérieur afin de continuer de jouer un rôle central dans les stratégies de développement de ces pays.

13. La première vague d'efforts d'intégration régionale s'était caractérisée par une intégration relativement fermée entre pays de niveaux analogues, principalement axée sur les mesures tarifaires et non tarifaires. Récemment, toutefois, la tendance a été à l'adoption d'accords mixtes, plus ouverts, associant pays développés et pays en développement. L'aspect le plus important à cet égard est peut-être la tendance de ces mécanismes d'intégration régionale à aller au-delà de simples mesures à la frontière pour comporter de plus en plus souvent des mesures relatives à l'investissement, à la politique de concurrence et aux services, et parfois même à des domaines relevant du droit national tels que les normes.

14. Des efforts sont déployés pour élargir les accords d'intégration régionale dans trois domaines, à savoir les services, l'investissement et la politique de concurrence. Certains accords comprenaient des dispositions relatives aux services avant la conclusion de l'Accord général sur le commerce des services, et fournissent ainsi déjà une certaine expérience de la libéralisation de ce type de commerce international. On trouve également des dispositions relatives aux services dans des accords d'intégration régionale entre pays en développement; par exemple, l'Accord de libre-échange de l'ANASE comporte un protocole sur les services, et l'on trouve des dispositions relatives aux services dans les accords du MERCOSUR et de la SADC.

15. La question de savoir si les accords d'intégration régionale peuvent effectivement avoir des incidences sur les courants commerciaux est encore loin d'avoir été tranchée. Une partie du problème est de savoir ce qui ce serait passé en l'absence d'accord ? Diverses analyses ont conduit à la conclusion que pour certains accords, la part du commerce intragroupement n'avait pas augmenté du seul fait de l'existence d'un accord d'intégration régionale. L'explication tient en partie à la myriade de facteurs qui influent sur le commerce, en particulier la croissance du revenu. Beaucoup de pays qui sont membres d'un accord d'intégration régionale ont aussi accru leurs échanges commerciaux avec des pays non membres, ce qui atténue les effets de détournement de trafic.

16. De nombreux mécanismes d'intégration régionale comportent désormais couramment des dispositions relatives aux investissements, outre les dispositions concernant le commerce, principalement en raison de l'interdépendance de ces deux éléments. On constate que les investissements étrangers directs (IED) réagissent favorablement à des régimes qui sont ouverts au commerce et où d'importantes réformes de marché ont été engagées. Ainsi, les accords d'intégration régionale ne portant que sur le commerce peuvent être complétés par des mesures renforçant la crédibilité de la politique d'investissement, étayées ultérieurement par des dispositions en matière d'investissement.

17. Les mécanismes d'intégration régionale peuvent également influencer sur les IED en raison de leurs incidences sur la dimension et la croissance des marchés, qui sont deux des principaux déterminants économiques de l'IED. L'accès à un marché de biens et services plus vaste que celui d'un seul pays constitue une incitation à investir dans une région, et ce d'autant plus si celle-ci est constituée en union douanière, laquelle offre aux investisseurs étrangers des possibilités de "contournement des droits de douane".

18. Ces mécanismes peuvent en outre influencer sur les investissements même s'ils ne contiennent pas de dispositions particulières à ce sujet, par le biais des règles d'origine qui constituent un élément important de chacun d'entre eux. Des règles d'origine au seuil très élevé encouragent l'investissement à l'intérieur de la région, tout comme les prescriptions concernant la part d'éléments d'origine locale. Pour bénéficier de l'accès préférentiel au marché, les producteurs doivent satisfaire aux critères d'origine. Dans certains cas, cela peut fausser la répartition des ressources.

19. L'intégration poussées se caractérise tout particulièrement par l'élaboration de clauses d'investissement. Le chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain en est sans doute l'exemple le plus insigne, si l'on considère son champ d'application et ses dispositions concernant le règlement des différends. Les neuf pays parties à l'Accord de libre-échange de l'ANASE ont décidé de créer une zone d'investissement. Cet accord prévoit notamment l'établissement d'une liste négative et une levée progressive des restrictions figurant sur la liste des exclusions temporaires.

20. Si les accords d'intégration peuvent contribuer au développement grâce à la coordination ou l'harmonisation des politiques économiques à l'échelle régionale, les secteurs névralgiques et les problèmes épineux y sont rarement traités. Dans la plupart des cas, ces secteurs sont exclus du champ de l'accord ou protégés par un ensemble de mesures de circonstance. Peu d'instruments s'attaquent véritablement à des questions comme la refonte de la politique de concurrence et de l'action antidumping. Par exemple, seuls les accords concernant l'Union européenne, la Zone économique européenne et le renforcement des relations économiques et commerciales entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande prévoient le remplacement des mesures antidumping par une politique de concurrence. Le Canada et le Chili, dans leur accord de libre-échange, ont adopté une démarche légèrement différente en décidant de proscrire simplement l'action antidumping, plutôt que d'utiliser la politique de concurrence comme instrument d'un commerce régional libre et loyal.

21. On peut se demander si le renforcement et l'approfondissement de l'intégration régionale grâce au commerce et à l'IED doivent ou non être étayés par des efforts parallèles dans le domaine des flux monétaires. Les crises financières récentes ont mis en lumière la nécessité d'étudier les possibilités d'intégration financière régionale.

22. L'expérience des accords monétaires régionaux remonte au siècle dernier. L'Union européenne en offre aujourd'hui le principal exemple, mais il existe plusieurs autres mécanismes auxquels participent des pays en développement, qui visent à faciliter les paiements internationaux réciproques et à fournir une assistance mutuelle dans le domaine du financement extérieur. Certains estiment que ces accords ne sont pas compatibles avec la poursuite de réformes multilatérales, mais d'autres les jugent essentiels pour faciliter l'établissement d'un système économique mondial mieux intégré et plus équilibré.

IV. COMMENT METTRE LES STRATÉGIES D'INTÉGRATION RÉGIONALE AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ?

23. La contribution des accords d'intégration régionale au développement apparaît variable et dépend des caractéristiques de ces instruments. L'expérience récente du "nouveau régionalisme" donne à penser qu'ils peuvent bel et bien stimuler la croissance, il incombe donc aux dirigeants nationaux ainsi qu'aux organisations internationales de concevoir des plans d'intégration régionale appropriés. Il faut élaborer une stratégie cohérente et pragmatique qui permette aux pays en développement de mettre à profit l'intégration économique régionale pour satisfaire aux exigences de la concurrence internationale, tout en facilitant leur intégration dans l'économie mondiale. À cet égard, on doit examiner plusieurs questions qui se posent à différents niveaux pour aider les pays en développement et les pays développés à établir des mécanismes d'intégration régionale qui contribuent à la lutte contre la pauvreté et au développement. Ce faisant, il faudra bien entendu prendre en considération les liens entre le commerce des biens et services, l'investissement étranger et les questions monétaires.

A. Régionalisme et multilatéralisme

24. Régionalisme et multilatéralisme ne sont pas interchangeables. Ces deux mouvements ne datent pas d'hier et les efforts pour renforcer les liens régionaux se poursuivront même si l'on progresse au niveau multilatéral. Il faut donc absolument trouver les moyens d'intensifier leur interaction dans l'optique du développement.

25. Il importe de coordonner les efforts déployés à ces deux niveaux, surtout en cas de nette discrimination en faveur des membres d'un groupement. La cohérence des deux régimes apparaît souhaitable pour défendre dans l'un et l'autre cas les intérêts vitaux des pays dans le domaine du développement et de l'atténuation de la pauvreté.

26. Les négociations dans le cadre des accords d'intégration régionale peuvent fort bien faire avancer les choses à l'OMC, en abordant des questions qui ne sont pas encore traitées par cette organisation, autrement dit en créant un précédent. Elles peuvent aussi porter sur des questions dont l'OMC s'occupe déjà, mais dans une optique différente. Par exemple, les négociations de l'OMC concernant l'accès aux marchés visent à promouvoir le régime de la nation la plus favorisée, qui est non discriminatoire, tandis que les mécanismes d'intégration régionale comportant un accord de libre-échange prévoient un régime discriminatoire. Dans quelle mesure

les pays en développement devraient-ils aller au-delà des disciplines de l'OMC ? Jusqu'à quel point faut-il pousser l'intégration à l'intérieur des groupements régionaux, et quelles en seront les conséquences pour les perspectives de développement ? Quelles disciplines sont nécessaires au niveau multilatéral pour assurer une action cohérente ?

27. La multiplication des accords mixtes conduit également à se demander comment les pays en développement devraient aborder les négociations régionales. En particulier, ces accords prévoient l'octroi aux pays en développement d'un traitement spécial et différencié sous forme d'exemptions et de périodes de transition plus longues pour se conformer aux obligations. Dans certains cas, des fonds et programmes spéciaux sont également établis pour aider ces pays à s'acquitter de leurs obligations, à faire face aux coûts de l'ajustement et à appliquer les dispositions convenues. L'application de ce traitement laissant toutefois beaucoup à désirer au niveau multilatéral, peut-on en tirer des leçons à l'échelon régional pour concevoir des mesures spéciales et différenciées plus efficaces ?

28. Le bilan des accords Sud-Sud est contrasté. Certains ont effectivement stimulé la croissance économique et le développement, mais pas tous. Comment aider à mettre au point des instruments qui stimulent l'essor des entreprises, favorisent la compétitivité et permettent aux pays en développement de mieux répondre à leurs besoins ? Il est urgent d'étudier des mécanismes plus efficaces pour accroître la capacité de négociation des pays en développement, en particulier dans le contexte des accords Sud-Sud. Comment y parvenir ? Et quel pourrait être le rôle des institutions internationales ?

B. Les accords régionaux et le développement de l'investissement et des entreprises

29. D'aucuns font valoir que des règles plurilatérales sont nécessaires dans un monde où les flux d'IED augmentent à un rythme sans précédent. D'autres rétorquent que ces flux se sont développés en l'absence de règles. En tout état de cause, on observe une tendance croissante à négocier des dispositions concernant l'investissement au niveau régional, en vue d'aider les entreprises, et en particulier les PME, à mieux soutenir la concurrence sur les marchés internationaux.

30. Les démarches en matière d'investissement sont très diverses. L'Accord de libre-échange nord-américain comprend des dispositions au champ très large, qui s'étendent au règlement des différends entre entreprises et États, mais certains instruments excluent complètement l'investissement. D'autres accords, comme celui de l'APEC, comportent un ensemble de principes d'investissement non contraignants. Dans la perspective du développement, certaines démarches sont-elles nettement plus efficaces que d'autres ? Les accords d'investissement devraient-ils être distincts des accords commerciaux ?

31. Quelle que soit la démarche adoptée, la question se pose de savoir si l'application des accords d'intégration régionale à l'investissement influera sur les décisions d'investir. Pour améliorer les conditions d'investissement, il ne suffit pas d'adopter des règles obligatoires. On peut aussi déployer des efforts concertés pour faciliter les flux. À cet égard, quelles mesures les groupements régionaux ont-ils prises pour attirer les investisseurs de la région et d'ailleurs ? Quels en ont été les effets à moyen et à long terme sur le développement des entreprises des pays membres ? Peut-on prendre des mesures spéciales pour aider les petites et moyennes entreprises

à tirer des accords d'intégration des avantages qui leur permettent de soutenir la concurrence sur les marchés mondiaux ?

C. Accords monétaires régionaux

32. Vu les liens entre le commerce et la finance, les accords d'intégration régionale pourraient servir de base pour régler certaines questions soulevées dans le débat plus général sur la réforme de l'architecture financière internationale. Au lendemain de la crise financière asiatique, on a souligné la nécessité d'améliorer l'information, la réglementation et la surveillance des politiques nationales. Peut-on attendre des institutions régionales une meilleure connaissance et une meilleure compréhension des conditions locales, qui permettent d'étayer les efforts mondiaux ?

33. En outre, les mécanismes monétaires régionaux pourraient peut-être centraliser d'importantes réserves nationales et jouer le rôle de prêteurs efficaces en cas de crise, à l'heure où les modalités internationales concernant l'octroi de liquidités et leur montant ainsi que les conditions des prêts et de leur financement présentent encore de nombreuses lacunes et sont à maints égards sujettes à controverse. Cette démarche est-elle possible ?

34. L'octroi en temps voulu de liquidités internationales pour empêcher d'importantes fluctuations des monnaies est considéré comme essentiel pour parer aux crises, et l'on s'accorde de plus en plus à penser que les pays en développement doivent améliorer leur politique de change en mettant l'accent sur les taux réels. Là encore, l'action pourrait être plus efficace au niveau régional, en particulier lorsque des liens commerciaux étroits font partie intégrante de la dynamique de croissance.

35. De tous ces points de vue, la solidité, l'organisation et la composition des mécanismes institutionnels régionaux sont des questions qui exigent une mûre réflexion. Comme même les efforts les plus fructueux d'intégration régionale du commerce, de la production et des flux financiers ont eu des incidences à la fois positives et négatives sur la stabilité financière et la croissance, on a tout intérêt, pour accroître les chances de succès de nouveaux mécanismes, à étudier en profondeur les accords existants et la façon d'adapter leurs meilleurs éléments à d'autres régions.

36. Il faut aussi se pencher sur des questions générales concernant la compatibilité des accords régionaux et monétaires. Par exemple, la coopération doit-elle aller au-delà de la réglementation, de l'amélioration de la transparence, de la surveillance et de l'échange d'informations ? Comment concevoir et organiser un fonds monétaire régional ? Quelles sont les possibilités de coopération et de coordination au niveau régional dans le domaine de la politique de change ? Les accords régionaux font-ils obstacle à la poursuite de l'intégration mondiale ? Comment coordonner les mécanismes régionaux commerciaux et financiers ? À quels problèmes de cohérence les dirigeants seront-ils confrontés ?
