



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

Distr.
LIMITÉE

TD/B/SEM.1/L.2
19 janvier 1996

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT
Séminaire sur les arrangements économiques
régionaux et leurs relations avec
le système commercial multilatéral
Genève, 15 janvier 1996
Points 3, 4 et 5 de l'ordre du jour

CONSEQUENCES DU DYNAMISME DES GRANDS ESPACES ECONOMIQUES :

- A) CONSEQUENCES POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT
EN CE QUI CONCERNE LE COMMERCE ET L'INVESTISSEMENT
ET MESURES EVENTUELLES QUI POURRAIENT ETRE PRISES
- B) EXPANSION DANS DE NOUVEAUX SECTEURS

LE REGIONALISME ET LE SYSTEME COMMERCIAL MULTILATERAL

POSSIBILITES DE COOPERATION INTERNATIONALE ET D'APPUI
AUX PAYS EN DEVELOPPEMENT, S'AGISSANT NOTAMMENT
DE MESURES VISANT A RENFORCER L'INTEGRATION
ECONOMIQUE ENTRE CES PAYS

Résumé du Président

1. Le Séminaire a suscité un grand intérêt et a bénéficié de la large participation de nombreux experts venus de toutes les régions. Les débats ont été animés et fructueux, notamment grâce aux communications présentées par un certain nombre de participants, dont de nombreux représentants venus des capitales, et de secrétariats de groupements d'intégration, sans oublier la documentation détaillée établie par le secrétariat de la CNUCED et par plusieurs experts. Les divers points de l'ordre du jour ont été présentés par quatre experts, dont deux auteurs des études présentées, qui ont ensuite animé les discussions. Les participants ont remercié le Gouvernement japonais de son soutien financier pour l'organisation du Séminaire. Le présent texte est un résumé de quelques-unes des questions examinées au cours du débat.

2. Le Séminaire, convoqué par le Conseil du commerce et du développement, faisait suite aux délibérations, conclusions et recommandations du Conseil à sa quarantième session sur l'évolution et les conséquences des grands espaces économiques et des processus d'intégration régionale. Les conclusions 408 (XL) du Conseil avaient témoigné d'une large convergence de vues sur l'évaluation des nouvelles caractéristiques et de l'expansion dynamique des grands espaces économiques ainsi que de leurs incidences sur les pays tiers, en particulier les pays en développement. Le Conseil y avait énoncé certains grands principes et directives pour que les groupements d'intégration régionale soutiennent le système commercial multilatéral, tiennent compte de leurs incidences sur les pays tiers et assument une responsabilité spéciale quant à leurs conséquences pour le développement.

3. Il a été noté que les groupements d'intégration s'étaient rapidement élargis à de nouveaux pays et à de nouveaux domaines, même après l'aboutissement du Cycle d'Uruguay. Les raisons de ce dynamisme tenaient notamment au fait que les arrangements régionaux permettaient de compléter et d'élargir ce qui avait pu être réalisé au niveau multilatéral. Les espaces économiques ne se cantonnaient plus à l'élimination des droits de douane; multidimensionnels et multisectoriels, ils couvraient désormais un large éventail de politiques ayant des incidences sur le commerce international, l'investissement et le développement. Contribuaient également à cette évolution la nécessité pour le secteur privé d'obtenir un meilleur accès aux marchés et d'élargir ses perspectives d'investissement, ainsi que le progrès technologique rapide dont la rentabilité économique passait par l'existence de vastes marchés.

4. La nature, l'objet et l'envergure des grands espaces économiques et des arrangements d'intégration régionale existants variaient considérablement selon les cas. Ces arrangements pouvaient avoir, pour les pays tiers, des effets négatifs de détournement de courants commerciaux et de courants d'investissement, mais ils pouvaient également stimuler la croissance des pays membres et accroître ainsi la demande d'importations originaires de pays extérieurs aux groupements. Il a été noté que d'après des estimations des incidences des arrangements d'intégration régionale, les effets nets sur les pays tiers dans leur ensemble étaient limités. Des doutes ont toutefois été exprimés quant à la possibilité d'isoler les effets de l'intégration d'autres facteurs déterminants du commerce, tels que les taux de change. Il serait

important, bien que difficile, de déterminer quelles avaient été les conséquences réelles pour les pays tiers.

5. Les grands espaces économiques pouvaient avoir des effets positifs sur le développement des pays en développement membres. Mais des craintes ont été exprimées quant aux éventuels effets négatifs sur le commerce et l'investissement des pays en développement extérieurs aux groupements, l'accès à des conditions préférentielles constituant un gros avantage sur les principaux marchés consommateurs mondiaux. Ces risques étaient particulièrement élevés pour les pays et les régions en développement qui n'appartenaient pas à de grands groupements. On trouvait parmi ces pays en développement quelques-uns des pays les plus pauvres.

6. Le Séminaire a examiné diverses options qui s'offraient aux pays en développement dans ce contexte. Il a été jugé important de renforcer la libéralisation multilatérale. Les groupements régionaux ou sous-régionaux de pays en développement ne procuraient pas des avantages comparables à ceux des grands espaces économiques, mais pouvaient faciliter l'accès à ceux-ci. Les problèmes rencontrés par les pays en développement dans leurs efforts d'intégration concernaient la répartition des coûts et des avantages, le manque de ressources, et des facteurs politiques tels que la perte de souveraineté à un stade précoce de l'intégration. En revanche, les grands groupements d'intégration avaient considérablement encouragé l'intégration sous-régionale entre pays en développement par leur coopération financière et technique ou l'octroi du traitement cumulatif à des groupements en vertu de leurs règles d'origine.

7. Devenir membre d'un grand espace économique pouvait être une option valable, à condition de satisfaire aux conditions d'adhésion et de compétitivité. Les conditions de réciprocité pouvaient être difficiles à remplir à court terme, même s'il était reconnu que des relations du type donneur-bénéficiaire ne constitueraient pas la méthode d'intégration à l'avenir. Les expériences concrètes de coopération entre de petits pays en développement et de grands espaces économiques montraient que les mesures positives adoptées, telles que le SGP et une coopération technique et financière, ne se traduisaient pas nécessairement par un accroissement du commerce, des investissements étrangers directs ou de l'industrialisation.

8. On a souligné, à propos des nations commerçantes relativement faibles, l'importance d'un renforcement des politiques nationales pour accroître la

compétitivité et la capacité de faire face aux exigences du régionalisme. La création de pôles de développement au sein des groupements régionaux pouvait sensiblement resserrer les liens économiques entre les pays membres et dynamiser le développement, à condition que des mesures appropriées soient prises pour mieux répartir les coûts et les avantages au sein des groupements.

9. Un expert a proposé que les groupements prenant de nouvelles mesures d'intégration accordent le bénéfice d'une partie au moins des préférences réciproques aux pays en développement non membres, afin d'atténuer les effets, pour ces pays, de détournement de trafic. Une façon de procéder à cet égard serait d'améliorer le SGP. Les exportations des PMA devraient bénéficier de l'admission en franchise dans tous les secteurs. Des avantages additionnels devraient également être accordés aux pays en développement à faible revenu répondant aux conditions de l'IDA. Il a également été suggéré de transformer le SGP en mécanisme à durée indéterminée, gage de stabilité pour les décisions d'investissement. Cet expert a en outre proposé que l'on étudie la possibilité d'accorder davantage de droits aux pays non membres au titre du GATT. Le paragraphe 5 de l'article XXIV du GATT énonçait les conditions devant être remplies par les unions douanières et les zones de libre-échange. L'une des principales restrictions était que les mesures commerciales au moment de la formation d'une union douanière ne devraient pas être plus restrictives que celles qui étaient appliquées avant la création de cette union. Il faudrait tenir compte de la modification des droits appliqués aux non-membres par rapport aux membres. Il a toutefois été souligné qu'accorder davantage de droits aux pays non membres, au-delà de ceux dont ils bénéficiaient déjà au titre de l'article XXIV du GATT, impliquerait une modification de cet article.

10. Plusieurs délégations ont souligné que les grands espaces économiques s'étendaient progressivement à de nouveaux secteurs ayant des incidences appréciables sur les pays tiers et sur le système commercial multilatéral. L'extension à des secteurs non commerciaux créait une situation dans laquelle les règles multilatérales existantes axées sur les droits de douane et le commerce n'étaient plus suffisantes pour réguler les activités des groupements et protéger les intérêts des pays tiers. Dans les cas où les nouveaux domaines n'étaient pas visés par des disciplines multilatérales, un pays non membre n'avait aucun moyen de se défendre vis-à-vis des groupements régionaux. Le système multilatéral devrait permettre de superviser les initiatives des groupements régionaux.

11. Les normes de travail, les mouvements de main-d'oeuvre, les règles en matière d'immigration et les normes sociales ont été évoqués comme autant de domaines où l'intégration économique progressait et comme autant d'éléments essentiels à l'obtention de résultats socialement équilibrés. Il fallait néanmoins se demander dans quelle mesure l'intégration dans ces domaines risquait de durcir les conditions d'accès des pays tiers aux marchés régionaux du travail. L'attention a en outre été attirée sur l'intérêt des résultats de la Conférence de Copenhague, tenue en 1995, et sur les conventions de l'OIT existantes.
12. L'investissement et la technologie occupaient une place grandissante dans l'intégration régionale. Les arrangements régionaux pouvaient comprendre une libéralisation préférentielle des investissements réciproques si cela n'avait pas déjà été fait sous l'égide de l'OCDE. Des mesures préférentielles de libéralisation ou les encouragements à investir sur de grands marchés régionaux pouvaient comporter d'importants risques de détournement d'investissement au détriment des pays tiers. De tels effets ont été jugés particulièrement graves pour les perspectives de croissance de pays en développement tiers. Des analyses supplémentaires étaient nécessaires pour déterminer dans quelle mesure d'importantes modifications des flux d'investissement au profit des pays membres de groupements régionaux pouvaient être attribuées à l'intégration, ou à d'autres raisons.
13. On a souligné l'importance des questions non commerciales dans les groupements de pays en développement. Les petits pays en développement et les pays les moins avancés ne pourraient que bénéficier d'une intégration assortie d'objectifs dynamiques et d'une coopération concernant l'infrastructure, l'investissement et la mise en valeur des ressources humaines et visant à accélérer le développement. Toutefois, le commerce au sein des groupements de pays en développement ne représentait qu'un faible pourcentage du commerce total, en grande partie parce que les opérateurs économiques n'avaient pas pleinement conscience des débouchés commerciaux et des débouchés d'investissement existants, et en partie à cause du manque de compétences en matière de commercialisation. S'ajoutaient à cela l'étroitesse de la base de production et l'insuffisance des réseaux de transport et de communication.
14. Un débat animé a eu lieu sur les relations entre le régionalisme et le système commercial multilatéral. Le progrès rapide du régionalisme en dépit de l'aboutissement du Cycle d'Uruguay pouvait être perçu comme un paradoxe, car

on s'était attendu à ce que le Cycle d'Uruguay diminue la nécessité et l'attrait des arrangements régionaux. Selon une opinion, il existait une interaction dynamique entre la libéralisation régionale et la libéralisation multilatérale, qui renforcerait à terme la libéralisation du commerce et de l'investissement dans l'économie mondiale, et ce dynamisme devrait être mis à profit pour réaliser des progrès supplémentaires.

15. Quelques délégations ont estimé que les groupements d'intégration régionale feraient obstacle ou au contraire contribueraient au développement du système commercial multilatéral selon qu'ils seraient ou non ouverts et extravertis, mais qu'on ne pouvait avoir en l'espèce aucune garantie.

16. Des préoccupations ont été exprimées concernant l'extension rapide d'un réseau formé de diverses catégories de mécanismes d'association, avec différentes strates d'avantages préférentiels s'articulant autour de grandes nations commerçantes. Il a été répondu que ces arrangements impliquaient un processus dynamique de libéralisation du fait qu'ils étaient progressivement élargis à un plus grand nombre de pays. Cette évolution faciliterait à terme la multilatéralisation des avantages.

17. De nombreux participants se sont déclarés favorables à un renforcement du système commercial multilatéral et à l'application effective de ses règles concernant les arrangements d'intégration régionale. Il a été considéré que les règles ne traitant que des droits de douane et des aspects commerciaux ne suffisaient pas à faire ressortir toute la dimension de ces arrangements. Selon quelques participants, il conviendrait de renforcer la supervision par la communauté internationale des arrangements régionaux. L'attention a également été attirée sur les directives du FMI concernant les arrangements régionaux : les arrangements régionaux devraient être conformes aux principes de l'OMC; une libéralisation unilatérale devrait précéder ou accompagner la création de nouveaux arrangements, en particulier si les droits NPF étaient élevés; les arrangements devraient rester ouverts à l'adhésion de nouveaux membres sur la base de règles bien définies; il conviendrait de renforcer les disciplines concernant l'utilisation des mesures antidumping et autres mesures de protection exceptionnelle; les règles d'origine devraient être simples, transparentes et libérales; et les arrangements devraient contribuer à une profonde intégration intersectorielle.

18. Il a été souligné que les arrangements régionaux devaient être compatibles avec les règles de l'OMC. Il a en outre été proposé que

l'article XXIV du GATT soit renforcé et réinterprété de façon dynamique. Une délégation a estimé que les actuelles dispositions pertinentes de l'OMC étaient tout à fait suffisantes pour ce qui était du commerce. Il fallait respecter les engagements multilatéraux souscrits au titre de l'article XXIV du GATT, de l'article V de l'AGCS, de la clause d'habilitation et de la quatrième partie du GATT.

19. Différentes formes d'intégration pouvaient impliquer différents degrés d'ouverture et d'extraversion. Un expert a expliqué que l'APEC avait développé une approche spécifique de la libéralisation régionale du commerce et de l'investissement, qui s'appuierait notamment sur une application anticipée dans des conditions NPF des engagements pris au titre du Cycle d'Uruguay et sur des programmes nationaux concertés de libéralisation assujettis à une surveillance commune. Il était prévu d'élargir les concessions de l'APEC à d'autres pays en développement sans réciprocité. Les secteurs sensibles feraient l'objet de futures négociations multilatérales. L'APEC fonctionnerait suivant un régime NPF sans conditions ou formerait une zone de libre-échange compatible avec les engagements souscrits au titre des Accords de l'OMC. Des doutes ont été exprimés quant au degré de libéralisation qui pourrait être atteint dans un cadre informel et lâche, sans base contractuelle. Il a été noté que les mesures de facilitation du commerce de l'APEC étaient appliquées dans des conditions d'ouverture qui permettaient même à des pays non membres de l'APEC d'y participer. Un expert a estimé qu'à partir d'un certain niveau d'intégration, il devenait difficile de pratiquer un régionalisme ouvert.

20. Quelques représentants ont considéré que l'intégration dans de nouveaux domaines devait être assujettie à des disciplines multilatérales efficaces. Les pays tiers devaient avoir la possibilité d'exprimer leurs inquiétudes et de tenir des consultations.

21. L'évolution des règles propres à chaque groupement individuel concernant l'investissement, la main-d'oeuvre, l'environnement et d'autres nouveaux domaines risquait de conduire à des divergences entre ces règles. Il pouvait être difficile de les ajuster a posteriori et quelques représentants ont noté que cela faisait ressortir l'importance qu'il y avait à donner dès le départ une assise multilatérale à l'élaboration de ces règles. D'un autre côté, les groupements régionaux pouvaient être considérés comme des "laboratoires" pour la formulation et l'application de nouvelles règles destinées à être ensuite appliquées à un niveau multilatéral.

22. La question du régionalisme s'inscrivait dans la durée et continuerait de faire l'objet de débats internationaux. La communauté internationale devrait continuer d'y accorder une attention soutenue au sein des organisations internationales compétentes. Outre l'OMC, la CNUCED avait un important rôle à jouer dans la poursuite du mandat élaboré à Carthagène et dans l'application des conclusions 408 (XL) du Conseil du commerce et du développement. Quelques participants ont proposé que la Conférence, à sa neuvième session, prenne les dispositions voulues pour que les discussions puissent se poursuivre sur les conséquences des arrangements régionaux.

23. D'après quelques participants, de nouvelles négociations sur la libéralisation multilatérale et l'extension du système commercial multilatéral feraient beaucoup pour atténuer les inquiétudes que suscitait encore le régionalisme. A cet égard, la Réunion ministérielle de Singapour serait une importante occasion de renforcer le système commercial multilatéral. La décision prise par l'Assemblée générale d'assigner un rôle important à la CNUCED dans la préparation de cette réunion a été accueillie avec satisfaction.

24. De nombreuses délégations ont souligné la nécessité pour les pays en développement de bénéficier d'une coopération internationale et d'un soutien international pour répondre aux exigences du régionalisme, y compris en renforçant leur intégration économique mutuelle.

25. Quelques participants ont proposé que de nouvelles études soient réalisées pour déterminer et évaluer les conséquences positives et négatives, pour les membres et les non-membres, de nouveaux groupements, en particulier de groupements d'intégration, concernant l'investissement, les services et d'autres nouveaux domaines. Il a également été suggéré d'étudier les processus d'intégration entre pays en transition.

26. Certains participants ont suggéré que les groupements d'intégration et les organisations internationales compétentes continuent d'aider les pays en développement à identifier et à exploiter les potentialités nouvelles offertes par l'intégration régionale.

27. Quelques participants ont en outre suggéré que la CNUCED poursuive et intensifie l'aide qu'elle apportait aux pays en développement pour évaluer diverses options concernant les stratégies à suivre pour s'adapter aux nouvelles conditions créées par les arrangements régionaux.

28. Le Séminaire a noté avec intérêt les communications présentées par diverses délégations concernant leur expérience en matière d'intégration régionale entre pays en développement, s'agissant en particulier des obstacles rencontrés par ces pays. Les représentants de divers groupements régionaux ont également présenté des contributions utiles aux débats.

29. On a généralement reconnu qu'il fallait soutenir le renforcement de l'intégration sous-régionale et régionale entre pays en développement. Les groupements ont remercié divers groupements d'intégration de pays développés, l'Union européenne, divers donateurs bilatéraux, la CNUCED, le CCI et d'autres organisations internationales de leur soutien.

30. Pour exploiter tout le potentiel de l'intégration sous-régionale et régionale entre pays en développement, d'importantes mesures d'appui supplémentaire étaient toutefois nécessaires afin de renforcer les capacités économiques des Etats membres et les processus de réforme économique et sociale en cours, ainsi que de créer les infrastructures nécessaires au succès de l'intégration. L'échange d'expériences et la coopération étaient également essentiels là où il fallait accroître la participation du secteur privé au processus d'intégration et trouver une solution satisfaisante au problème de la répartition des coûts et des avantages entre les Etats membres.

31. Les pays exportateurs d'IDE devraient chaque fois que possible promouvoir l'investissement et la création de coentreprises afin de renforcer les capacités, notamment industrielles, pour la diversification de la production et des exportations, condition indispensable de l'intégration des pays en développement à faible revenu dans l'économie régionale et mondiale.

32. Les participants se sont félicités des vastes programmes de soutien de l'Union européenne et du Japon (programme Partenaires pour le progrès). Ils ont également attaché une grande valeur au potentiel offert par le dialogue de partenariat encouragé par la CNUCED en tant que moyen de mobiliser un appui aux programmes et projets à moyen terme dans le domaine de la CEPD et de l'intégration sous-régionale entre pays en développement. Ce dialogue se prêtait aussi à une intensification de la coopération et de la coordination avec les pays donateurs.
