



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
3 juillet 2017
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixante-quatrième session

Genève, 11-22 septembre 2017

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

Dialogue de haut niveau : le monde est-il en voie d'intégration ou de désintégration ?

Note du secrétariat de la CNUCED

Résumé

Le processus de mondialisation, rendu possible grâce au commerce, au financement, à l'investissement et à la technologie, a renforcé l'intégration des économies et créé de nouvelles possibilités, mais aussi de nouveaux défis à relever. Dans le domaine du commerce international, le cadre politique de base des négociations et des accords évolue rapidement.

Dans le sillage de l'évolution récente et des deux étapes historiques de l'intégration régionale – le cinquantième anniversaire de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) et le soixantième anniversaire de l'Union européenne – le dialogue de haut niveau du Conseil du commerce et du développement offre une occasion d'évaluer la contribution de l'intégration régionale à la croissance économique, au renforcement des capacités productives et au développement d'économies plus fortes et davantage intégrées dans le monde entier.

La présente note décrit la possibilité d'un nouveau modèle de relations commerciales internationales, donne un aperçu des accords commerciaux régionaux (ACR) dans les pays en développement et traite du rôle du régionalisme dans le développement économique. Elle s'achève par des recommandations de politique générale à soumettre aux États membres.



Historique

1. Jusqu'à récemment, la négociation d'accords interrégionaux et d'accords commerciaux régionaux (ACR) était une composante majeure de la coopération internationale. Ces accords ont gagné en ampleur et en complexité de manière continue, et l'on est passé d'accords bilatéraux à des accords multilatéraux toujours plus ambitieux, la plupart des pays étant parties à un accord de ce type au moins. Depuis 1995, plus de 400 accords régionaux portant sur les échanges de biens et/ou de services ont été notifiés à l'Organisation mondiale du commerce.

2. Au cours de la dernière décennie, une nouvelle approche des ACR faisant intervenir une multiplicité de pays s'est développée dans de nombreuses régions. Elle s'est notamment traduite par les négociations sur l'Accord de partenariat économique transpacifique, sur le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne, sur le Partenariat économique global régional entre les États membres de l'ASEAN, sur l'Alliance du Pacifique entre quatre États d'Amérique latine et sur une zone de libre-échange panafricaine.

3. Les plus importants de ces ACR, qualifiés de méga-accords, sont des accords commerciaux multipartites caractérisés par leur ampleur et leur ambition. Toutefois, les événements récents, à savoir la décision du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de quitter l'Union européenne et le retrait des États-Unis de l'Accord de partenariat économique transpacifique, semblent remettre en question l'ère du régionalisme à grande échelle.

4. La fragmentation des processus de production a nettement marqué le pas, ou, plutôt, les chaînes de valeur mondiales se sont raccourcies. Entre les chaînes, la demande finale s'est déplacée vers des produits dont le contenu importé est plus faible. Au niveau national, par exemple en Chine, la demande finale s'est détournée des biens de consommation durables et des biens d'investissement au profit des services et des produits à plus faible contenu importé et à plus fort coefficient de valeur ajoutée nationale¹.

5. Le dialogue de haut niveau permettra de jeter un regard objectif sur la situation actuelle de certains ACR comme l'ASEAN, l'Union économique eurasienne, l'Union européenne et le Marché commun du Sud, au regard des stratégies de développement durable. Il pourrait aussi permettre d'examiner les incidences des événements récents sur la manière dont les ACR vont évoluer, notamment en ce qui concerne la promotion du développement durable et le renforcement de l'intégration économique régionale.

6. Le dialogue de haut niveau permettra en outre de faciliter l'échange de données d'expérience dans le domaine de l'intégration économique régionale grâce à la présentation des meilleures pratiques disponibles au titre des ACR conclus dans diverses régions géographiques. L'objectif est de parvenir à des recommandations concrètes quant à la manière dont les ACR peuvent contribuer à la promotion d'un développement équitable et durable et faire face à de nouveaux défis, tout en soutenant la transformation structurelle de l'économie.

I. Vers un nouveau modèle de relations commerciales

7. Pendant les années 1980 et 1990, de nombreux pays en développement se sont lancés dans l'ouverture des marchés et ont réduit le rôle des pouvoirs publics dans l'économie. Le phénomène a débouché sur un monde interdépendant sur le plan économique et plus globalisé, et ouvert la voie à une augmentation du nombre et du niveau d'ambition de nouveaux groupes régionaux dans les années 1990. Certains de ces accords régionaux étaient inspirés par la réussite du processus d'intégration économique en Europe

¹ M. Timmer, B. Los, R. Stehrer et G. De Vries, 2016, Production fragmentation and the global trade slowdown, Vox, 21 novembre, disponible à l'adresse <http://voxeu.org/article/production-fragmentation-and-global-trade-slowdown> (consulté le 30 juin 2017).

et de nombreux autres ont abouti à la formation d'unions douanières ou de zones de libre-échange analogues comme l'ASEAN, le Marché commun du Sud et l'Accord de libre-échange nord-américain, qui facilitent le commerce entre leurs membres par l'élimination des obstacles douaniers tarifaires et non tarifaires.

8. Toutefois, l'intégration et la mondialisation se poursuivant à un rythme soutenu, beaucoup de gens se sont sentis exclus de ce monde en mutation rapide ou laissés pour compte, encore que leurs griefs ne soient pas forcément la conséquence directe de l'intégration commerciale. Des campagnes politiques axées sur le ralentissement ou la suppression de l'intégration ont rencontré beaucoup de succès en exploitant ce mécontentement populaire. De telles opinions et situations politiques auront des effets considérables sur la nature de toute nouvelle initiative d'intégration politique ou économique mondiale. Au vu de ces tendances récentes, il semble que la mondialisation entre dans une nouvelle phase impliquant une nouvelle approche des négociations et des accords commerciaux régionaux.

9. La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sera peut-être l'un des plus grands bouleversements de la sphère politique et économique du pays depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le Gouvernement britannique a l'intention de quitter le marché unique et de négocier un nouveau partenariat avec l'Europe et cherchera, en priorité, à conclure un accord de libre-échange avec elle. En tant qu'État membre de l'Union européenne, le Royaume-Uni est partie à 36 accords commerciaux avec des pays tiers. Il faudra examiner l'avenir de ces accords et nouer des relations commerciales stables avec l'Union. Le résultat final des négociations relatives à la sortie de l'Union européenne sera déterminant et, quel que soit le scénario retenu, les négociations seront précédées et suivies d'une assez longue période d'incertitude, pour le Royaume-Uni comme pour ses partenaires commerciaux actuels et potentiels.

10. En matière de politique commerciale, l'actuel Gouvernement des États-Unis a accordé jusqu'ici la priorité à deux objectifs principaux : réduire le déficit commercial du pays, qui atteignait récemment plus de 500 milliards de dollars, et privilégier les négociations commerciales bilatérales. Pour ce faire, les États-Unis se sont retirés de l'Accord de partenariat économique transpacifique, examinent les causes principales du déficit commercial et s'appêtent à renégocier l'Accord de libre-échange nord-américain. Le Canada et le Mexique ont également exprimé le désir de renégocier et de moderniser cet accord.

11. Avec le changement de cap amorcé par la plus grande économie du monde et les incertitudes quant aux négociations en vue du retrait britannique de l'Union européenne, l'avenir de nombreux ACR pourrait être déterminé par la géopolitique, autant que par les questions purement commerciales.

II. Accords commerciaux régionaux dans les pays en développement

12. Malgré quelques revers, l'intégration régionale continuera dans un avenir prévisible à jouer un rôle important dans la détermination de l'avenir économique de milliards de personnes. La mondialisation a eu des incidences énormes sur le monde en développement et la disparition généralisée du soutien en sa faveur y a été limitée jusqu'à présent. Intensifier les échanges et les investissements intrarégionaux favorise le développement plus poussé de chaînes de valeur régionales et rend possibles les gains de productivité liés à une plus grande spécialisation et aux économies d'échelle. Cela donne également la possibilité pour un grand nombre de microentreprises ou petites et moyennes entreprises de s'introduire dans ces chaînes de valeur. Malgré les évolutions récentes, le potentiel des chaînes de valeur mondiales reste élevé dans de nombreux pays en développement. Toutefois, beaucoup dépend de la mesure dans laquelle les régions qui ont pris du retard sur l'Europe, l'Asie de l'Est et l'Amérique du Nord parviennent à accroître leur participation à la fragmentation internationale de la production.

13. Depuis le retrait des États-Unis de l'Accord de partenariat économique transpacifique, l'attention générale s'est tournée vers le Partenariat économique global

régional mené par l'ASEAN. L'évolution de ce partenariat déterminera dans une large mesure le rôle du commerce dans le développement de l'ensemble de la région Asie-Pacifique. Des accords sont en place pour établir rapidement le partenariat et conclure les négociations d'ici à la fin de 2017. Une fois achevé, le partenariat créera la plus grande zone de libre-échange du monde, couvrant une population de 3,5 milliards d'habitants, pour un produit intérieur brut combiné de 23 000 milliards de dollars, soit le tiers du total mondial. Les six États non membres de l'ASEAN ayant tous signé des accords de libre-échange avec le bloc régional, le partenariat est pleinement conforme au projet de l'ASEAN de promouvoir l'intégration régionale et contribue à son objectif de création d'une communauté économique de l'ASEAN.

14. Il existe à travers l'Asie une volonté ferme de renforcer le régionalisme. L'initiative « Une Ceinture et une Route » pourrait transformer les échanges commerciaux à travers l'Asie dans la décennie à venir. Ce projet de 900 milliards de dollars comprend la construction de six grands couloirs économiques², assortis de pôles énergétiques et industriels et constitués de chemins de fer, de routes, de voies navigables, de voies aériennes, d'oléoducs et d'autoroutes de l'information.

15. En Amérique latine, la naissance de l'Alliance du Pacifique, projet d'intégration réunissant le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou, a relancé la promotion d'une intégration régionale visant à libéraliser la circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux entre les États participants. L'Alliance du Pacifique pourrait servir de plate-forme pour consolider les relations commerciales avec les pays de la région Asie-Pacifique. L'architecture commerciale de l'Amérique latine, où des sous-ensembles de pays sont parties à plusieurs accords entre eux, se caractérise par la multiplicité d'accords de libre-échange qui se chevauchent. Les accords qui en résultent alourdissent les coûts de transaction et découragent le développement de chaînes de production au niveau régional. Resserrer la convergence entre l'Alliance du Pacifique et le Marché commun du Sud ouvrirait des possibilités d'approfondir l'intégration en Amérique latine.

16. Les processus externes peuvent également contribuer à stimuler l'intégration intrarégionale. Les exportations de l'Union européenne vers le Marché commun du Sud sont en hausse, passant de 21 milliards d'euros en 2005 à 46 milliards en 2015. Au cours de la même période, les exportations du Marché commun du Sud vers l'Union européenne sont passées de 32 milliards d'euros à 42 milliards. Compte tenu de cette augmentation de l'activité économique, la relance des négociations entre les deux blocs, tombées depuis longtemps dans une impasse, pourrait contribuer à renforcer les flux de commerce et d'investissement au sein du Marché commun du Sud.

17. Les pays africains ont poursuivi leurs efforts d'intégration régionale et de renforcement des groupes régionaux, par exemple avec la signature en 2015 d'un accord tripartite de libre-échange entre le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, la Communauté d'Afrique de l'Est et la Communauté de développement de l'Afrique australe. Cet accord favorisera l'intégration des marchés, le développement des infrastructures et l'industrialisation en Afrique de l'Est et en Afrique australe, et aura des retombées utiles dans d'autres régions du continent. Ce bloc commercial représente au moins la moitié des États, de la population et du produit intérieur brut du continent et devrait, une fois pleinement opérationnel, accroître sensiblement le commerce intrarégional³.

18. En outre, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine se sont engagés à mettre en place, d'ici à la fin de 2017, une zone de libre-échange panafricaine afin d'instituer la libre circulation des gens d'affaires et des investissements et de créer un marché continental unique pour les biens et les services, ainsi que pour accroître les échanges intra-africains et augmenter l'attrait du continent en tant que partenaire

² Nouveau pont terrestre eurasiatique, Chine-Mongolie-Fédération de Russie, Chine-Asie centrale-Asie occidentale, Chine-Asie du Sud-Est continentale, Chine-Pakistan et Bangladesh-Chine-Inde-Myanmar.

³ Banque africaine de développement, Organisation de coopération et de développement économiques et Programme des Nations Unies pour le développement, 2017, *Perspectives économiques en Afrique 2017* (Paris).

commercial mondial. Une fois mise en œuvre, la zone continentale de libre-échange sera la plus grande zone de libre-échange par le nombre de pays puisque les 54 États du continent y participeront.

19. L'intégration du commerce en Afrique offre de nombreuses possibilités de réaliser des gains. Dans les années 2000, les exportations et les importations intrarégionales des pays en développement d'Afrique représentaient entre 11 % à 13 % environ des exportations et des importations africaines totales. En 2015, elles représentaient environ 15 % de ce total. Au cours de la même période, le pourcentage était de 19 % à 20 % dans les pays en développement d'Amérique et de 48 % à 51 % pour les pays en développement d'Asie⁴.

III. Régionalisme et développement économique

20. Le Maafikiano de Nairobi, document final de la quatorzième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement adopté par les États membres en juillet 2016, souligne l'importance de l'intégration régionale dans la promotion d'une croissance équitable et du développement durable, grâce notamment au renforcement de la coopération économique régionale entre pays développés et pays en développement. L'intégration régionale peut jouer un rôle important de catalyseur en vue de réduire les obstacles au commerce, d'appliquer des réformes d'orientation, d'abaisser les frais commerciaux et d'accroître la participation des pays en développement aux chaînes de valeur régionales et mondiales.

21. Il est particulièrement opportun de se pencher sur la question car les négociations relatives au développement durable progressent lentement au niveau multilatéral, alors que les ACR sont plus rapides à répondre aux préoccupations en la matière. Un nombre croissant d'accords commerciaux bilatéraux, régionaux et interrégionaux comprennent des dispositions portant sur les questions sociales et le développement. Par exemple, de nombreux ACR contemporains reconnaissent qu'il importe de tenir compte d'une perspective de genre pour favoriser une croissance économique inclusive, et que les politiques d'égalité des sexes peuvent jouer un rôle essentiel dans le développement socioéconomique. On constate dans les ACR une tendance similaire en ce qui concerne la politique de l'emploi. La protection de l'environnement est un autre domaine où les accords commerciaux régionaux deviennent les instruments d'une stratégie de développement durable. Depuis 2010, l'inscription de dispositions environnementales plus étoffées dans les accords commerciaux régionaux tend à augmenter, par exemple en ce qui concerne la coopération en matière d'environnement, la participation du public, le règlement des différends, le traitement de questions environnementales particulières et les mécanismes d'application.

22. En définitive, la présence d'externalités peut être et est déjà un motif supplémentaire de s'écarter du principe de neutralité des politiques, mais adopter une approche plus stratégique ne signifie pas pour autant qu'il faille privilégier une protection générale et choisir les gagnants. Au contraire, il s'agit de combiner différents éléments de la politique commerciale, en fonction de la masse de ressources, de la politique macroéconomique et du niveau de développement du pays. C'est un processus de découverte, au cours duquel le gouvernement et les entreprises évaluent les avantages et les inconvénients que présentent les nouvelles technologies et activités, apprennent à traiter des externalités telles que les changements climatiques et encouragent la diversification et la création de valeur ajoutée. Les pays demeurent responsables de leur propre stratégie de développement, mais des règles commerciales appropriées, notamment celles qui sont appliquées au titre des ACR, peuvent soutenir ces stratégies en fournissant un cadre pour la réalisation des objectifs de développement durable à long terme.

⁴ CNUCED, 2013, *Rapport 2013 sur le développement en Afrique : Commerce intra-africain : libérer le dynamisme du secteur privé* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.13.II.D.2, New York et Genève).

IV. Recommandations générales

23. Les États membres peuvent renforcer le rôle de facilitation que la coopération au sein des ACR et entre les ACR peut jouer dans les domaines où la coordination et la cohérence des politiques générales sont les plus nécessaires, afin de renforcer les synergies entre le commerce et les objectifs de développement durable. Ces domaines sont les suivants : réduction du caractère parfois aléatoire des politiques commerciales ; renonciation aux formes extrêmes de protectionnisme aux niveaux régional et multilatéral ; promotion de la transformation structurelle des pays en développement à faible revenu et/ou tributaires de l'exportation de produits de base ; élaboration de normes et de mesures de réglementation, par exemple en ce qui concerne la santé, l'environnement et la politique de la concurrence, qui renforcent au lieu d'affaiblir les flux commerciaux des pays en développement ; et élaboration de mesures visant à rendre le commerce plus équitable, par exemple en faveur des petites et moyennes entreprises, des femmes et des jeunes.

24. Afin d'optimiser les bienfaits des ACR en vigueur, les parties à ces accords devraient tenir compte de facteurs tels que la promotion de la complémentarité, l'élargissement des structures de production et d'exportation, la diversification de la production, et faire face à la forte concurrence des importations – en particulier d'articles manufacturés – en provenance d'autres pays en développement.

25. Les régions caractérisées par le chevauchement de multiples accords de libre-échange ou d'ACR devraient s'efforcer en priorité d'assurer une plus grande convergence, en vue de réduire les coûts de transaction et les contraintes réglementaires et encourager le développement de chaînes de production au niveau régional.

26. Les accords entre blocs régionaux peuvent apporter des avantages commerciaux et socioéconomiques aux parties concernées. Il est possible, compte tenu par exemple de l'accroissement des relations économiques entre l'Union européenne et le Marché commun du Sud, de relancer les négociations entre ces deux blocs, ce qui renforcerait les courants de commerce et d'investissement.

27. L'initiative « Une Ceinture et une Route » se caractérise par d'énormes investissements d'infrastructure pour construire des routes, afin de promouvoir le commerce à travers l'Asie et au-delà. Il conviendrait d'envisager de mettre en place à l'intention des parties à cette initiative des accords commerciaux favorisant à la fois la croissance économique et le développement durable.

28. Les décideurs qui font face dans leur pays à l'hostilité de l'opinion à l'égard de la mondialisation devraient définir soigneusement les causes du phénomène et les solutions adéquates pour y remédier. On accuse le commerce d'avoir transformé le marché du travail et créé des inégalités de revenus, alors que c'est peut-être l'évolution technologique qui est le plus souvent à mettre en cause. La contribution du commerce à la création d'emplois et à la réalisation des objectifs de développement durable devrait être mise en valeur.

29. Étant donné la décision du Royaume-Uni de sortir de l'Union européenne, les États non membres de l'Union, en particulier les pays en développement, pourraient étudier la possibilité de préparer d'éventuelles négociations commerciales avec le Royaume-Uni sur des accords mieux adaptés entre les partenaires et tenant compte davantage du rôle du commerce dans la réalisation des objectifs de développement durable.