



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

Distr.
GENERALE

TD/B/SEM.1/2
1er septembre 1995

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT
Séminaire sur les arrangements économiques
régionaux et leurs relations avec
le système commercial multilatéral
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

INCIDENCES DU DYNAMISME DES GRANDS ESPACES ECONOMIQUES

Les grands espaces économiques et les processus d'intégration
régionale : Principaux faits nouveaux et conséquences

Rapport du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Liste des abréviations		3
Introduction	1 - 3	4
I. CONCLUSIONS	4 - 14	5
II. PRINCIPAUX FAITS NOUVEAUX IMPORTANTS CONCERNANT LES GRANDS ESPACES ECONOMIQUES ET LES PROCESSUS D'INTEGRATION REGIONALE	15 - 65	8
A. Faits nouveaux survenus récemment dans l'hémisphère occidental	21 - 35	10
1. L'ALENA	21 - 29	10
2. Vers une zone de libre-échange des Amériques	30 - 35	12
B. L'Union européenne : Nouveaux progrès et élargissement géographique	36 - 57	14
1. Principaux faits nouveaux survenus dans l'intégration de l'UE	36 - 40	14
2. Adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède	41 - 46	16

TABLE DES MATIERES (suite)

<u>Chapitre</u>	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
3. Accords avec les pays en transition	47 - 52	17
4. Changements dans la politique de développement de l'UE et dans ses relations avec les pays en développement	53 - 57	19
C. Le processus d'intégration en Europe centrale et orientale	58 - 60	20
D. L'intégration économique dans la région Asie-Pacifique	61 - 65	21
III. CONSEQUENCES POUR LE DEVELOPPEMENT ET MESURES POSSIBLES POUR Y FAIRE FACE	66 - 95	24
A. Principaux problèmes de développement soulevés par les grands espaces économiques dans la situation issue du Cycle d'Uruguay	66 - 85	24
B. Mesures possibles	86 - 92	30
C. Coopération et soutien internationaux	93 - 95	31
IV. LES GRANDS ESPACES ECONOMIQUES ET LE SYSTEME COMMERCIAL MULTILATERAL	96 - 122	33
A. Interaction entre le système commercial multilatéral et l'intégration régionale	96 - 101	33
B. L'incidence des résultats du Cycle d'Uruguay sur l'intégration économique	102 - 108	35
C. Les règles de l'OMC en matière d'intégration régionale à la lumière du dynamisme de l'intégration régionale	109 - 112	37
D. Moyens de renforcer les principes multilatéraux visant l'action des groupements	113 - 122	38
1. Examen international des principaux grands groupements ou systèmes nouveaux	113 - 114	38
2. Principes et critères visant les groupements d'intégration économique	115 - 120	39
3. Intégration dans le système commercial multilatéral	121 - 122	41
Annexe Tableau statistique		43
Notes		44

LISTE DES ABREVIATIONS

ACP	Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AELE	Association européenne de libre-échange
ALADI	Association latino-américaine d'intégration
ALCSA	Zone de libre-échange d'Amérique du Sud
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMF	Arrangement multifibres
ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
ANCOM	Marché commun andin
ANZCERTA	Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais
APEC	Asia Pacific Economic Cooperation
ATPA	United States - Andean Trade Preference Act (Loi des Etats-Unis accordant des préférences tarifaires à des pays andins)
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CBI	Initiative en faveur du bassin des Caraïbes
CCG	Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe
CE	Communauté européenne
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEI	Communauté d'Etats indépendants
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine
CEPD	Coopération économique entre pays en développement
ECU	Unité monétaire européenne
EEE	Espace économique européen
FTAA	Free Trade Area of the Americas
MCCA	Marché commun centraméricain
MERCOSUR	Marché commun du Cône austral
NPF	Nation la plus favorisée
OCE	Organisation de coopération économique
PAC	Politique agricole commune
SAARC	Association de l'Asie du Sud pour la coopération régionale
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SGP	Système généralisé de préférences
TEC	Tarif extérieur commun
UDEAC	Union douanière et économique de l'Afrique centrale
UE	Union européenne

Introduction

1. Le présent document a été établi à la demande du Conseil, qui avait invité le secrétariat à faire rapport sur les changements importants concernant les grands espaces économiques et les processus d'intégration régionale et à fournir des renseignements sur leurs conséquences pour les pays tiers (conclusions 408 (XL)). Le Conseil a ensuite décidé de tenir un séminaire sur les arrangements économiques régionaux et leurs liens avec le système commercial multilatéral (décisions 415 (XL)).

2. La prolifération et l'expansion récentes des arrangements régionaux sont tout d'abord examinées dans le contexte de la mondialisation rapide du commerce et des investissements, sous l'impulsion des entreprises. Les importants progrès accomplis par de nombreux pays en développement ou en transition en matière de libéralisation du commerce et des investissements sont ensuite passés en revue, de même que les vastes ramifications de la libéralisation du commerce des biens et services par tous les pays, à la suite des négociations d'Uruguay. Le rapport évalue aussi les conséquences des grands espaces économiques pour le commerce et les investissements des pays tiers, en particulier ceux en développement, dans le monde issu du Cycle d'Uruguay. Enfin, il analyse les conséquences du régionalisme croissant pour le système commercial multilatéral.

3. Deux questions de politique retiennent particulièrement l'attention : a) les répercussions des grands espaces économiques sur les perspectives du commerce, des investissements et du développement général des pays en développement, et les politiques qui pourraient être adoptées pour y faire face; et b) le rapport entre les grands espaces économiques et le système commercial multilatéral issu des négociations d'Uruguay, eu égard aux nouvelles initiatives importantes en matière d'intégration et à l'extension de l'intégration à de nouveaux domaines.

Chapitre I

CONCLUSIONS

4. Le Cycle d'Uruguay a donné une impulsion majeure au multilatéralisme. Il était aussi censé diminuer l'attrait des approches régionales et calmer les inquiétudes au sujet des conséquences de l'intégration économique pour le système multilatéral et les pays tiers. Ce cycle de négociations a aussi, dans une certaine mesure, atténué les risques de détournement de trafic. Les grands espaces économiques continuent toutefois à s'étendre : plusieurs importantes initiatives nouvelles ont été lancées depuis la fin du Cycle d'Uruguay. Elles sont en partie motivées par la pression qu'exercent les milieux commerciaux en vue de supprimer les obstacles qui entravent encore le commerce et les investissements et d'ouvrir de nouveaux débouchés par la voie de négociations régionales complémentaires. En effet, les négociations du Cycle d'Uruguay n'ont pu aboutir dans certains domaines, où il serait difficile de faire prochainement de nouveaux progrès dans un cadre multilatéral. En outre, les nouvelles initiatives en matière d'intégration se tournent maintenant en grande partie vers des domaines tels que la libéralisation des investissements, l'environnement, la concurrence ou les marchés du travail et vers un nombre croissant d'autres objectifs économiques, monétaires et politiques.

5. Les groupements mixtes entre pays développés, pays en développement et pays en transition se multiplient. Les pays en développement et les pays en transition cherchent à s'assurer l'accès aux principaux marchés de leurs produits sensibles, à devenir plus attrayants pour les investissements et à mieux s'imposer comme partenaires de la coopération industrielle et technologique : mais dans la plupart des cas c'est à eux-mêmes qu'incombe le gros de l'effort de libéralisation et d'ajustement. Les pays développés trouvent de l'intérêt à ces accords réciproques qui leur permettent d'obtenir le libre accès aux marchés en expansion des pays en développement et leur offrent de nouvelles possibilités d'investissement, ce qui n'est pas le cas des arrangements préférentiels unilatéraux traditionnels et du SGP. Ces groupements mixtes présentent, en revanche, des risques accrus pour les pays tiers en développement : risques de recrudescence de la concurrence sur les principaux marchés des pays développés, où des produits analogues aux leurs bénéficient d'avantages préférentiels; risques de concurrence pour les investissements dans les secteurs de production tournés vers l'exportation sur les mêmes marchés; risques de détournement des apports limités d'aide financière au profit de pays en développement appartenant au même système d'intégration.

6. Parallèlement, l'intégration entre pays en développement a acquis un nouvel élan. Parmi les principaux faits nouveaux, il faut signaler, en Amérique latine, de nouveaux progrès importants du MERCOSUR et du Groupe andin, qui ont libéralisé leurs échanges commerciaux intrazonales et établi des tarifs extérieurs communs. En Asie, l'ANASE a accéléré la mise en place de sa zone de libre-échange, la SAARC commencera à réduire en 1996 les obstacles au commerce à l'intérieur de sa zone et de nouvelles initiatives d'intégration ont été lancées; enfin, plusieurs groupements africains d'intégration ont

entrepris un effort majeur de révision et de restructuration, tandis que le COMESA et d'autres systèmes intensifient le processus d'intégration sous-régionale.

7. D'autre part, les arrangements d'intégration deviennent de plus en plus complexes du point de vue à la fois de leur structure et de leur extension géographique. Par exemple, à un noyau de pays complètement intégrés, d'autres peuvent se joindre par des accords commerciaux ou des accords d'association impliquant différents degrés de libéralisation et d'interaction économiques. Certains groupements ont noué des liens interrégionaux, comme l'UE et le MERCOSUR. D'autres, tels que l'APEC, ont par eux-mêmes une dimension interrégionale. En outre, de nombreux pays sont appelés à devenir, à long terme, membres de plus d'un système d'intégration. Certains des nouveaux projets d'intégration, par exemple l'APEC et la zone de libre-échange transatlantique, concentreraient une puissance économique considérable.

8. Pour les pays tiers en développement, les risques de détournements des flux commerciaux et des investissements demeurent importants dans des secteurs et pour des produits spécifiques, ainsi qu'à l'égard de certains types de mesures de politique commerciale. Ils représentent une grave menace pour les exportations et les investissements. Il faut trouver les moyens de rendre ces risques plus transparents et d'y faire face dans le cadre du système commercial multilatéral.

9. Il est nécessaire de recenser puis d'évaluer les risques que pourrait présenter pour les pays tiers l'intégration dans d'autres secteurs. Cela serait particulièrement important dans les secteurs où les mesures d'intégration ne respectent pas le traitement NPF.

10. Parmi les mesures que pourraient prendre les pays en développement pour faire face à ces risques, on peut mentionner les suivantes : a) renforcer les politiques nationales en vue d'accroître la compétitivité internationale et de présenter un plus grand attrait pour les investissements étrangers directs; b) apporter un soutien aux entreprises pour qu'elles s'implantent sur les marchés intégrés en y créant des filiales ou en y investissant; c) élaborer des stratégies d'exportation destinées à ouvrir des débouchés nouveaux et dynamiques aux exportations et exploiter les nouvelles possibilités commerciales; d) s'associer sous diverses formes à un grand système d'intégration; e) renforcer l'intégration régionale/sous-régionale avec d'autres pays en développement; f) poursuivre les négociations multilatérales en vue de libéraliser et de renforcer le système fondé sur des règles. La possibilité de mettre ces options en pratique variera toutefois suivant la structure économique et les capacités de chaque pays.

11. Des mesures de soutien internationales en faveur des pays en développement et des pays en transition intéressés pourraient aider ces pays à évaluer l'incidence des nouveaux groupements ou mécanismes d'intégration, à formuler des mesures pour y faire face et à étudier les nouvelles possibilités que les grands espaces économiques pourraient offrir à leurs membres et aux tiers.

12. Les rapports systémiques entre les groupements d'intégration et les règles multilatérales de l'OMC se sont quelque peu améliorés. Les accords du Cycle d'Uruguay ont défini avec une plus grande précision quelques-unes des règles applicables aux arrangements d'intégration dans le domaine du commerce et adopté des disciplines analogues pour les services. Le caractère de ces règles n'a toutefois pas fondamentalement changé. Elles restent essentiellement formelles et ne prennent pas directement en compte les effets économiques potentiels de l'intégration. De nouvelles améliorations pourraient consister, par exemple, à rechercher systématiquement les occasions d'un échange de vues multilatéral sur les changements importants concernant les nouveaux arrangements et projets d'intégration, à informer les pays tiers, à expliquer les nouveaux projets et à en examiner les conséquences possibles pour les pays tiers.

13. Il serait aussi souhaitable de promouvoir un consensus sur les principes et lignes directrices visant les groupements d'intégration et de préciser le sens de concepts tels que l'"orientation vers l'extérieur", l'"ouverture" et la "conscience du développement". Il serait utile en outre de rechercher un consensus sur les mesures que l'on pourrait raisonnablement attendre de la part des groupements en vue d'insuffler du dynamisme au commerce mondial ou d'assumer une responsabilité particulière à l'égard de leurs partenaires commerciaux les plus faibles et plus spécialement les pays en développement.

14. La façon la plus efficace d'intégrer les groupements régionaux dans le système commercial multilatéral serait de continuer à libéraliser le commerce et à renforcer les disciplines au niveau multilatéral. La multilatéralisation des "questions nouvelles", qui figurent dans plusieurs accords régionaux, pourrait se révéler être une tâche complexe, car il risque d'être difficile de concilier les différentes approches.

Chapitre II

PRINCIPAUX FAITS NOUVEAUX IMPORTANTS CONCERNANT LES GRANDS ESPACES ECONOMIQUES ET LES PROCESSUS D'INTEGRATION REGIONALE

15. L'achèvement du Cycle d'Uruguay et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont représenté un grand bond en avant pour le système commercial multilatéral. Les résultats de ce cycle de négociations devraient renforcer le système multilatéral fondé sur des règles, engendrer d'importants progrès dans la libéralisation du commerce international et étendre à de nouveaux secteurs les disciplines multilatérales. Par ailleurs, la formation ou l'élargissement des grands espaces économiques a fait des progrès rapides, encore plus peut-être que précédemment. Ces grands espaces économiques, qui se sont constitués autour de grands pays commerçants, peuvent avoir d'importantes répercussions sur le commerce international et exercer une influence sensible sur les négociations commerciales et autres. C'est là une évolution inattendue, car il avait semblé que la bonne fin de ce cycle de négociations écarterait la nécessité de nouveaux arrangements régionaux.

16. Au cours des deux dernières années, le processus d'intégration a progressé rapidement en Europe et en Amérique du Nord, avec l'entrée en vigueur effective de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), la pleine intégration de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède dans l'Union européenne, et le renforcement des relations de l'UE avec les pays en transition d'Europe centrale et orientale. En outre, de nouveaux projets d'intégration à long terme ont proliféré dans toutes les régions : l'APEC est convenue de libéraliser le commerce et les investissements dans la région pour la décennie 2010-2020; les pays d'Amérique ont décidé d'établir une zone de libre-échange des Amériques comprenant l'ensemble du continent et d'en entreprendre la réalisation dès l'an 2005; l'UE projette d'accueillir en son sein un certain nombre de pays en transition d'Europe centrale et orientale, d'ouvrir des perspectives d'association à certains pays de la CEI et de négocier des accords d'association avec les pays méditerranéens, le MERCOSUR et l'Afrique du Sud. Le débat sur la proposition de constituer une zone de libre-échange transatlantique entre l'UE et les Etats-Unis a récemment été rouvert.

17. Dans le même temps, l'intégration entre pays en développement a connu un nouvel essor. En Amérique latine, le MERCOSUR et le Groupe andin ont rapidement progressé dans la mise en oeuvre de leurs programmes destinés à libéraliser les échanges mutuels et à établir des unions douanières. En outre, tout un réseau d'accords et de projets bilatéraux et trilatéraux s'est tissé entre pays et groupements d'Amérique latine. En Asie, l'ANASE a accéléré la réalisation de sa zone de libre-échange, tandis que la SAARC a décidé de réduire en 1996 les obstacles aux échanges mutuels pour un premier groupe de produits. De nouvelles initiatives d'intégration ont été prises par le Centre économique pour l'Asie orientale et par les pays riverains de l'océan Indien. Plusieurs groupements d'intégration africains ont entrepris une révision majeure et un processus de restructuration, tandis que le COMESA et d'autres intensifient l'intégration au niveau sous-régional 1/.

18. En conséquence, certaines tendances de l'intégration régionale commencent à se dessiner : a) la création et l'expansion rapide de grands espaces économiques semblent devoir rester un élément durable des relations économiques internationales; b) des groupements mixtes caractérisés par des engagements réciproques entre pays développés et pays en développement deviennent de plus en plus fréquents dans toutes les régions; c) les groupements d'intégration s'élargissent de plus en plus à d'autres régions et deviennent des systèmes d'intégration interrégionaux complexes comportant différents degrés et types d'associations. Certains grands groupements économiques nouveaux sont en eux-mêmes interrégionaux, par exemple l'APEC; d'autres ont établi des liens interrégionaux, par exemple l'UE avec le MERCOSUR. Certains pays deviennent membres de divers grands systèmes économiques internationaux : les Etats-Unis, par exemple, deviennent un pôle d'intégration pour l'Amérique du Nord, l'Amérique du Sud et l'Asie-Pacifique; le MERCOSUR recherche des accords de libre-échange au sein de la FTAA et avec l'UE. A long terme, presque tous les pays sont probablement destinés à appartenir à un ou plusieurs systèmes d'intégration. Néanmoins, les répercussions que pourraient avoir ces groupements continuent de susciter des inquiétudes; d) certains des projets nouveaux ou relancés, tels que l'APEC et une zone de libre-échange transatlantique, concentreraient une importante puissance économique et auraient des répercussions profondes sur les pays tiers et sur le fonctionnement du système commercial multilatéral.

19. La multiplication des systèmes d'intégration régionale s'explique peut-être par l'évolution de l'intégration économique. On est très loin aujourd'hui de la simple intégration du commerce ou des marchés, sous forme de zones de libre-échange ou d'unions douanières. L'intégration est devenue un processus multiforme et multisectoriel portant sur une vaste gamme d'objectifs économiques et autres. Les nouveaux accords sont maintenant axés sur la libéralisation des investissements et des marchés du travail, le renforcement de la coopération scientifique et technologique, l'environnement, les politiques communes en matière de concurrence ou l'intégration monétaire et financière. Ce sont là des éléments décisifs des accords de l'ALENA, de la FTAA, de l'APEC et de l'Europe, ainsi que des accords d'association et des accords entre pays en développement. En outre, les groupements d'intégration demeurent un moyen d'aller plus loin dans l'élimination des obstacles au commerce qu'il n'a été possible de le faire dans le cadre des accords du Cycle d'Uruguay : au-delà de l'harmonisation ou de la reconnaissance mutuelle des normes techniques, certaines des nouvelles initiatives d'intégration visent à poursuivre la libéralisation pour d'importants produits d'exportation (par exemple, les denrées agricoles, les vêtements) et dans des secteurs tels que les télécommunications, les transports aériens ou les marchés publics. Les intérêts commerciaux ont été un puissant moteur, sous l'impulsion duquel les gouvernements ont négocié des arrangements d'intégration multisectorielle visant à libéraliser l'accès à de nouveaux marchés ou à de nouvelles perspectives d'investissement.

20. L'une des principales motivations des pays en développement qui adhèrent à des arrangements d'intégration mixte avec leurs principaux partenaires commerciaux est d'assurer des débouchés à leurs produits d'exportation sensibles et d'échapper aux mesures antidumping et autres mesures de sauvegarde. La perspective d'attirer davantage d'investissements étrangers

et de bénéficier de transferts de technologie accrus est aussi un élément important. Les pays développés peuvent bénéficier, dans le cadre d'arrangements mixtes, d'avantages réciproques pour leur commerce et leurs investissements, qu'ils ne pouvaient obtenir par la voie des arrangements préférentiels unilatéraux avec les pays en développement ou du SGP. Exception faite de l'allongement des délais de mise en oeuvre de la libéralisation, les pays en développement et les pays en transition souscrivent fréquemment des engagements aussi contraignants que leurs partenaires développés.

A. Faits nouveaux survenus récemment dans l'hémisphère occidental

1. L'ALENA

21. L'ALENA, établi par le Canada, le Mexique et les Etats-Unis, est entré en vigueur le 1er janvier 1994. Outre la libéralisation progressive du commerce des marchandises entre les trois pays, l'Accord porte sur plusieurs nouveaux domaines importants, notamment : a) l'élimination des obstacles au commerce de divers services financiers et autres; b) la libéralisation des politiques d'investissement à la fois pour les biens et pour les services (par exemple, traitement national et NPF, suppression des prescriptions relatives à la teneur en produits nationaux, aux résultats à l'exportation et à l'équilibrage des échanges commerciaux); c) l'obligation de renforcer et de faire respecter la protection des droits de propriété intellectuelle; d) l'ouverture des marchés publics; e) l'obligation d'appliquer les lois sur la concurrence et de coopérer sur les questions y relatives; et f) l'élaboration de procédures de règlement des différends.

22. Les questions de normes du travail et de protection de l'environnement en rapport avec le commerce sont traitées dans des accords subsidiaires. L'Accord complémentaire de coopération dans le domaine du travail a pour objet de calmer les inquiétudes relatives à la question de savoir si les normes et les conditions de travail laxistes du Mexique conférerait aux entreprises mexicaines un avantage déloyal : chaque partie souscrit l'obligation d'assurer la bonne application de sa propre législation du travail par la mise en oeuvre de mesures gouvernementales "appropriées". Cet accord devrait avoir pour effet d'améliorer la législation du travail, en particulier au Mexique, puisque chaque pays doit faire "en sorte que ses lois et réglementations garantissent des normes de travail élevées". En revanche, l'ALENA ne prévoit pas la libre circulation de la main-d'oeuvre. L'Accord complémentaire sur la coopération dans le domaine de l'environnement est destiné à répondre à la critique que l'ALENA conduirait à un relâchement des normes écologiques ou transformerait le Mexique en un "paradis de pollueurs" pour les sociétés étrangères. L'Accord fait de l'application de la législation nationale en matière d'environnement et de la mise en place d'un niveau élevé de protection de l'environnement une obligation internationale pour chaque pays membre de l'ALENA.

23. Ainsi, l'ALENA a dépassé le cadre traditionnel des accords régionaux, qui s'attachent aux mesures appliquées aux frontières, pour englober une vaste gamme de mesures et de normes nationales. Il a, de la sorte, ouvert de nouveaux domaines à la libéralisation et à la convergence des politiques au niveau régional.

24. De nombreux partenaires commerciaux de l'ALENA nourrissent encore des inquiétudes sur les risques de détournement du commerce et des investissements. Comme le fait observer un précédent rapport de la CNUCED, diverses estimations indiquent que le détournement du commerce sera probablement relativement limité au niveau global, mais qu'il pourra être important pour certains pays et certains secteurs d'exportation 2/. Les pays des Caraïbes, craignant de perdre sur le double tableau du commerce et de l'investissement, demandent la "parité" de traitement avec l'ALENA par le biais d'améliorations de la CBI.

25. En ce qui concerne l'agriculture, la demande s'accroîtra probablement aux Etats-Unis, en particulier celle de produits horticoles mexicains. Selon une étude, le remplacement par les Etats-Unis des importations de jus d'orange concentré congelé provenant du Brésil par celles du Mexique constituerait un important exemple de détournement du commerce 3/. Les pays des Caraïbes pourraient eux aussi pâtir du détournement du commerce de certains produits horticoles 4/. En outre, l'accroissement des achats de sucre au Mexique pourrait entraîner un détournement du commerce de ce produit. Les détournements d'échanges commerciaux au profit des Etats-Unis ne devraient, cependant, guère être importants car la majeure partie des importations de produits agricoles du Mexique proviennent déjà des Etats-Unis. Dans les industries manufacturières, la libéralisation accomplie dans le cadre du Cycle d'Uruguay a réduit la marge de détournement du commerce dans certains secteurs (par exemple les jouets, les meubles, les produits pharmaceutiques, le matériel agricole, l'acier). Toutefois, la probabilité d'un détournement de courants commerciaux en faveur du Mexique persiste dans un certain nombre d'autres secteurs, en particulier les textiles, les vêtements, la chaussure, les pièces d'automobiles, les camions légers, et certains produits radiophoniques et électroniques, au détriment d'autres pays fournisseurs à la fois de la région Amérique latine (par exemple pays des Caraïbes, Brésil) et des pays en développement d'Asie 5/. En outre, certaines industries des Etats-Unis pourraient bénéficier de perspectives d'exportations accrues sur le marché mexicain, notamment pour les produits chimiques, les machines-outils, l'électroménager, l'équipement industriel général, le matériel de télécommunication et l'électronique, aux dépens de fournisseurs à la fois de pays développés et de pays en développement avancés. Le Brésil prétend que l'ALENA a déjà provoqué une baisse de ses exportations de biens d'équipement 6/.

26. Des règles d'origine strictes devraient entraîner un détournement de courants commerciaux, en particulier pour les textiles, les vêtements et les pièces d'automobiles ainsi que pour certains produits électroniques (par exemple pièces d'appareils récepteurs de télévision). En outre, la suppression progressive du système mexicain de ristourne des droits devrait favoriser de plus en plus l'utilisation au Mexique de produits manufacturés d'Amérique du Nord aux dépens des approvisionnements en provenance d'autres pays, dont les pays en développement d'Asie. Les produits mexicains deviendront aussi plus compétitifs du fait de la libéralisation par l'ALENA des transports routiers transfrontières, qui réduira les coûts de transport.

27. De plus, de nombreux pays d'Amérique latine et d'Asie sont préoccupés par le fait que le Mexique puisse attirer, à leurs dépens, un volume accru d'investissements étrangers directs en devenant une plate-forme

de production à faible coût ayant libre accès au marché d'Amérique du Nord. Les investisseurs des pays partenaires de l'ALENA bénéficient du traitement national et NPF, ainsi que d'une protection et d'une sécurité totales. En outre, ils sont dispensés de l'obligation de résultat, peuvent transférer librement des devises et sont protégés contre l'expropriation sans indemnisation. Les flux d'investissements réels à destination du Mexique, qui s'étaient notablement accrus au cours de la période 1991-1993, ont plus que doublé en 1994, atteignant 8 milliards de dollars. Le fait que les pays en développement d'Asie sont restés de loin les principaux et les plus dynamiques bénéficiaires des investissements étrangers directs est toutefois de nature à calmer les inquiétudes.

28. Les effets de l'ALENA sur les pays tiers seront plus limités que ceux d'une union douanière, car l'Accord ne prévoit pas de tarif extérieur commun ni de politique commerciale commune. Ses Etats membres demeurent libres de conclure des accords avec des partenaires étrangers, en particulier des pays en développement. Le Mexique a maintenu et même élargi le champ de ses arrangements commerciaux préférentiels en Amérique latine : avec la Colombie et le Venezuela au sein du Groupe des Trois, avec le Chili, et avec ses partenaires d'Amérique centrale.

29. Les principales conséquences de l'ALENA pour les autres pays en développement découlent principalement du caractère composite du groupement. Le Mexique améliorera sa position concurrentielle en raison des avantages préférentiels dont bénéficieront ses marchandises, par rapport à celles que produisent d'autres pays en développement, sur le plus grand marché mondial. Lorsque la récente crise aura été surmontée, le Mexique attirera probablement de nouveau des investissements étrangers directs substantiels, de diverses provenances, en quête d'un accès aux marchés américain et canadien, ainsi que les entreprises nord-américaines désireuses de délocaliser dans un pays à bas coûts de production leurs productions qui ne sont plus compétitives aux Etats-Unis. D'autre part, l'ALENA donnera probablement un nouvel élan à l'économie mexicaine, même si temporairement les perspectives d'exportation des pays tiers à destination du marché mexicain ne se concrétiseront probablement qu'ultérieurement. Lorsque l'économie mexicaine renouera avec la croissance et tirera parti des nouvelles possibilités de commerce préférentiel et d'essor des investissements, ses échanges ne progresseront pas seulement avec les pays de l'ALENA, mais aussi avec d'autres partenaires 7/.

2. Vers une zone de libre-échange des Amériques

30. En décembre 1994, quelque 34 pays d'Amérique latine sont convenus avec le Canada et les Etats-Unis, de créer une zone de libre-échange des Amériques (FTAA) d'ici à l'an 2005. Les participants ont par ailleurs réitéré leur ferme engagement en faveur des règles et des disciplines multilatérales. Cet accord devrait être équilibré et de vaste portée : outre les obstacles au commerce des biens et services, la FTAA engloberait la libéralisation et l'intégration des marchés des capitaux, les investissements, les droits de propriété intellectuelle, les marchés publics, la politique de la concurrence et la coopération dans le domaine de l'énergie, de la science et de la technologie, ainsi que du tourisme et de l'infrastructure. L'inclusion dans la FTAA de clauses relatives à l'environnement et aux normes du travail demeure un point litigieux.

31. En raison de sa vaste portée, la FTAA aura probablement des répercussions beaucoup plus larges que celles d'une zone de libre-échange, qui se limitent au domaine commercial. A long terme, elle pourrait conduire à une profonde restructuration de l'assise productive de l'hémisphère occidental, grâce aux vastes perspectives de développement offertes par les gains d'efficacité, l'intégration plus poussée de la production et de la recherche, le perfectionnement technologique et la mise en valeur des ressources humaines qu'elle permettra. L'Amérique du Nord pourrait ainsi disposer de possibilités d'approvisionnement et de division de la production équivalentes et peut-être même supérieures à celles du Japon en Asie du Sud-Est. D'ici à la fin de la décennie, les exportations des Etats-Unis à destination de l'Amérique latine devraient dépasser celles de l'UE.

32. La FTAA s'étofferait par l'élargissement progressif des groupements régionaux existants à de nouveaux membres et par l'établissement de liens de plus en plus étroits entre ces groupements. En pratique, il s'agira probablement d'un processus complexe qui exigera une convergence et une compatibilité croissantes entre les divers arrangements d'intégration. Du fait de plusieurs événements importants, les principaux groupements d'intégration de la région sont mieux préparés à ces défis. Le commerce mutuel est maintenant largement libéralisé au sein du Groupe andin, du Marché commun d'Amérique centrale (MCAC) et de la Communauté des Caraïbes (CARICOM). En outre, les réformes des politiques nationales opérées par les Etats membres ont accru la compétitivité de leurs économies et entraîné une libéralisation notable du commerce extérieur, tandis que les restrictions quantitatives et autres obstacles non tarifaires étaient en grande partie supprimés. Le niveau des droits de douane est maintenant beaucoup plus bas qu'il ne l'était à la fin des années 80 dans la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Cette évolution a aussi permis au Groupe andin, à la CARICOM et au MCAC de progresser dans la mise en oeuvre de leurs tarifs extérieurs communs respectifs (TEC), dont les taux s'échelonnent actuellement entre zéro et 20 %. Les principaux événements nouveaux survenus en 1995 sont la formation effective d'une union douanière par le MERCOSUR entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Le TEC du MERCOSUR, qui varie aussi de zéro à 20 % et porte sur 80 % de l'ensemble des produits, est entré en vigueur le 1er janvier 1995. Quatre-vingt-cinq pour cent environ des échanges commerciaux intérieurs du Groupe sont maintenant libéralisés : le reste le sera progressivement d'ici à l'an 2006.

33. Des négociations ont été ouvertes entre l'ALENA et le Chili en vue de l'adhésion de ce pays. Cet élargissement n'aura que des conséquences limitées pour les pays tiers, étant donné que les exportations du Chili à destination de l'ALENA n'atteignent que 2,4 milliards de dollars (1994), et que sa part dans les importations n'est que de 0,27 %. Après la conclusion du Cycle d'Uruguay, la plupart des exportations du Chili entreront en franchise sur les marchés des Etats-Unis et du Canada, sous le régime NPF ou SGP. Les conditions d'accès aux marchés resteront toutefois importantes pour certaines exportations chiliennes comme le vin, les raisins et d'autres fruits frais, ainsi que pour certains produits alimentaires et halieutiques transformés.

34. A long terme, et si d'autres pays adhèrent à l'ALENA, les progrès de l'ALENA vers une zone de libre-échange des Amériques auront d'importantes conséquences pour les pays tiers. Les 34 pays qui pourraient former une FTAA avaient un PNB total de 8,3 milliards de dollars en 1993, soit 14 % de plus environ que celui des membres de l'ALENA. Les exportations des pays d'Amérique latine et des Caraïbes se composent de nombreux produits semblables, par leur qualité et leur prix, à ceux de pays en développement d'autres régions. Selon une estimation ex ante des effets externes potentiels, la FTAA pourrait détourner 2,8 % des exportations de pays tiers au profit des Etats-Unis d'ici à l'an 2002. Pour l'Asie orientale, le détournement serait de 2,6 % des exportations projetées (principalement textiles et vêtements, articles de sport et de loisir); pour l'Asie du Sud il serait d'environ 2,8 % (principalement produits alimentaires, textiles et vêtements) et pour l'Europe de quelque 3,5 % (principalement produits alimentaires et textiles). La FTAA pourrait avoir pour effet d'augmenter de 60 milliards de dollars les investissements étrangers directs en Amérique latine, ce qui entraînerait par contrecoup une baisse de plus de 20 milliards de dollars pour les pays tiers, et une perte qui pourrait atteindre 30 milliards de dollars par an d'exportations associées 8/.

35. Il convient de considérer aussi le projet de FTAA dans le contexte international. Etant donné l'engagement de poursuivre les négociations au sein de l'OMC et les appels constants en faveur d'une accélération du calendrier de mise en oeuvre des accords du Cycle d'Uruguay, la libéralisation multilatérale du commerce, des services, des investissements, des marchés publics, et d'autres règles du commerce international pourrait aussi avoir fait des progrès notables au moment même où la FTAA devrait entrer en vigueur : par exemple, les contingents AMF devraient avoir disparu et la libéralisation de l'agriculture devrait avoir avancé. En outre, le projet de FTAA trouve son pendant dans celui de l'APEC qui vise à libéraliser le commerce et les investissements dans la région Asie-Pacifique d'ici aux années 2010 à 2020. Il est probable que ces deux projets noueront des liens en raison de la similitude des concepts d'intégration fondamentaux qui sont à l'origine de ces deux initiatives. D'autre part, les pays de l'ALENA et le Chili sont membres de l'APEC et potentiellement de la FTAA. Ces deux facteurs auront une influence déterminante sur les négociations multilatérales futures ainsi que sur les répercussions potentielles pour les pays tiers.

B. L'Union européenne : Nouveaux progrès et élargissement géographique

1. Principaux faits nouveaux survenus dans l'intégration de l'UE

36. Les principaux faits récents survenus dans l'intégration de l'UE, qui intéressent les pays en développement, les pays en transition et les pays tiers en général, sont principalement l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède, l'intensification de ses relations avec les pays d'Europe centrale, les pays méditerranéens et les autres pays en développement, et le réexamen approfondi de la Convention de Lomé. En outre, un certain nombre d'autres mesures prises par l'UE dans le cadre de son programme de marché unique et la préparation d'une union économique et monétaire ont aussi des répercussions externes 9/.

37. Dans le domaine du commerce, les résultats du Cycle d'Uruguay ont calmé, dans une certaine mesure, les craintes engendrées par l'attitude protectionniste des grands espaces économiques. La réforme de la politique agricole commune (PAC), adoptée en 1993, a amorcé l'abandon du soutien des prix en faveur du soutien direct des revenus des agriculteurs. La réforme de la PAC concerne tous les produits agricoles soumis à une organisation commune de marché, sauf le sucre, le vin, les fruits et légumes, la viande de porc, la volaille et les oeufs. Le soutien des prix a été réduit, en particulier pour les principales productions végétales, ainsi que pour la viande de boeuf et de veau, mais la préférence communautaire est maintenue par la protection aux frontières. En outre, des paiements directs à l'hectare ou à l'unité de bétail compensent la réduction du soutien des prix. Le traitement en franchise a été accordé aux importations de graines oléagineuses, de fourrages destinés à l'alimentation animale, de thé, de mangues, de gingembre et de farine de poisson 10/.

38. L'harmonisation des mesures commerciales nationales dans le cadre du marché unique a abouti à une augmentation des droits de douane pour quelques produits tels que le poisson en boîte, les bananes et les automobiles. La progressivité des droits de douane en fonction du degré de transformation est maintenue, ce qui rend la tâche plus difficile aux pays en développement désireux de diversifier leurs exportations en fournissant des produits à plus haute valeur ajoutée dans les filières ci-après : poisson, tabac, cuir, caoutchouc, textiles, ouvrages en métaux et électronique. L'UE a supprimé un grand nombre de restrictions quantitatives nationales aux importations en général ou à celles provenant de pays en transition. Certaines ont été remplacées par des contingents à l'échelle communautaire ou par des restrictions volontaires à l'exportation, comme dans le cas des contingents AMF pour les textiles et les vêtements, et des restrictions temporaires à l'importation de poisson en boîte, dont le thon. L'autolimitation des exportations d'automobiles du Japon est maintenant appliquée par tous les Etats membres. L'UE maintient aussi des contingents communs sur certaines importations en provenance de Chine. Une clause spéciale de sauvegarde s'applique maintenant aux importations de pays en transition qui ne sont pas parties aux accords européens; elle a aussi servi à imposer des contingents aux exportations d'acier, ainsi que l'autolimitation des exportations d'aluminium. Des pays exportateurs ont exprimé la crainte que le niveau très bas de certains contingents ne provoque une insuffisance de l'offre sur les marchés de l'UE.

39. Les pays en développement ont exprimé l'inquiétude que l'élimination progressive des obstacles tarifaires et non tarifaires ne conduise l'UE à recourir de façon croissante à des mesures antidumping, à des droits compensateurs et à des règlements négociés dans un esprit protectionniste. Dans le même registre, la pratique des licences d'importation a suscité des inquiétudes parmi les pays membres, car elle risque selon eux de décourager les exportations à destination de l'UE. Les mesures antidumping ont triplé entre 1991 et 1994. Elles ont été plus nombreuses, en particulier, à l'égard de certains pays en développement (par exemple la Chine, la Turquie) et de pays en transition pour des produits tels que le fer et l'acier, le ciment et les engrais. L'application de mesures antidumping est plus facile depuis 1994, la majorité simple suffisant depuis cette date pour adopter de telles mesures au sein de l'UE. Dans certains cas, l'UE a négocié

un règlement imposant des droits compensateurs sur des importations en provenance de pays en développement, par exemple les importations de pommes et de poires du Chili. Toutefois, en 1994, l'application de droits compensateurs sur les importations de citrons d'Argentine, principal fournisseur non communautaire de ce produit, a entraîné un arrêt complet des ventes de l'Argentine sur le marché de la Communauté.

40. Les résultats globaux à l'exportation des pays en développement sur les marchés de l'UE confirment de manière générale que le marché unique européen n'a guère eu de répercussions sur les pays en développement considérés dans leur ensemble. Il importe, cependant, de surveiller attentivement l'évolution de la situation en ce qui concerne le détournement possible de courants commerciaux et les effets de création de courants commerciaux, en particulier à long terme lorsque les gains d'efficacité dynamique devraient s'accroître au sein de l'UE.

2. Adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède

41. L'Autriche, la Finlande et la Suède sont entrées dans l'UE le 1er février 1995. Les trois nouveaux Etats membres ont adopté le tarif douanier commun de la Communauté, ce qui a entraîné des changements dans les deux sens. Le relèvement des droits NPF consolidés pour un certain nombre de produits a donné lieu, de la part du Canada, des Etats-Unis et d'autres partenaires de l'OMC, à des demandes de négociation visant à obtenir des compensations dans le cadre de cette organisation. Les taux appliqués à d'autres produits des pays en développement ont aussi augmenté lorsque les taux SGP de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède étaient nuls ou plus bas que les nouveaux taux SGP de l'UE.

42. En outre, les nouveaux membres ont adopté les mesures non tarifaires de la Communauté. L'incidence des contingents à l'importation et de l'autolimitation des exportations (c'est-à-dire le pourcentage des lignes tarifaires nationales couvertes par ces mesures) est sensiblement plus élevée dans l'UE qu'en Autriche, en Finlande ou en Suède. Certains contingents d'importation et certains contingents tarifaires de la Communauté ont été relevés pour répondre à l'augmentation de la demande depuis l'adhésion des trois nouveaux membres (par exemple les importations de jouets en provenance de Chine et de bananes en provenance d'Amérique latine). En outre, l'ajustement à la hausse d'autres contingents a eu lieu dans le courant de 1995.

43. Dans le secteur des textiles et des vêtements, les restrictions appliquées par l'UE et par les nouveaux adhérents étaient très différentes. La première pratiquait un système d'accords bilatéraux portant sur toute la gamme des produits visés par l'Arrangement multifibres (AMF) avec de nombreuses restrictions contingentaires, tandis que les seconds appliquaient des restrictions très sélectives, portant surtout sur le secteur des vêtements. En outre, le nombre de pays en développement touchés par les arrangements de restriction des exportations (AMF et autres) est beaucoup plus élevé dans le cas de l'UE que dans celui des trois nouveaux adhérents. De même, l'UE applique davantage de restrictions aux fournisseurs dominants. En conséquence, les exportateurs des pays en développement seront soumis, dans les nouveaux pays membres, du fait de l'extension des accords bilatéraux

de l'UE, à des restrictions sensiblement plus étendues : malgré l'augmentation des contingents, ils seront confrontés à une forte réduction du libre accès au marché. La Suède, qui avait supprimé, le 1er août 1991, les contingents AMF, a dû les rétablir à l'égard des pays en développement et des pays en transition.

44. Les trois nouveaux membres ont adopté la PAC. En conséquence, le niveau de leurs prix agricoles s'alignera sur celui de l'UE. Cela se traduira généralement par l'abaissement des prix agricoles dans les nouveaux Etats membres, qui étaient relativement plus protectionnistes. Néanmoins, les pays en développement ne trouveront pas nécessairement de nouveaux débouchés. En effet, ils seront soumis à une concurrence accrue sur les marchés des nouveaux membres, auxquels les fournisseurs de la Communauté pourront accéder sans entrave dans les secteurs précédemment protégés de ces pays, comme c'était le cas de nombreux produits alimentaires, notamment les fruits et légumes : les risques de détournement du commerce pourraient devenir importants pour certains pays en développement. En outre, même réduite, la protection aux frontières dans les nouveaux pays membres pourrait, dans certains cas, rester très restrictive (par exemple pour la viande bovine). Les conditions d'importation des bananes dans ces pays sont devenues nettement plus restrictives dans le cadre du régime de licences d'importation et de contingents tarifaires visant les producteurs extérieurs à l'UE et aux pays ACP, même si globalement le contingent de l'UE a été augmenté.

45. Les nouveaux membres appliquent tous les mesures antidumping de l'UE. En conséquence, les conditions d'accès se sont faites plus restrictives. Les mesures antidumping tiennent une place beaucoup plus importante dans les politiques commerciales de l'UE que dans celles de l'un quelconque des trois nouveaux membres. Par exemple, en 1993-1994, les exportations des pays en développement et des pays en transition à destination de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède n'ont été soumises à aucun droit antidumping ou engagement sur les prix. Des enquêtes antidumping n'ont été ouvertes que par l'Autriche et la Suède et à l'encontre de deux pays seulement. Le contraste avec l'UE, qui applique un beaucoup plus grand nombre de mesures à divers produits et pays, est frappant.

46. Les nouveaux membres ont adopté tous les accords d'association et de coopération avec les pays en développement (en particulier les pays ACP et les pays méditerranéens) et avec les pays en transition. Ainsi, les nouveaux membres accorderont, de leur côté, des conditions préférentielles d'accès à leurs marchés et une aide financière, et ils entreprendront les activités de coopération prévues dans ces accords.

3. Accords avec les pays en transition

47. Les accords européens signés par l'Union européenne avec la Bulgarie, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie sont entrés pleinement en vigueur. L'UE a conclu d'autres accords européens avec les Etats baltes. Ces accords ouvrent la perspective d'une pleine adhésion future. Des négociations sont en cours avec la Slovénie.

48. Selon une analyse préliminaire exécutée par le secrétariat de la CNUCED, il semble que les effets globaux des accords d'association sur la concurrence avec les pays en développement sur les marchés de l'UE pourraient demeurer limités pendant encore un certain temps. Toutefois, la concurrence pourrait s'intensifier pour certains produits (par exemple produits alimentaires, ouvrages en acier, pièces de machines et, dans une certaine mesure, textiles, vêtements et chaussures). La libéralisation des contingents AMF pour les textiles et les vêtements s'est sensiblement accélérée en faveur des partenaires des accords européens à la suite de la conclusion du Cycle d'Uruguay, ce qui risque de renforcer les effets préférentiels principalement à l'égard des exportateurs des pays en développement 11/.

49. S'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions détaillées, l'exemple de la Hongrie offre quelques indications concrètes. Au cours des dernières années, ce pays a considérablement développé ses exportations de machines et de biens de consommation industriels à destination de l'UE. En outre, la sous-traitance par des sociétés de l'UE dans les secteurs des textiles et des vêtements a connu une expansion rapide en Hongrie. A l'inverse, les produits agricoles, pour lesquels les accords d'association laissent en place des obstacles très protectionnistes, ont beaucoup moins contribué à l'expansion des exportations vers l'UE.

50. Jusqu'à présent, la crainte de certains pays en développement que les accords d'association ne conduisent à un détournement des investissements étrangers directs à leurs dépens et au profit des pays en transition d'Europe centrale et orientale n'a pas été confirmée par les faits. En effet, à l'exception de quelques pays où ils sont concentrés, les investissements étrangers directs sont restés marginaux dans ces pays. Les quatre pays appartenant à la zone de libre-échange d'Europe centrale (CEFTA) recueillaient, en 1993, 77 % des investissements étrangers directs dans la région.

51. Les accords d'association envisagent la possibilité d'une pleine adhésion à l'UE. La Hongrie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie ont déjà déposé officiellement leur candidature. L'UE s'est déclarée prête à fournir l'assistance technique nécessaire pour opérer les réformes requises pour préparer les économies de ces pays à cette échéance. L'adhésion des pays d'Europe centrale en transition soulèvera des problèmes agricoles complexes et aura un coût élevé pour l'UE. Les producteurs agricoles des pays actuellement membres de l'UE, mais aussi les fournisseurs de produits agricoles tempérés des pays en développement, subiront la concurrence des pays en transition d'Europe centrale et orientale sur les marchés de l'UE une fois que ces pays en seront devenus membres. Il faut s'attendre, en outre, à ce que cette concurrence se renforce lorsque les fournisseurs de ces pays auront amélioré leur productivité, la qualité de leurs produits et leur capacité d'adaptation à la demande des consommateurs. Des réformes profondes de la PAC seront nécessaires pour faciliter l'adaptation de l'agriculture de l'UE à cette concurrence.

52. L'UE a aussi négocié des accords de partenariat et de coopération avec le Bélarus, la République de Moldova, la Russie et l'Ukraine. Ces accords renforcent la coopération dans un certain nombre de domaines, en particulier celui des investissements, mais ils ne prévoient pas la création de zones

de libre-échange dans l'avenir immédiat. Ils laissent toutefois la porte ouverte à la création ultérieure de telles zones. Avec le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan, un autre type d'accord de commerce et de coopération, qui n'offre pas de perspectives d'association, a été négocié. L'UE est en train de mettre au point une stratégie à l'égard des pays du Caucase.

4. Changements dans la politique de développement de l'UE et dans ses relations avec les pays en développement

53. Le Traité de Maastricht a énoncé, pour la première fois, les objectifs fondamentaux d'une politique de développement communautaire. Il a été convenu, en principe, que les politiques de développement devraient être "véritablement européennes", au lieu de poursuivre des intérêts nationaux étroits et souvent à court terme. Il a été convenu, en outre, que la coopération pour le développement devrait être fondée de plus en plus sur le principe de l'avantage mutuel 12/. Les nouvelles formes de coopération économique entre l'UE et les pays en développement sont de plus en plus axées sur l'assistance au développement industriel et commercial du secteur privé, les coentreprises, et l'amélioration des capacités technologiques et des compétences humaines, plutôt que sur la fourniture d'une aide purement alimentaire et financière.

54. A l'occasion de l'examen à mi-parcours de la Convention de Lomé, l'UE a décidé de fournir 13,3 milliards d'Ecus au Fonds européen de développement pour la période 1995-1999, contre 10,8 milliards pendant la période précédente, ce qui maintient essentiellement au même niveau la valeur réelle de l'aide communautaire, compte tenu des nouveaux Etats membres. Cet important examen offre aussi l'occasion de procéder à une évaluation approfondie des opérations et des résultats de la coopération entre l'UE et les Etats ACP, ainsi que d'apporter certaines améliorations en matière de finances, d'investissements, et d'échanges commerciaux, et dans d'autres domaines de coopération.

55. La politique méditerranéenne de l'UE s'oriente aussi dans une nouvelle direction avec le projet de développement d'un partenariat entre l'UE et les pays méditerranéens. Il s'agit d'instaurer progressivement une vaste zone de libre-échange qui comprendra, à terme, l'UE, les pays méditerranéens et ultérieurement les pays en transition d'Europe centrale et orientale. La coopération aurait un caractère réciproque et une vaste portée : elle engloberait le commerce, les investissements, l'industrie, l'énergie, l'environnement, les technologies de l'information et de la communication, les services, les mouvements de capitaux, la science et la technologie, la mise en valeur des ressources humaines, le trafic des stupéfiants, l'immigration illégale et le tourisme. Pour sa part, l'UE envisage une ouverture progressive de son marché aux produits méditerranéens en contrepartie d'une libéralisation du commerce et des investissements par ses partenaires méditerranéens. L'UE accordera aussi une importante aide financière à ces pays, parallèlement à son engagement financier en faveur de l'Europe centrale et orientale, qui facilitera les ajustements sociaux et économiques qu'un tel processus comporte pour les pays en développement partenaires. L'UE envisage d'octroyer aux pays méditerranéens une aide de 4,7 milliards d'Ecus pour la période 1995-1999, contre 6,7 milliards

à l'Europe centrale et orientale. La coopération interindustrielle et la multiplication des coentreprises entre l'UE et les pays méditerranéens devraient permettre d'accroître la compétitivité du secteur des entreprises dans les deux régions. L'UE a commencé à négocier de nouveaux accords de libre-échange réciproques avec l'Égypte, le Maroc et la Tunisie. L'UE a aussi décidé de mettre en oeuvre l'accord d'union douanière avec la Turquie et d'ouvrir la possibilité d'adhésion à Chypre et à Malte.

56. L'UE continue de développer son réseau d'accords de libre-échange hors d'Europe et de la zone méditerranéenne. En décembre 1994, l'UE et le MERCOSUR ont conclu un accord-cadre interrégional sur la coopération commerciale et économique, qui constitue une première étape vers une association interrégionale 13/. Cet accord ouvrira la voie à la libéralisation du commerce et lancera une coopération économique renforcée comportant, initialement, le soutien du processus d'intégration du MERCOSUR et de grands projets régionaux (par exemple dans les transports, l'énergie, l'environnement et les télécommunications). L'UE offrira sa coopération technique et financière. Le but final d'une association interrégionale entre l'UE et le MERCOSUR est d'établir progressivement une zone de libre-échange, de libéraliser le commerce des services et les investissements, et d'instaurer une coopération dans le domaine de l'industrie, de la recherche, de la technologie, de l'environnement, des transports, des technologies de l'information et des télécommunications. Dans le secteur agricole, l'UE envisage, en principe, une libéralisation réciproque et progressive qui prenne en compte la sensibilité de certains produits. La recherche par l'UE de relations plus étroites avec le MERCOSUR est motivée par la création de l'ALENA. Selon des études de simulation exécutées par la Commission européenne, les tendances actuelles du commerce, conjuguées à un élargissement de l'ALENA, pourraient entraîner pour l'UE une perte de parts du marché dans le MERCOSUR. En revanche, une intégration plus étroite devrait créer de nouveaux débouchés commerciaux dans cette région, en particulier pour les exportations à haute valeur ajoutée de l'UE (par exemple aérospatiale, électronique, informatique, appareils électriques et automobiles) 14/.

57. L'UE a en outre l'intention de négocier des accords de libre-échange analogues avec le Mexique et l'Afrique du Sud. Il est toutefois probable que son réseau très élaboré d'accords bilatéraux avec la plupart des autres groupements et pays en développement restera du type NPF à l'égard des échanges commerciaux et sera axé sur des domaines tels que la coopération et la libéralisation des investissements.

C. Le processus d'intégration en Europe centrale et orientale

58. Le récent redressement économique des pays appartenant à la zone de libre-échange d'Europe centrale, s'il reste modeste et fragile, a cependant créé des conditions favorables à l'accélération et à l'expansion des processus d'intégration entre les participants et avec d'autres pays. L'instauration de la zone de libre-échange, initialement prévue pour l'an 2000, a récemment été avancée à la fin de 1997. La Slovénie a noué des liens économiques étroits avec la zone de libre-échange d'Europe centrale par la voie d'accords de libre-échange bilatéraux avec la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie. En janvier 1995, les membres de la zone de libre-échange d'Europe centrale et la Slovénie ont décidé de réduire de moitié les droits de douane

sur leurs échanges mutuels de produits agricoles à compter du 1er janvier 1996 et d'éliminer complètement les droits restants dans ce secteur d'ici à la fin de 1997. Toutefois, à l'exception du commerce entre la République tchèque et la Slovaquie, les échanges entre les pays de la zone de libre-échange d'Europe centrale restent relativement limités. Le principal partenaire commercial de ces pays est l'UE. L'accord de libre-échange entre les trois Etats baltes - Estonie, Lettonie et Lituanie - est entré en vigueur au début de 1995.

59. L'Accord relatif à l'établissement d'une Union économique au sein de la Communauté d'Etats indépendants (CEI), conclu en 1993, visait à créer un cadre nouveau, fondé sur le marché, pour les échanges commerciaux et la coopération interentreprises. Cet accord-cadre a été suivi en 1994 par la conclusion d'autres accords sur l'établissement d'une zone de libre-échange et sur une union des paiements de la CEI. La coopération au sein de la CEI a permis de sauvegarder une part essentielle des conditions de libre-échange préexistantes, dont bénéficient actuellement les nouveaux Etats indépendants. D'importants problèmes subsistent cependant dans les échanges commerciaux mutuels, notamment sur le plan monétaire, où la coopération a jusqu'à présent fait peu de progrès. Les efforts qui ont été faits pour atteindre les objectifs de l'Union douanière se sont aussi heurtés à des difficultés considérables. Parallèlement à leur participation à l'Union économique de la CEI, de nombreux pays membres ont aussi cherché à établir des liens économiques plus étroits dans un cadre bilatéral, sous-régional ou extrarégional.

60. Les initiatives d'intégration entre pays en transition peuvent être considérées comme un effort visant à rétablir, du moins en partie, les liens économiques étroits qui les unissaient précédemment. Pour les pays tiers, y compris les pays en développement, le redressement économique des pays d'Europe centrale et orientale offrira des perspectives croissantes d'échanges commerciaux mutuels.

D. L'intégration économique dans la région Asie-Pacifique

61. En novembre 1994, 18 Etats membres de l'APEC ^{15/} ont adopté l'objectif à long terme de la liberté et de l'ouverture du commerce et des investissements dans la région Asie-Pacifique. Les pays industrialisés ont l'intention d'atteindre cet objectif en 2010, et les pays en développement en 2020. Les membres de l'APEC ont aussi décidé d'élargir les programmes destinés à faciliter les échanges commerciaux et les investissements et d'en accélérer la réalisation en éliminant les obstacles administratifs et autres; ils renforceront aussi leur coopération afin de mettre en valeur les ressources humaines et naturelles et de développer les capacités technologiques et les entreprises dans la région. Les pays de l'APEC ont confirmé, par la même occasion, leur engagement sans réserve en faveur du système commercial multilatéral, de la mise en oeuvre accélérée des engagements souscrits dans le cadre du Cycle d'Uruguay, de la poursuite du processus de libéralisation unilatérale des échanges commerciaux et des investissements, et de la collaboration avec d'autres pays en vue de faire progresser la libéralisation multilatérale. L'intention de l'APEC n'est pas de créer un bloc commercial centré sur lui-même. L'APEC réduira certes les obstacles entre les économies de la région, mais elle a aussi l'intention

de réduire ceux qui existent entre celles-ci et les économies extérieures; elle veillera particulièrement à faire en sorte que les pays en développement non membres de l'APEC bénéficient aussi de la libéralisation des échanges commerciaux et des investissements, conformément aux dispositions de l'OMC.

62. L'APEC a entrepris d'élaborer des propositions détaillées pour mettre en oeuvre ces décisions et développer le cadre de coopération dans diverses directions, notamment a) l'examen des relations réciproques entre l'APEC et les groupements sous-régionaux existants (Zone de libre-échange de l'ANASE, Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais et ALENA); b) l'élaboration de principes généraux non contraignants en matière d'investissement, assortis de dispositions concernant la transparence, la non-discrimination, le traitement national, les incitations à l'investissement; et c) la poursuite du dialogue au sein de l'APEC sur les questions de politique économique, et des consultations sur les marchés financiers et des capitaux, la mobilisation des capitaux destinés à l'investissement et les mouvements des taux de change. A sa réunion ministérielle de 1995, l'APEC devait étudier les moyens de mettre en oeuvre la Déclaration de Bogor et les principes en matière d'investissement, et préparer un plan d'action en vue d'atteindre l'objectif de la liberté et de l'ouverture des échanges commerciaux et des investissements dans la région.

63. Ce nouveau programme représente une transformation majeure de la coopération de l'APEC devant déboucher, à terme, sur la création de la plus vaste zone de liberté des échanges et des investissements du monde. En 1993, l'APEC représentait les trois quarts environ du PNB mondial et 43 % des exportations globales. Les échanges commerciaux intérieurs de l'APEC représentaient les deux tiers environ des exportations totales des pays membres. La rapidité des progrès vers la réalisation des objectifs à long terme de la libéralisation sera conditionnée par la grande diversité des économies des pays membres de l'APEC. Cette diversité ouvre aussi certaines possibilités : les pays de l'ANASE et les autres pays en développement de l'APEC demeurent une base importante pour les approvisionnements en matières premières et en demi-produits, et pour la délocalisation d'entreprises des pays industrialisés de l'APEC.

64. De grandes divergences subsistent dans les politiques d'investissement, malgré les progrès sensibles qui ont été accomplis dans l'établissement de conditions d'exploitation plus libérales pour les entreprises, la libéralisation notable du contrôle des changes, la mise en place de politiques d'incitation favorables et la multiplication rapide des accords d'investissement bilatéraux et des conventions de double imposition entre les pays membres de l'APEC. Au cours de la période 1991-1992, l'APEC a attiré 37 % en moyenne du total des investissements étrangers directs. Dans certains pays en développement, les investissements étrangers marquent une tendance à la hausse sensible, même en l'absence de tout arrangement formel d'intégration; certains pays en développement sont eux-mêmes devenus d'importants investisseurs. Les politiques autonomes de libéralisation des échanges commerciaux et des investissements mises en oeuvre depuis le milieu des années 80 ont contribué à cette évolution. En outre, les pays de l'APEC ont participé activement aux négociations du Cycle d'Uruguay : les résultats, lorsqu'ils seront pleinement mis en oeuvre, donneront un nouvel élan au commerce et aux investissements dans la région et hors de celle-ci.

65. Il serait très hasardeux, au stade actuel, d'évaluer les effets possibles de l'APEC sur les pays tiers. Les caractéristiques essentielles du programme de l'APEC et la façon dont il sera appliqué restent à définir. A long terme, c'est-à-dire entre 2010 et 2020, lorsque les objectifs de l'APEC devraient être atteints, la libéralisation multilatérale du commerce et des investissements aura fait d'importants progrès, de même que les structures de la production et du commerce des Etats membres en développement de l'APEC. Le renforcement de la coopération dans les domaines de la technologie et de l'investissement occupera probablement une place de premier plan dans les politiques futures de l'APEC et conditionnera de façon décisive les effets sur les pays tiers.

Chapitre III

CONSEQUENCES POUR LE DEVELOPPEMENT ET MESURES POSSIBLES POUR Y FAIRE FACE

A. Principaux problèmes de développement soulevés par les grands espaces économiques dans la situation issue du Cycle d'Uruguay

66. Quelques-unes des principales questions de développement soulevées par les grands espaces économiques sont mentionnées ci-après : a) dans quelle mesure les inquiétudes suscitées par les possibilités de détournement des échanges commerciaux ou des investissements demeurent-elles justifiées après le Cycle d'Uruguay ? b) Comment les pays en développement peuvent-ils profiter des avantages offerts par les grands espaces économiques ? c) Quelles seront les incidences de l'intégration dans les domaines qui ne relèvent pas de l'OMC ? d) Comment l'effet global de l'expansion rapide des grands systèmes d'intégration se répercute-t-il sur les perspectives de développement ? e) Quelle sera l'évolution probable de cette situation au-delà de l'an 2000 ?

67. Comme il est indiqué dans le chapitre II, il ressort d'estimations antérieures au Cycle d'Uruguay concernant les effets *ex ante* de récentes mesures d'intégration, par exemple la réalisation du marché unique européen ou l'établissement de l'ALENA, que les effets nets devraient être peu importants pour les pays en développement considérés dans leur ensemble. Le détournement de courants commerciaux pourrait être important, mais il serait compensé dans l'ensemble par les effets de création d'échanges commerciaux induits par la croissance accélérée des économies intégrées (selon les hypothèses retenues dans les modèles pour les élasticités prix et revenu). Toutefois, ces effets pourraient être très variables pour les différentes catégories de pays en développement, selon la composition de leurs exportations de marchandises et leur aptitude à bénéficier des retombées de la croissance accélérée des économies intégrées.

68. Lorsque les accords du Cycle d'Uruguay auront été mis en oeuvre, les risques de détournement de courants commerciaux devraient généralement être faibles pour les pays en développement. Les réductions de droits de douane découlant des négociations seront plus importantes pour le commerce des pays développés, où ils ne représenteraient plus que la moitié environ des taux NPF précédents, mais elles entraîneront néanmoins un abaissement important des taux NPF des pays développés visant les importations en provenance des pays en développement ainsi que des pays en transition. La suppression totale des droits sur l'acier, les produits pharmaceutiques, la bière, les meubles, la pâte et le papier, le matériel de travaux publics, les machines agricoles, les jouets et divers autres produits éliminera pour l'essentiel les risques de détournement du commerce et des investissements pour les exportateurs qui sont effectivement capables de soutenir la concurrence sur les marchés de l'UE et de l'ALENA. La plupart des pays en développement et des pays en transition bénéficiant du traitement en franchise sous le régime NPF pour un grand nombre de leurs produits industriels, la réduction effective des risques de détournement concernera davantage les produits qui ne bénéficient pas de ce régime ou qui n'en bénéficient que dans une faible mesure. Pour ces produits,

les droits de douane devraient rester en moyenne de l'ordre de 10 % ad valorem après le Cycle d'Uruguay, avec des pics allant de 20 à 30 % pour certains produits des industries alimentaires, les chaussures ou les vêtements dans certains pays développés membres de groupements.

69. Dans des secteurs spécifiques présentant un intérêt particulier pour les exportations des pays en développement, et correspondant dans une large mesure à des produits "sensibles", les risques de détournement du trafic commercial demeureront importants à court et moyen terme. Ces secteurs représentent une part importante des exportations de nombreux pays en développement à destination de l'ALENA et de l'UE (voir tableau). La réduction des niveaux de protection découlant de l'abaissement des droits de douane ou de la suppression des contingents sera faible à court et moyen terme pour les produits agricoles de la zone tempérée et de la zone méditerranéenne, les produits de la pêche, les vêtements, les textiles, les chaussures et d'autres produits industriels, pour lesquels les exportations de certains pays en développement sont devenues relativement compétitives. La progressivité des droits de douane maintiendra un niveau assez élevé de protection effective pour certaines industries de transformation des produits alimentaires, du cuir et de la chaussure. Pour les produits électroniques de consommation, et les ouvrages en acier et en métal, l'imposition de droits antidumping sera toujours possible, diminuant le cas échéant l'importance des réductions tarifaires 16/. Le relèvement des taux NPF, la suppression des avantages NPF pour certains produits de pays déterminés et la gradation progressive de pays en développement pourraient même avoir pour effet d'augmenter les droits de douane effectivement appliqués aux importations des pays en développement à destination des marchés de l'UE, de l'ALENA et de l'Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais.

70. En outre, l'élargissement de groupements régionaux à de nouveaux membres ou l'octroi des avantages du libre-échange à de nouveaux pays associés disposant d'importantes capacités d'approvisionnement en produits concurrents de ceux des pays en développement rendra plus difficile l'accès au marché. Les risques de détournement de trafic augmenteront, qu'il s'agisse d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière. Dans le second cas, ces risques pourraient se trouver aggravés par l'adhésion de nouveaux Etats membres à des tarifs extérieurs, des contingents ou des politiques sectorielles communs. Les avantages issus de la réduction par les nouveaux membres de leur niveau de protection risquent, par ailleurs, de profiter surtout aux fournisseurs régionaux qui bénéficient de l'avantage beaucoup plus important de la libéralisation intégrale.

71. De surcroît, les efforts de libéralisation réalisés dans le cadre d'un système régional pourraient ralentir les progrès de la libéralisation du régime NPF, car les partenaires d'accords d'intégration et d'association risquent d'accaparer le marché disponible (en particulier si le marché régional doit absorber la totalité des disponibilités exportables d'un produit agricole d'un Etat membre; ou si l'augmentation rapide de la capacité d'exportation des textiles et des vêtements bénéficie d'un calendrier de libéralisation accéléré).

72. Au contraire, les changements dans l'accès au marché seront dans la plupart des cas échelonnés dans le temps de sorte que la modification des circuits et des structures du commerce sera étalée sur une plus longue période. Néanmoins, un petit pays relativement peu avancé n'appartenant à aucun des grands groupements et qui exporte principalement des produits sensibles, tels que les vêtements et le sucre, vers les marchés des pays développés, risque de se trouver en plus mauvaise posture qu'un pays en développement qui exporte principalement des produits industriels élaborés.

73. A court terme, le Cycle d'Uruguay n'aura peut-être guère d'effets sur les investissements, mais avec le temps, les incitations à investir dans un Etat membre d'un grand groupement afin de contourner les droits de douane et autres obstacles pourraient diminuer quelque peu. D'autres incitations à l'investissement, par exemple la rationalisation de la production des entreprises multinationales ou la proximité des marchés, conserveront toute leur force. A long terme, cependant, les investissements induits par les obstacles auront tendance à diminuer lorsque les restrictions quantitatives au commerce des textiles auront été supprimées et que les négociations futures programmées pour l'agriculture et les services auront permis une libéralisation supplémentaire importante du régime NPF.

74. Les avantages potentiels que les pays en développement pourraient espérer retirer de l'intégration concernent au premier chef les effets de croissance dont bénéficient les participants à un groupement. L'importance de l'intégration économique entre pays en développement comme option de politique destinée à encourager le développement et à surmonter les contraintes inhérentes aux petits marchés intérieurs a été reconnue. Cette perspective explique le regain d'intérêt et les nouvelles initiatives dont bénéficie le renforcement de l'intégration régionale et sous-régionale entre pays en développement.

75. En principe, les groupements mixtes avec de grands pays commerçants devraient offrir de plus larges perspectives au commerce et aux investissements des pays membres en développement et, par là, à la croissance et au développement, que des groupements sous-régionaux avec des pays en développement voisins. Toutefois, un groupement sous-régional fortement intégré pourrait être une condition préalable à des négociations efficaces avec un partenaire développé. Des groupements de ce genre devraient aussi offrir une meilleure stabilité de l'accès aux marchés des produits et des facteurs. Les pays développés ont aussi été plus enclins à adhérer à des arrangements de groupements mixtes. A la différence des accords préférentiels traditionnels avec les pays en développement, ceux-ci offrent la réciprocité des avantages relatifs à l'accès au marché, à la libéralisation et aux garanties en matière d'investissements, ainsi que la possibilité de prendre en compte d'importantes préoccupations, telles que celles concernant la protection des droits de propriété intellectuelle, ou l'adhésion à des normes visant le travail et l'environnement. C'est pourquoi, en dehors des pays à économie ouverte et relativement avancée, les groupements mixtes risquent de ne pas être une option praticable pour divers pays en développement. Même s'ils bénéficiaient d'un certain délai pour mettre en oeuvre leurs engagements de libéralisation, de nombreux pays en développement auraient de la difficulté à devenir pleinement compétitifs avec les grands pays commerçants dans le délai de 10 ans habituellement prévu. A cet égard, il est essentiel que

les Etats membres développés consentent, dans le cadre des arrangements d'intégration mixte, une assistance financière, un soutien à l'investissement, une coopération technologique et un effort de développement des entreprises, afin de faciliter l'ajustement nécessaire et de porter les industries des pays membres en développement à des niveaux de compétitivité comparables aux leurs. A défaut, l'intégration entre partenaires inégaux pourrait accentuer les déséquilibres et la polarisation.

76. Certains pays en développement ou en transition ont su mettre à profit les arrangements d'intégration avec les grands pays développés. La Turquie, Chypre et Malte, par exemple, ont augmenté leurs exportations vers l'UE à un rythme supérieur à la moyenne. De même, certains pays en transition d'Europe centrale ont tiré parti du statut de zone de libre-échange avec l'UE et sont devenus plus intéressants pour les investisseurs étrangers. Une importante aide technique et financière aux pays associés a facilité le développement et l'ajustement de ces pays. Le Mexique a aussi été en mesure d'augmenter à la fois son commerce et ses investissements pendant la première année d'existence de l'ALENA. Toutefois, les questions de réciprocité et les préoccupations traditionnelles pour les secteurs particulièrement sensibles rendent difficile la négociation d'accords lorsque les nouveaux pays partenaires ont une importante capacité de production de produits sensibles comme les produits alimentaires de base, les produits à base de fruits et de légumes, les vêtements ou les textiles.

77. Comme il a été noté précédemment, les études économétriques concernant les effets sur la croissance de l'intégration économique pour les pays tiers donnent des résultats très variables ^{17/}, suivant les hypothèses retenues en matière d'élasticité et selon que l'on prend ou non en considération les effets dynamiques des économies d'échelle et des investissements. En réalité, la croissance des importations est peut-être beaucoup plus influencée par les cycles économiques. Par exemple, les importations totales de l'UE ont progressé rapidement avant 1991, pour plafonner en valeur réelle du fait de la récession jusqu'en 1994 approximativement, de sorte qu'au cours de cette période les pays tiers n'ont pu bénéficier d'aucun effet de croissance. Depuis 1988, la croissance nominale des importations de l'UE (y compris les échanges intracommunautaires) a atteint un taux annuel de 4,6 %, et a donc été moins dynamique que celle de l'ensemble des pays développés qui s'est établie à 5,6 %. Les importations en provenance des pays en développement ont enregistré un taux de croissance du même ordre, en particulier pour les produits manufacturés, mais les effets de substitution des importations de la PAC ont continué à déterminer la structure de la croissance des importations de produits alimentaires de l'UE.

78. En ce qui concerne les conséquences de l'intégration dans des domaines autres que celui des droits de douane, certains des points les plus importants concernent les normes régionales visant les produits, qui peuvent comporter un important coût d'ajustement pour les pays producteurs en développement. C'est le cas, notamment, lorsque les normes deviennent plus restrictives que celles qui étaient précédemment appliquées par les différents pays membres. L'ouverture préférentielle des marchés publics en faveur des Etats membres ou les préférences de prix pour les marchés publics sont aussi source de substitution régionale des importations.

79. Les effets de l'intégration régionale peuvent aussi se faire sentir dans le secteur des services. Les vols long-courriers des compagnies aériennes régionales seront plus compétitifs que ceux d'une compagnie d'un pays en développement s'ils peuvent transporter des passagers de divers Etats membres. Dans les groupements où la circulation des personnes est libéralisée, l'accès au marché du travail des ressortissants des pays en développement sera plus difficile dans la mesure où les pays développés fixeront des plafonds globaux pour l'accès de la main-d'oeuvre étrangère et l'immigration, à l'intérieur desquels les ressortissants de pays membres de la région auront la priorité. L'existence de règles et de procédures communes en matière d'immigration au sein d'un grand groupement peut avoir pour effet de réduire encore l'accès de la main-d'oeuvre des pays en développement, si les formalités de visa et le contrôle de l'immigration sont étendus à un plus grand nombre de pays tiers et appliqués aussi par des Etats membres précédemment plus libéraux.

80. L'expansion de l'intégration régionale risque aussi de poser des problèmes complexes aux pays en développement en ce qui concerne la coopération en matière de normes écologiques, lesquelles pourraient avoir des incidences analogues à celles des normes techniques. Tout renforcement des normes peut aggraver les difficultés qu'éprouvent les pays en développement à se maintenir sur un marché ou à s'y implanter. En outre, ce renforcement peut avoir pour effet d'augmenter les coûts des producteurs régionaux et immobiliser d'importantes ressources financières et d'investissement. De même, l'application de normes du travail plus rigoureuses peut réduire la compétitivité internationale d'un pays membre d'un groupement régional. La coopération régionale pour le développement technologique et la recherche ou la formation peut aussi, si elle est limitée aux membres, creuser les écarts existant entre le niveau de développement technologique et humain atteint au sein du groupement et ceux des autres pays en développement. Il est peu probable que les politiques communes de recherche prennent en compte les préoccupations des pays tiers en développement : par exemple, les projets de mise au point de nouveaux matériaux peuvent aboutir au remplacement de matières premières produites par les pays en développement.

81. L'intégration dans de nouveaux domaines peut, en revanche, avoir aussi des effets positifs sur le développement. La création d'une union monétaire est, en principe, un facteur de stabilité pour l'économie et contribue à réduire les fluctuations des taux de change. Une monnaie commune réduit, en outre, le coût des transactions commerciales et des paiements au sein du groupement. Ce sont principalement les entreprises régionales qui en bénéficient, mais aussi celles de pays tiers opérant à l'échelle du groupement. En outre, la politique commune de développement de l'UE énoncée dans le Traité de Maastricht devrait conduire à un renforcement des instruments généraux de développement de l'Union visant à une plus grande efficacité. L'élargissement de la CE à la Grèce, au Portugal et à l'Espagne a stimulé une coopération plus étroite entre l'UE et l'Amérique latine, tandis que les trois nouveaux Etats membres assureraient une assise commerciale et financière plus large à la coopération entre la Communauté et les pays en développement.

82. L'effet global de l'expansion du régionalisme sera probablement de limiter les options offertes aux pays en développement en matière de diversification des marchés et des produits. Même si de nombreux pays

en développement appartiennent déjà à un groupement ou à un autre, cela ne leur offre pas les mêmes avantages que l'accès libre et sans discrimination à tous les marchés mondiaux. La majorité des pays en développement ne sont pas membres d'un système d'intégration régional comprenant des pays développés. Ils se trouvent de ce fait de plus en plus désavantagés sur le plan de la concurrence et voient leurs débouchés se rétrécir au fur et à mesure de l'adhésion à ces systèmes d'intégration de nouveaux membres qui les concurrencent sur ces grands marchés où ils commercialisent les mêmes produits à des niveaux comparables de qualité et de prix. Ils représentent en outre une base de production moins intéressante pour l'exportation vis-à-vis des membres des groupements.

83. L'ALENA et l'UE absorbent entre la moitié et les trois quarts des exportations totales de pays en développement extérieurs tels que le Bangladesh, le Costa Rica, l'Equateur, le Honduras, le Pakistan, le Panama ou Sri Lanka. Nombre de pays en développement extérieurs à l'ALENA et à l'UE restent fortement dépendants de produits sensibles; leurs exportations demeurent soumises à des droits de douane relativement élevés, à des contingents et à de fréquentes mesures antidumping et droits compensateurs; certains produits sont en outre fréquemment exclus des avantages du SGP. La part des exportations de produits sensibles à destination de l'ALENA et de l'UE dépasse le tiers des exportations totales (non compris le pétrole) des pays ci-dessus (voir tableau), qui restent donc vulnérables aux risques de détournement des courants commerciaux par les grands systèmes d'intégration.

84. Il est probable que les conséquences de l'élargissement des grands systèmes d'intégration évolueront sensiblement à long terme. Les effets structurels de l'intégration devraient se manifester après l'an 2000. Ils pourraient revêtir les formes suivantes : effets d'échelle et d'efficacité; renforcement des alliances et restructuration des entreprises; redéfinition des stratégies des entreprises à l'échelle d'une région; et devraient modifier les structures de la production et de l'investissement au sein des groupements d'intégration et, par voie de conséquence, la composition sectorielle de la production future, les échanges commerciaux et la compétitivité internationale. Ce type d'effet sera peut-être en définitive le principal changement auquel les pays tiers devront faire face dans leurs relations avec les groupements économiques 18/.

85. Il est probable qu'à long terme aussi bien les grands espaces économiques que le cadre multilatéral subiront des changements considérables. Une nouvelle expansion rapide des grands systèmes d'intégration est déjà programmée. Ils élargiront notablement leur emprise dans les domaines du commerce, de l'investissement, des finances et de la monnaie. On peut se demander si les nouvelles initiatives ne traduisent pas en dernière analyse un besoin d'accélérer le processus de négociations multilatérales dans les domaines où prennent forme les projets d'intégration et où le Cycle d'Uruguay n'a donné que de modestes résultats immédiats, en particulier l'agriculture, les textiles, les services, les marchés publics, les normes techniques et écologiques, et la libéralisation et la coopération en matière d'investissement. Il semble que dans ces domaines les négociations resteront difficiles entre des partenaires qui ont rencontré les mêmes difficultés au cours des négociations du Cycle, même si elles se déroulaient dans un cadre "bilatéral" au sein d'un nouveau groupement d'intégration. Par ailleurs,

le système commercial multilatéral a aussi prouvé qu'il était capable de continuer à évoluer et de s'améliorer par étapes successives. La poursuite de l'élaboration du système multilatéral pourrait offrir aux pays en développement d'importants avantages qui leur permettraient de défendre leurs intérêts face à des partenaires disposant d'un pouvoir de négociation supérieur.

B. Mesures possibles

86. Au premier chef, les pays en développement et les pays en transition doivent faire fond dans une certaine mesure sur leurs politiques nationales afin d'accroître leur compétitivité internationale. Ces politiques pourraient contribuer à atténuer les effets à long terme des grands espaces économiques sur l'économie intérieure. Il est possible, par exemple, de renforcer les politiques destinées à attirer les investisseurs étrangers et les partenaires technologiques. C'est une option à laquelle peuvent recourir les pays n'appartenant pas à de grands groupements, car les décisions relatives aux investissements directs à l'étranger, tout en étant influencées par l'intégration, conservent néanmoins une large indépendance quant à leur implantation.

87. Une réaction plus spécifique aux grands systèmes d'intégration consisterait à encourager les entreprises nationales à investir ou à établir des filiales dans ces groupements, d'où elles pourraient desservir l'ensemble d'une région. Il serait possible d'éviter, de cette manière, les obstacles tels que les tarifs extérieurs communs, tout en bénéficiant des avantages d'un grand marché disposant de normes, de règles et de réglementations communes.

88. Des stratégies de promotion des exportations pourraient être élaborées pour aider les entreprises à diversifier leurs débouchés en s'implantant sur de nouveaux marchés dynamiques qui pourraient ouvrir d'autres perspectives à l'expansion du commerce et des investissements. Ainsi, par exemple, les pays en développement d'Asie pourraient tirer plus efficacement parti des possibilités commerciales offertes dans leur propre région. L'exploitation des nouvelles possibilités d'échanges commerciaux issues du Cycle d'Uruguay pourraient aussi ouvrir d'autres perspectives commerciales. Certains pays en développement devraient aussi pouvoir profiter des perspectives de regain de la croissance en Europe centrale et orientale, ou du processus de réforme en cours au Mexique.

89. Dans certains cas, les pays tiers auraient aussi la possibilité d'adhérer à un grand groupement. Toutefois, mis à part les incertitudes tenant aux avantages effectifs et aux risques d'un tel choix, celui-ci n'est pas toujours possible. Pour des raisons économiques, financières et institutionnelles, un groupement d'intégration peut ne pas avoir la capacité d'absorber de nouveaux membres ou ne pas y être disposé. En outre, les conditions assez strictes de réciprocité présupposent que le candidat a déjà atteint un niveau élevé de compétitivité internationale et de maturité de ses structures de production pour affronter la concurrence interne et renoncer à un certain nombre d'instruments de la politique de développement. Il convient de mentionner qu'il risque d'être aussi difficile de négocier la libéralisation totale de produits sensibles dans le cadre d'un accord d'association que dans les négociations multilatérales.

90. L'adhésion simultanée à plusieurs groupements d'intégration élargit les options de développement et minimise les conséquences de la libéralisation et des disciplines multilatérales. Cette solution est toutefois moins satisfaisante qu'une approche multilatérale, car les pays en développement et les pays en transition ont besoin d'accéder à toutes les grandes économies mondiales et ne peuvent se permettre de négliger aucun des grands systèmes. En outre, l'adhésion multiple peut poser des problèmes de compatibilité, donner lieu à des conflits et contraindre le pays à éviter les discriminations entre partenaires de différents groupements : l'harmonisation voulue ne peut, dans de nombreux cas, être réalisée que par la libéralisation totale et le traitement national.

91. Le renforcement de l'intégration régionale et sous-régionale entre pays en développement est une option plus facile à mettre en oeuvre pour les petits et moyens pays en développement. L'intégration dans l'économie régionale peut servir de tremplin à une future intégration dans l'économie mondiale. Une intégration régionale réussie peut aussi renforcer l'attrait d'un pays pour les investisseurs étrangers et améliorer sa position à l'égard des partenaires étrangers qui préfèrent négocier avec de grandes unités. Les groupements d'intégration entre pays en développement qui ont effectivement atteint leurs objectifs d'intégration sont, toutefois, relativement peu nombreux. Les importants avantages économiques découlant de l'intégration se sont rarement matérialisés sous forme de renforcement de la compétitivité internationale, d'allocation plus efficace des ressources, ou d'essor notable de la production et de l'investissement dans la région du fait de l'existence d'un marché régional plus large. En général, un important potentiel reste sous-utilisé.

92. Les pays en développement pourraient envisager d'étudier les possibilités de nouveaux progrès dans la voie multilatérale. Ils pourraient aussi chercher à défendre leurs droits au sein de l'OMC lorsque l'adhésion de pays à des groupements d'intégration a pour effet de relever les obstacles à l'accès. A cet effet, ils devraient pouvoir bénéficier de conseils techniques. Avec l'accroissement du nombre d'adhérents à ces groupements, cette question prendra une importance de plus en plus grande. En outre, les pays en développement pourraient se préparer activement aux négociations multilatérales sur la libéralisation ultérieure de l'agriculture, des services, des investissements et autres mesures commerciales.

C. Coopération et soutien internationaux

93. Un soutien international serait utile aux pays en développement pour les aider à faire face aux conséquences des grands systèmes d'intégration pour leur commerce et leur développement. Le Conseil du commerce et du développement a suggéré que les grands groupements d'intégration économique prennent eux-mêmes des initiatives pour aider les partenaires commerciaux plus faibles à faire face aux répercussions de leurs activités 19/. Les Etats membres des groupements pourraient offrir une coopération technique aux pays en développement pour identifier de nouvelles possibilités d'interaction économique et les familiariser avec les règles, réglementations et normes adoptées. Ils pourraient encourager la coopération dans le domaine de l'investissement et la création de coentreprises entre leur région et les pays en développement 20/, et prendre toute autre mesure qui pourrait aider

les pays tiers à développer leur coopération commerciale et économique avec leurs groupements respectifs. La CNUCED et d'autres organisations internationales pourraient fournir des conseils, exécuter des analyses techniques, et organiser des programmes de formation et des séminaires sur diverses approches de l'intégration régionale à l'intention des pays participants et des pays tiers, afin de faciliter l'information, le dialogue et l'évaluation en vue d'une meilleure compréhension de ces systèmes. Ce soutien international pourrait aussi aider les pays en développement à évaluer les conséquences et les possibilités que comporteraient pour eux les évolutions au sein des différents grands systèmes d'intégration et à déterminer les options possibles pour y faire face.

94. Pour accroître les chances d'atteindre les objectifs de l'intégration et de la CEPD, un certain nombre de nouvelles initiatives ont été lancées par la Commission permanente de la coopération économique entre pays en développement. Parmi les domaines prometteurs, il faut mentionner : les mesures visant à accroître l'efficacité des régimes de libéralisation du commerce dans les arrangements d'intégration régionale; l'intensification du dialogue et de la coopération entre pays en développement pour l'échange de données d'expérience et l'octroi d'un appui et d'une assistance réciproques pour la coopération et l'intégration économiques; le recours accru aux mécanismes de la coopération technique entre pays en développement; et la promotion du "dialogue de partenariat" dans le cadre de consultations régulières entre pays développés et pays en développement et leurs groupements respectifs, avec la participation du secteur privé.

95. Ce dialogue de partenariat devrait bénéficier d'une participation et d'un soutien internationaux sans réserve car il offre un cadre pour la confrontation des expériences de diverses régions et programmes, l'examen des grandes questions de politique ayant une incidence sur les relations donateur-bénéficiaire ainsi que sur la portée et les caractéristiques des programmes et politiques des donateurs, et la détermination du soutien requis pour mettre en oeuvre les programmes et projets à moyen terme de CEPD et d'intégration sous-régionale entre pays en développement. Ce dialogue pourrait, par conséquent, constituer un instrument efficace pour la promotion de l'intégration économique et de la CEPD en général, et servir de catalyseur pour renforcer les chances de succès des différents projets et initiatives 21/.

Chapitre IV

LES GRANDS ESPACES ECONOMIQUES ET LE SYSTEME COMMERCIAL MULTILATERAL

A. Interaction entre le système commercial multilatéral et l'intégration régionale

96. Les groupements d'intégration régionale, avec leurs vastes ramifications qui s'étendent à une multitude de secteurs et de politiques, sont devenus un trait permanent de l'économie mondiale; ils ont aussi beaucoup changé dans leur portée et leur caractère par rapport aux unions douanières et aux zones de libre-échange traditionnelles envisagées par le GATT. Il apparaît donc nécessaire d'examiner de quelle manière l'évolution de l'intégration régionale pourrait être pleinement intégrée dans le système commercial multilatéral.

97. Les arrangements d'intégration économique et le système commercial multilatéral peuvent coexister. La conclusion des accords du Cycle d'Uruguay démontre que la libéralisation multilatérale des échanges de biens et services et la création de nouvelles règles et disciplines multilatérales peuvent être réalisées avec la participation active des groupements d'intégration économique et de leurs Etats membres. L'intensification et l'accélération des processus d'intégration économique régionale ont progressé parallèlement à d'importantes libéralisations autonomes du commerce dans de nombreux pays en développement ou en transition.

98. Une récente étude du secrétariat de l'OMC portant sur un grand nombre d'accords de zones de libre-échange et d'unions douanières 22/ a abouti à la conclusion que le commerce entre les partenaires de la même région et ceux d'autres régions était devenu de plus en plus important pour les économies nationales depuis la fin de la guerre. L'Europe occidentale, où les politiques mises en oeuvre ont conduit à une nette augmentation de l'importance relative du commerce intrarégional, fait exception. En outre, les membres de groupements ont apporté un soutien actif aux négociations tarifaires multilatérales. Le secrétariat de l'OMC a constaté qu'il n'existait pas parmi les membres de l'Organisation d'arrangements d'intégration régionale du type "forteresse". Dans une beaucoup plus large mesure qu'il n'est généralement admis, les initiatives d'intégration multilatérale et régionale ne sont pas exclusives mais jouent au contraire un rôle complémentaire dans la poursuite d'une plus grande ouverture des échanges commerciaux.

99. Les groupements d'intégration ont introduit dans le débat international sur les politiques commerciales un certain nombre de questions nouvelles de grande importance, et ils sont considérés par certains comme des "laboratoires" permettant de "tester" la manière d'aborder ces questions. Il est possible toutefois qu'il y ait incompatibilité entre les approches adoptées sur la même question dans différentes régions ou que la mise en oeuvre de ces approches soit inadaptée au niveau multinational, par exemple lorsqu'elles ne prennent pas en compte les intérêts des pays en développement.

100. A long terme, la question des relations réciproques entre le système commercial multilatéral et les grands espaces économiques pourrait se poser dans des termes nouveaux. Si tous les projets actuels étaient mis en oeuvre, il en résulterait essentiellement deux grands systèmes d'intégration qui s'étendraient pratiquement à l'ensemble du monde. L'un unirait l'APEC au continent américain; l'autre couvrirait l'ensemble de l'Europe, CEI comprise, engloberait les régions méditerranéennes et africaines, et serait complété par quelques liens interrégionaux avec d'autres groupements régionaux. Un tel scénario pourrait changer le cours des négociations multilatérales futures, ainsi que le rôle de l'OMC. Cette éventualité a soulevé la question de savoir si l'OMC jouera le rôle de catalyseur dans le règlement des conflits ou si elle sera court-circuitée par des négociations directes entre grands systèmes d'intégration 23/.

101. Le fonctionnement effectif des groupements d'intégration a en outre fait ressortir des questions de caractère systémique ainsi que des problèmes concrets qui ne sont pas réglés par le système commercial multilatéral ou qui le sont insuffisamment, malgré la conclusion des négociations du Cycle d'Uruguay :

a) Il est devenu nécessaire d'avoir la possibilité d'examiner et d'expliquer sans tarder les faits nouveaux importants en matière d'intégration économique et d'en évaluer les conséquences potentielles pour les pays tiers, en particulier les pays en développement.

b) Si le cycle de négociations a fait des progrès sensibles dans l'extension des disciplines multilatérales à de nouveaux secteurs, l'intégration progresse encore plus rapidement. Il faut étudier les moyens de faire face à l'intégration économique dans les secteurs non commerciaux où les disciplines multilatérales font défaut.

c) Cette étude a montré en outre la nécessité d'une élaboration plus poussée des critères économiques d'évaluation des incidences extérieures des groupements d'intégration : les critères de composition des échanges et un calendrier ne suffisent pas en eux-mêmes à protéger les intérêts des pays tiers. La signification des expressions "orientation vers l'extérieur" d'un groupement ou "régionalisme ouvert" doit être définie avec plus de clarté. Une analyse plus détaillée des effets de détournement et de création de courants commerciaux doit être complétée par une analyse des effets externes de l'investissement dans d'autres secteurs et prendre en compte les incidences structurelles sur le développement.

d) De nombreuses préoccupations spécifiques des pays tiers concernent les secteurs qui sont, en principe, couverts par les accords du Cycle d'Uruguay, mais dans lesquels aucun niveau d'engagement spécifique ou consolidé n'a encore été négocié pour chaque pays, par exemple le traitement régional préférentiel des transports et des télécommunications, les préférences de prix pour les marchés publics ou les règles d'origine restrictives des zones de libre-échange.

**B. L'incidence des résultats du Cycle d'Uruguay
sur l'intégration économique**

102. La libéralisation notable du commerce international des biens et services accomplie dans le cadre des négociations d'Uruguay aura pour effet de réduire sensiblement l'importance des préférences commerciales traditionnelles et par voie de conséquence les risques de détournement du trafic commercial s'en trouveront réduits pour une vaste gamme de produits industriels. Comme il est indiqué dans le chapitre III.A, les risques de détournement du trafic commercial resteront néanmoins importants pour les pays en développement surtout, en particulier dans l'agriculture, les vêtements et les textiles et pour certains taux de droits élevés, dans les situations de progressivité tarifaire et pendant la période d'élimination progressive des restrictions quantitatives et d'autolimitation des exportations. Par contre, l'intégration progressive du secteur des vêtements et des textiles dans le cadre de l'OMC et la perspective d'un nouveau cycle de négociations dans le secteur agricole pourraient calmer les inquiétudes que suscitent les risques de détournement des courants commerciaux par les groupements d'intégration 24/.

103. Par l'extension future d'engagements spécifiques, l'Accord général sur le commerce des services ouvre de nouveaux secteurs à la libéralisation multilatérale. Toutefois, dans divers secteurs sensibles où les groupements appliquent des règles différentielles ou préférentielles, les négociations n'ont pas encore abouti ou les concessions ont une portée limitée, par exemple dans le cas des transports maritimes, des services de télécommunications de base et de la circulation des personnes.

104. De même, l'Accord sur les marchés publics a sensiblement élargi le nombre d'organismes publics, de produits et de services visés et amélioré les procédures de participation et d'appel d'offres. Cet accord est toutefois fondé sur la réciprocité et la conditionnalité des NCM; en outre, il ne s'applique qu'au petit nombre de pays participants. Enfin, d'importants secteurs des marchés publics en demeurent exclus, même entre les membres, par exemple les télécommunications, les transports ferroviaires et autres services publics d'infrastructure. Les préférences régionales en matière de prix ainsi que les préférences nationales et régionales en matière de marchés publics demeurent en vigueur dans ces secteurs.

105. Le risque de détournement des investissements est un autre sujet d'inquiétude potentiel pour les pays tiers. A cet égard, le nouvel Accord sur les mesures relatives à l'investissement qui influent sur les échanges codifie la prohibition d'imposer aux investisseurs étrangers des conditions ayant un effet équivalent à des restrictions commerciales, qui étaient principalement appliquées dans le passé par les pays en développement (par exemple les prescriptions relatives à la teneur en produits nationaux). L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires restreint l'usage d'incitations en faveur des investissements liés à l'exportation, à l'exception principalement des pays en développement. L'Accord prévoit un examen approfondi et la possibilité d'un élargissement à la politique d'investissement proprement dite et à la politique de la concurrence dans un délai de cinq ans, mais il ne libéralise pas lui-même les investissements dans la production de biens. Des dispositions supplémentaires concernant l'application du traitement national et la libéralisation des réglementations nationales relatives

aux investissements figurent, en principe, dans l'Accord général sur le commerce des services en ce qui concerne les services pour lesquels il existe des engagements spécifiques et à la condition qu'aucune réserve ne soit faite sur les dispositions relatives à la "présence commerciale". La place de plus en plus importante que les anciens ou les nouveaux arrangements d'intégration accordent à la libéralisation réciproque des investissements est en partie due aux pressions croissantes qu'exercent les stratégies de mondialisation du secteur des entreprises. La principale motivation qui pousse de nombreux pays en développement à adhérer à ces accords avec des pays développés est la perspective d'un accroissement des flux d'investissements. Les accords du Cycle d'Uruguay ne réduiront que dans une mesure restreinte les effets de la libéralisation différentielle et préférentielle des investissements ^{25/}. Les résultats des négociations auront une incidence beaucoup plus importante sur la réduction des risques de détournement des investissements en faveur des groupements d'intégration et des pays qui leur sont associés du fait de l'abaissement des obstacles au commerce; les investissements étrangers qui s'implantaient principalement dans les grands marchés ou dans les pays partenaires de zones de libre-échange afin de contourner des obstacles au commerce élevés auront tendance à diminuer avec le temps.

106. Le traitement des services fournit un exemple de la façon dont une même question peut être abordée différemment dans les contextes régional et multilatéral. Adoptant l'approche du mode de fourniture, l'AGCS traite le mouvement des facteurs comme un commerce soumis à une liste positive de concessions en matière d'accès au marché et de traitement national sur une base sous-sectorielle; l'UE considère les services comme un secteur résiduel, comprenant des activités qui ne relèvent pas de la libre circulation des capitaux et des personnes, tandis que l'ALENA traite l'investissement, qu'il concerne les biens ou les services, en recourant à l'approche des listes négatives.

107. Le chevauchement des obligations découlant d'accords régionaux et sous-régionaux et l'acceptation des instruments de l'OCDE ont conduit de nombreux pays à accepter des obligations mutuelles assez rigoureuses en ce qui concerne la pratique des investissements, notamment celle du traitement national dans tous les secteurs à l'exception de quelques domaines réservés. D'autres pays, tout en accueillant généralement les investissements étrangers, n'ont pas accepté d'autres obligations en matière de politique d'investissement proprement dite que celles auxquelles ils ont souscrit dans leurs engagements au titre de l'AGCS (pour ceux qui sont membres de l'OMC). La décision de l'OCDE de négocier un instrument contraignant en matière d'investissement, auquel des pays non membres peuvent souscrire, crée des complications supplémentaires et appelle une action multilatérale sur cette question.

108. Les accords commerciaux multilatéraux de l'OMC, qui établissent des disciplines de vaste portée plaçant tous les pays membres à peu près au même niveau d'obligation, peuvent servir de base à de futurs accords régionaux. Ces accords ne doivent pas nécessairement établir des instruments régionaux spécifiques pour traiter toutes les règles commerciales, mais pourraient renvoyer aux instruments de l'OMC et se concentrer sur les principales questions fondamentales subsistant dans les relations commerciales entre les pays membres.

**C. Les règles de l'OMC en matière d'intégration régionale
à la lumière du dynamisme de l'intégration régionale**

109. Le Mémorandum d'accord du Cycle d'Uruguay sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT, qui contient des dispositions concernant les zones de libre-échange et les unions douanières, ne change pas le caractère fondamental des règles et critères du GATT, mais en définit certains avec plus de précision. L'établissement des zones de libre-échange et des unions douanières doit normalement être mené à bien dans un délai de 10 ans. En outre, des lignes directrices plus précises ont été élaborées tant en ce qui concerne la règle selon laquelle les droits de douane et restrictions aux échanges commerciaux des pays tiers ne doivent pas être plus élevés ou plus restrictifs qu'avant la création du groupement qu'en ce qui concerne le calcul du niveau moyen des droits dans le cas des unions douanières. En revanche, d'autres critères de l'article XXIV qui font l'objet de débats intenses n'ont pas été éclaircis, par exemple la signification de l'engagement de libéraliser sensiblement tous les échanges commerciaux mutuels. La proposition présentée durant les négociations afin qu'aucun grand secteur ne soit exclu n'a pas été retenue. Le Mémorandum d'accord reconnaît cependant que la contribution à l'expansion du commerce mondial augmente si les obstacles au commerce sont éliminés pour tous les échanges mutuels et si aucun grand secteur n'est exclu. Il soulève de nouvelles questions d'interprétation dans les cas où une zone de libre-échange est créée entre un pays développé et un pays en développement : les pays en développement devront-ils offrir la pleine réciprocité dans le délai de 10 ans même lorsqu'il existe d'importantes différences de niveau de développement ? Enfin, le Mémorandum reprend l'hypothèse implicite que les critères de la composition des échanges et de la brièveté relative des calendriers de mise en oeuvre entraîneront une concurrence suffisante au sein du groupement pour minimiser les effets préjudiciables à l'égard des pays tiers. Il est néanmoins réaffirmé dans le préambule que lors de l'établissement ou de l'élargissement de ces accords, les parties devraient, dans toute la mesure possible, éviter de créer des effets préjudiciables pour le commerce des autres pays. De même, la clause d'habilitation continue de prévoir un traitement spécial pour les groupements d'intégration entre pays en développement.

110. Des critères correspondants ont été établis pour les arrangements d'intégration économique dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services. Selon l'article V de cet accord, les accords libéralisant le commerce des services doivent couvrir un nombre important de secteurs, y compris tous les modes de fourniture, et éliminer toutes mesures discriminatoires entre les partenaires. L'Accord prévoit une certaine souplesse en faveur des pays en développement participant à des accords régionaux, ainsi que dans le cas d'accords entre pays en développement seulement. Tout accord sur la libéralisation des services doit faciliter le commerce entre les partenaires et ne pas relever le niveau général des obstacles au commerce des services pour les pays tiers dans les secteurs ou sous-secteurs visés par rapport au niveau antérieur à l'Accord. L'article V bis de l'AGCS permet aux groupements d'établir des marchés du travail pleinement intégrés, à condition que les ressortissants des partenaires soient dispensés des obligations de résidence et de permis de travail.

111. En outre, les accords du Cycle d'Uruguay ont amélioré les procédures destinées à assurer la transparence de ces accords, notamment la notification, la remise de rapports réguliers et l'examen périodique. Ils ont aussi amélioré les procédures de consultation et de négociation des compensations, ainsi que le traitement des arrangements qui ne remplissent pas intégralement les conditions prescrites à l'article XXIV. En particulier, les procédures de règlement des différends de l'OMC peuvent être invoquées "pour ce qui est de toute question découlant de l'application des dispositions de l'article XXIV relatives aux unions douanières et aux zones de libre-échange". Même les groupements qui avaient été considérés antérieurement comme satisfaisant aux dispositions de l'article XXIV seront soumis à ces procédures. La Communauté européenne a toutefois proposé que cette disposition soit réexaminée ultérieurement dans le cadre de l'OMC, estimant que le recours aux procédures de règlement des différends de l'OMC devrait être limité aux mesures spécifiques découlant de l'application de l'article XXIV, et que la conformité avec le GATT des zones de libre-échange et des unions douanières existantes ne devrait pas être remise en question, si celles-ci ont été notifiées antérieurement et n'ont donné lieu à aucune recommandation de la part des Parties contractantes.

112. Les procédures du GATT/OMC visent principalement à déterminer la compatibilité des accords d'intégration avec l'article XXIV et les autres dispositions du GATT. Le Conseil de l'AGCS commencera aussi à examiner des groupements particuliers d'intégration à la lumière de l'article V de l'Accord sur les services. L'Organe d'examen des politiques commerciales pourrait aussi en principe examiner des groupements d'intégration spécifiques, mais il n'a examiné en fait que l'Union européenne. Les procédures du GATT ont été jusqu'à présent d'une efficacité limitée : seuls deux des groupements d'intégration existants, la CARICOM et l'Union douanière tchèque et slovaque, ont été formellement déclarés être en conformité avec les dispositions de l'article XXIV. Les Parties contractantes du GATT n'ont formulé aucune conclusion concrète ou recommandation d'action concernant un quelconque arrangement dont la compatibilité avec le GATT n'a jamais été établie.

**D. Moyens de renforcer les principes multilatéraux
visant l'action des groupements**

**1. Examen international des principaux grands groupements
ou systèmes nouveaux**

113. La prolifération et l'approfondissement rapides des grands espaces économiques ont suscité des inquiétudes parmi les pays non participants et fait ressortir la nécessité pour tous les pays, y compris les pays tiers n'appartenant pas à l'OMC, d'étudier de concert avec les participants les faits nouveaux importants de l'intégration économique qui pourraient avoir une incidence majeure sur les pays tiers.

114. Le Conseil du commerce et du développement de la CNUCED est un lieu d'échange de vues, d'information et d'explication, notamment, sur les nouveaux groupements et systèmes. La CNUCED pourrait procéder à une évaluation de leurs effets, en particulier sur les pays en développement et les pays en transition, et évaluer leurs incidences sur l'évolution du système commercial multilatéral, conformément à la conclusion 402 (XL)

du Conseil du commerce et du développement. Ces échanges de vues pourraient renforcer la transparence et aider les pays en développement et les pays en transition à fournir une assistance à leurs entreprises pour qu'elles s'adaptent aux nouvelles conditions de l'échange commercial et de l'investissement dans les marchés régionaux.

2. Principes et critères visant les groupements d'intégration économique

115. L'Assemblée générale des Nations Unies, la huitième Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et le Conseil du commerce et du développement ont tous invité les groupements à être ouverts sur l'extérieur, à promouvoir la croissance de l'économie mondiale et à prendre en compte les intérêts des pays tiers, en particulier ceux des pays en développement 26/. Ils insistent de la même façon sur le rôle important que joue le système commercial multilatéral et invitent les groupements à soutenir ce système. Lors de l'élaboration de leurs politiques, les groupements d'intégration sont censés observer les disciplines et les règles multilatérales. Etant donné l'extension rapide de ces groupements au-delà des secteurs visés par les engagements multilatéraux contractuels, il apparaît néanmoins nécessaire de mettre au point de nouveaux critères pour évaluer les incidences économiques des actions des groupements sur les pays tiers. En fait, le traitement préférentiel ou différentiel en faveur des Etats membres d'un groupement dans tout nouveau secteur risque probablement de comporter aussi un coût pour les pays tiers. Il en sera ainsi même en l'absence de toute intention, même si les obstacles extérieurs ne sont pas relevés, et même si les mesures régionales conduisent à une libéralisation intrarégionale des investissements, des services ou de la circulation des personnes.

116. A la différence de la substitution nationale ou régionale des importations ou des investissements, l'"orientation vers l'extérieur" des groupements correspond, théoriquement, à maints égards à l'orientation vers l'extérieur des politiques nationales. L'importance des effets économiques nets du détournement et de la création de courants commerciaux et d'investissements a déjà été soulignée ci-dessus, de même que les difficultés de parvenir à une évaluation fiable. Un autre critère important de l'orientation vers l'extérieur est de déterminer si, ou dans quelle mesure, les obstacles à l'égard des non-participants seraient réduits parallèlement à l'établissement de nouveaux arrangements régionaux. En d'autres termes, toute mesure de libéralisation intrarégionale dans un secteur quelconque devrait aller de pair avec un certain degré de libéralisation sur une base NPF négociée ou en faveur de partenaires commerciaux plus faibles. De même, les pays tiers devraient avoir la possibilité de participer à la coopération dans des secteurs ou des domaines non commerciaux spécifiques. Le fait que l'intégration économique accroît effectivement la capacité économique des groupements, par les effets d'échelle et d'efficacité sur les coûts de production ou autres effets dynamiques des investissements, milite en faveur de cette approche. En outre, la mondialisation croissante renforce l'argument en faveur d'une multilatéralisation de la collaboration au-delà des groupements, compte tenu de l'intérêt grandissant que manifestent

les entreprises des groupements à l'égard des opportunités offertes par les pays tiers et de la nécessité d'une coopération mondiale pour mener à bien les grands projets en matière de recherche et de technologie.

117. L'orientation vers l'extérieur suppose aussi que les membres d'une zone de libre-échange aient la faculté de participer à des arrangements avec des pays tiers sur une base régionale ou interrégionale ou dans le cadre de l'OMC. Il faudrait veiller, en outre, à ce que les dispositions des accords régionaux ne mettent pas en cause les droits acquis dans le cadre de l'OMC ("acquis du GATT") ou ne limitent pas le recours à son mécanisme de règlement des différends.

118. Conformément aux lignes directrices établies par le Conseil, les groupements devraient veiller à la transparence de leurs règles, règlements et normes. Les accords des groupements deviennent de plus en plus exhaustifs et volumineux, ce qui en rend la compréhension difficile, spécialement pour les tiers qui n'ont pas participé à leur négociation. Des explications et des consultations préalables doivent donc être prévues à l'intention des pays tiers et de leurs entreprises. Une définition plus précise de l'"orientation vers l'extérieur" dans le sens indiqué ci-dessus contribuerait, dans une certaine mesure, à répondre aux vœux de l'Assemblée générale, qui a demandé aux groupements de prendre en compte les effets de leurs accords sur les pays tiers, de manière à encourager la croissance de l'économie mondiale et à stimuler la libéralisation et la coopération multilatérales.

119. En ce qui concerne la "conscience du développement", le Conseil du commerce et du développement a estimé que "les groupements d'intégration devraient assumer une responsabilité particulière quant à leurs conséquences pour les partenaires commerciaux relativement faibles, s'agissant notamment de pays en développement" 27/. Cette exigence découle du fait que les effets positifs et négatifs ne touchent pas nécessairement tous les pays tiers de la même manière. De grandes différences peuvent exister entre les pays développés et les pays en développement, ainsi qu'entre pays et régions en développement. La concentration sur un certain nombre de pays en développement des risques de détournements des courants commerciaux après le Cycle d'Uruguay illustre ce fait (voir tableau). Pareillement, la capacité de mettre à profit les possibilités de croissance potentielles offertes par les groupements d'intégration ou des retombées du regain de croissance est très variable d'un pays en développement à un autre, suivant la composition des exportations. Comme en est convenu le Conseil, lorsque de nouveaux Etats deviennent membres de groupements il conviendrait d'éviter, autant que possible, que ces adhésions n'aient des conséquences préjudiciables pour l'accès au marché des pays en développement 28/. L'expérience récente montre la pertinence de ce principe en ce qui concerne l'AMF et les mesures antidumping, ainsi que les avantages du SGP. Les groupements devraient offrir une assistance supplémentaire aux pays en développement en leur expliquant leurs systèmes et en les aidant à s'adapter aux nouvelles conditions du commerce et de l'investissement, ainsi qu'aux possibilités offertes par le marché régional. Il serait particulièrement utile à cet égard que les groupements encouragent la coopération en matière d'investissement et de technologie avec les pays en développement intéressés.

120. La notion de "régionalisme ouvert" a récemment fait des progrès en tant que principe majeur des nouveaux groupements d'intégration, en particulier en Amérique latine et en Asie. Dans ses différentes expressions, ce principe pourrait être considéré comme une application concrète du principe plus large de l'"orientation vers l'extérieur". Dans le contexte de la CEPAL, le régionalisme ouvert implique, en particulier, que tout groupe permette à tout pays d'adhérer, sous réserve qu'il soit disposé à accepter les accords déjà conclus. Plusieurs groupements sous-régionaux d'Amérique latine pratiquent déjà de facto l'adhésion souple par la voie d'accords bilatéraux et plurilatéraux avec d'autres pays à l'intérieur et en dehors de leur région. Dans le contexte de l'APEC, le régionalisme ouvert implique que tout pays membre apporte son appui à l'accélération de la libéralisation multilatérale du commerce et de l'investissement, tout en faisant progresser simultanément le commerce et l'investissement régional et en encourageant la libre circulation des biens, des services et des capitaux par des méthodes non préférentielles. Les avantages retirés par l'APEC de la libéralisation seraient accessibles aux autres pays sur une base de réciprocité, y compris dans le cadre de négociations multilatérales. Il serait veillé tout particulièrement à ce que les pays en développement non membres de l'APEC en bénéficient aussi, conformément aux dispositions de l'OMC. Parallèlement, il est attendu des pays de l'APEC qu'ils encouragent la poursuite des négociations multilatérales sur le commerce, les services et l'investissement, ainsi que la libéralisation nationale sur une base NPF. La façon concrète dont les différents niveaux de libéralisation nationale, sous-régionale, régionale et multilatérale seront combinés n'ayant pas encore été mise au point, il serait prématuré d'évaluer les conséquences d'une entreprise aussi complexe.

3. Intégration dans le système commercial multilatéral

121. La façon la plus efficace d'intégrer les groupements régionaux dans le système commercial multilatéral est de poursuivre la libéralisation du commerce et d'intensifier les disciplines au niveau multilatéral. Les accords du Cycle d'Uruguay, avec l'extension au secteur des services des disciplines de l'OMC visant les groupements régionaux, orientent eux-mêmes l'action future dans cette direction. L'extension de l'accord sur les règles d'origine non préférentielles aux règles d'origine des groupements d'intégration semblerait être une question prioritaire, afin d'assurer que ces règles ne limitent pas abusivement les approvisionnements en biens finals et intermédiaires en provenance de pays tiers. Idéalement, un ensemble commun de règles d'origine à des fins préférentielles et non préférentielles contribuerait beaucoup à atteindre cet objectif. A défaut, certaines normes au moins devraient être fixées pour les règles des groupements d'intégration : il devrait toujours être possible d'utiliser au moins un certain pourcentage de matières en provenance de pays tiers, quelles que soient les conditions d'origine spécifiques d'un produit particulier (en d'autres termes, il devrait y avoir, dans tous les systèmes d'origine, un critère de remplacement autorisant l'importation à hauteur de 30 %, par exemple, de biens intermédiaires en provenance de pays tiers pour bénéficier des préférences). L'établissement de normes multilatérales pour les règles d'origine préférentielles profiterait aussi aux petits partenaires des accords de libre-échange.

122. La multilatéralisation des "questions nouvelles" qui ont été incluses dans plusieurs accords régionaux pose un problème plus complexe. Les différentes approches adoptées risquent de ne pas être faciles à concilier. Dans un premier temps, cependant, on pourrait procéder à une analyse comparative de la façon dont ces "questions nouvelles et émergentes" ont été traitées dans les divers accords régionaux et sous-régionaux. Le calendrier dont sont assortis les accords du Cycle d'Uruguay engendrera, en 1999-2000, de nouvelles négociations multilatérales qui se transformeront probablement en un nouveau cycle multilatéral après l'inclusion de toutes les questions qui devraient être ajoutées au programme de travail de l'OMC à sa première réunion ministérielle prévue à Singapour pour la fin de 1996.

ᄁᄁᄁ

1/ Un examen exhaustif des faits récents survenus dans l'intégration économique entre pays en développement figure dans le document "Principaux faits nouveaux survenus dans le domaine de la coopération économique entre pays en développement, incidences des résultats du Cycle d'Uruguay sur la CEPD, consultations régulières, appui technique, assistance et perfectionnement des compétences", CNUCED, 1995 (TD/B/CN.3/14). Voir aussi "Development of integration processes in Latin America and the Caribbean", CEPAL, 1995 (LC/R.1527 et additifs).

2/ Pour une analyse et des références supplémentaires sur les ouvrages économiques, voir CNUCED, "Mise en oeuvre des recommandations adoptées par la Conférence à sa huitième session : évolution et conséquences des espaces économiques et des processus d'intégration régionale" (TD/B/40(1)7).

3/ Pour une analyse détaillée, voir T. Grennes et B. Krissoff, "Agricultural trade in a North American Free Trade Agreement", The World Economy, vol. 16, No 4 (juillet 1993).

4/ Par exemple, agrumes, fruits transformés, jus d'orange concentré, fleurs coupées. Voir A.T. Bryan, "Beyond NAFTA: CARICOM dilemma", Caribbean Affairs, vol. 7, No 1 (mars-avril 1994).

5/ Pour une analyse plus détaillée, voir CNUCED, "Mise en oeuvre des recommandations adoptées par la Conférence à sa huitième session : évolution et conséquences des espaces économiques et processus d'intégration régionale" (TD/B/40(1)7); et aussi R.H. Steinberg, "Antidotes to regionalism: responses to trade diversion effects of the North American Free Trade Agreement", Stanford Journal of International Law, vol. 29, No 2 (été 1993).

6/ Voir United States International Trade Commission, publication No 2353, The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico (février 1991), de 4-12 à 4-27.

7/ Voir aussi "The implications of NAFTA for the Asia and Pacific region: Regional perspective", CESAP, 1994 (ITEC/NAFTA/1).

8/ Gary Hufbauer et Jeffry Schott, "Western Hemisphere Economic Integration", Institute for International Economics, Washington, D.C., 1994.

9/ Voir aussi "Recent changes in the European Union and their potential effects on Latin America", CEPAL, 1995 (LC/R.1507).

10/ Voir les communications de la Commission, "Agriculture in the GATT negotiations and the reform of the CAP", SEC(92) 2267 final (Bruxelles, 25 novembre 1992).

11/ Voir "Mise en oeuvre des recommandations adoptées par la Conférence à sa huitième session : évolution et conséquences des espaces économiques et des processus d'intégration régionale", rapport du secrétariat de la CNUCED (TD/B/40(1)7).

12/ Voir aussi Commission européenne, "Development cooperation policy in the run-up to 2000", SEC(92) 915 final (Bruxelles, 15 mai 1992).

13/ Voir "Solemn joint declaration between the Council of the European Union and the European Commission, on the one hand, and the MERCOSUR member States on the other", OJ No C 377 (31 décembre 1994).

14/ Voir Commission des Communautés européennes, "The European Community and MERCOSUR: an enhanced policy", COM(94) 428 final (Bruxelles, 19 octobre 1994).

15/ Australie, Brunéi, Canada, Chili, Chine, Etats-Unis, Hong Kong, Indonésie, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, République de Corée, Singapour, Taiwan, Province de Chine, Thaïlande.

16/ Voir "Identification of New Trading Opportunities arising from the Implementation of the Uruguay Agreements in Selected Sectors and Markets", CNUCED, juin 1995 (TD/B/WG.8/2).

17/ Voir "Evolution et conséquences", op. cit. (TD/B/40(1)7).

18/ Voir aussi CESAP, 1994, op. cit.

19/ Conclusions 408 (XL). (Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session, Supplément No 15, A/48/15, vol. II).

20/ Le programme pilote de l'UE "EC - Investment Partners" est un exemple d'approche de partenariat visant à promouvoir les coentreprises dans les pays en développement.

21/ Conclusions concertées de la deuxième session de la Commission permanente sur la CEPD (figurant dans le document TD/B/41/(2)/7, annexe I) et "Review of the Work Programme of the Standing Committee on ECDC with special emphasis on the preparations for UNCTAD IX" (TD/B/CN.3/15, chap. IV).

22/ "Regionalism and the World Trading System", secrétariat de l'OMC, Genève, avril 1995. Voir aussi "L'intégration régionale et le système commercial multilatéral : synergie et divergence", secrétariat de l'OCDE, 1995.

23/ Pour un examen plus approfondi des conséquences politiques des groupements régionaux pour la libéralisation multilatérale du commerce, voir Jeffrey A. Frankel et Shang Jin Wei, "The New Regionalism on the Emerging Global Trading Environment and developing Asia", Banque asiatique de développement, Manille, mai 1995; et Bhagwati Jagdish, "Regionalism and Multilateralism: An Overview", et J. de Melo et A. Panagariza, "New Dimensions in Regional Integration", New York, Cambridge University Press, 1993.

24/ Le rapport de la CNUCED intitulé "Identification of New Trading Opportunities Arising from the Implementation of the Uruguay Round Agreements in Selected Sectors and Markets" fournit un compte rendu détaillé des réalisations et des limitations (TD/B/WG.8/2).

25/ L'Accord sur les mesures concernant les investissements qui sont liés au commerce des marchandises est plus strict que certaines dispositions de l'ALENA.

26/ Conclusions du Conseil du commerce et du développement 408 (XL) : Espaces économiques et processus d'intégration régionale.

27/ Ibid.

28/ Ibid.
