



UNU/CRIS Occasional Papers

0-2003/2

*Le chemin critique vers l'intégration régionale et la
libéralisation – les seuils*

Mary Farrell*

- Chercheur en chef, United Nations University – Comparative Regional Integration Studies (UNU/CRIS)

Ce document a été présenté pendant la seconde séance d'orientation sur les négociations des accords de partenariat économique (APE), le 2 juillet 2003.

L'Accord de Cotonou, signé en 2000 par les pays ACP et l'UE, prévoyait l'établissement d'accords de partenariat économique régionaux en remplacement des préférences commerciales non-réciproques que l'UE avait consenties en vertu des précédents Accords de Lomé.

Les APE impliqueront une libéralisation commerciale au sein de et entre des groupes de pays et l'UE, qui entrera en vigueur à partir de 2008. De plus, les accords sont soumis à la condition expresse d'être compatibles avec les règles de l'OMC concernant les accords régionaux de commerce (Article XXIV) et les accords d'intégration économique dans les services. L'Accord de Cotonou prévoit quatre principes que les APE doivent refléter :

- Le partenariat – qui implique des droits et obligations de part et d'autre.
- L'intégration régionale
- Le développement – qui implique que les APE doivent tenir compte des contraintes économiques, sociales et environnementales des ACP, de leur capacité à s'adapter à leur nouvel environnement commercial et de la nécessité urgente de réduire la pauvreté. En pratique, cela signifie que les accords doivent s'intégrer à la politique de développement des pays ACP et aux stratégies de soutien de l'UE.
- Un lien avec l'OMC – les accords doivent dès lors jouer un rôle de tremplin, en facilitant l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale.

En résumé, les APE visent deux objectifs principaux :

- (i) l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale, et
- (ii) la réduction de la pauvreté.

Pour l'essentiel, les APE ont pour but de soutenir la libéralisation du commerce sur deux fronts parallèles : à l'intérieur, parmi les pays du groupe régional des ACP, et à l'extérieur, dans les relations commerciales entre le groupe régional et l'UE. Etant donné que les accords commerciaux proposés sont présentés comme des outils de développement, compatibles, en même temps, avec les règles de l'OMC, les états participants doivent évaluer d'un oeil critique, le potentiel de développement dans le cadre de cette double approche de la libéralisation.

Plus concrètement, un certain nombre de questions doivent être traitées en ce qui concerne les stratégies les plus efficaces pour négocier les APE :

- (a) quels secteurs faut-il libéraliser et comment faut-il organiser le calendrier du processus de libéralisation ?
- (b) quelles stratégies de développement et de croissance faut-il adopter pour faciliter une véritable intégration dans l'économie mondiale ?
- (c) quel est le mélange approprié de libéralisation intrarégionale et extrarégionale, et dans quel ordre faut-il procéder ?
- (d) quel est l'impact de la libéralisation interne et externe sur les groupes sociaux, les secteurs économiques et les recettes gouvernementales des groupes régionaux ACP, et sur leurs partenaires commerciaux actuels ? De manière plus générale, quels sont les impacts potentiels de ces accords commerciaux sur le contexte social, environnemental et sanitaire et sur le développement ? Et comment réduire ou éviter les effets négatifs ?
- (e) au niveau des groupes régionaux, la question de la libéralisation doit être traitée parallèlement au problème du cadre institutionnel. Dans quelle mesure l'intégration régionale est-elle capable à la fois de soutenir la croissance et de poursuivre la libéralisation ? Ou encore, faut-il renforcer l'intégration et la coopération politique dans un cadre formel de coordination politique, afin de stimuler et de développer les accords régionaux existants, dans l'objectif final d'assurer une croissance et un développement durables ?

Ces questions importantes sont posées pendant cette séance, afin d'offrir un cadre aux discussions qui devraient suivre tout au long de la journée. Par ailleurs, ces questions reflètent les sérieuses préoccupations sous-jacentes quant aux meilleures alternatives d'intégration régionale qui ouvriront la voie d'une plus grande prospérité dans l'ensemble des pays ACP.

L'intégration régionale implique un processus de libéralisation économique entre pays. Ce processus dépend fortement de la volonté politique et de l'engagement des gouvernements concernés, et de leur souhait permanent de coopérer à long terme pour atteindre les objectifs et intérêts communs. L'intégration régionale est essentiellement

un processus d'approfondissement de la coopération dans des domaines considérés par toutes les parties comme des intérêts communs, partagés par tous.

L'expérience de l'Europe et des pays de la région de l'ASEAN confirme la nature progressive et évolutive de l'intégration régionale. Par conséquent, la question est de savoir si certaines leçons du processus historique expérimenté en Europe et dans l'ASEAN peuvent s'appliquer aux pays ACP.

La voie de l'UE vers la libéralisation - niveaux internes et externes

En 1958, le Traité de Rome entrait en vigueur pour créer un marché commun comptant six pays. Les Etats membres adoptaient un tarif externe commun pour le commerce avec tous les non-membres et entamaient ce qui allait être un lent processus de libéralisation interne. Près de trente ans plus tard, il y avait peu de véritable libéralisation des relations économiques entre les Etats membres, en dépit de l'adhésion de nouveaux membres en 1973 et dans les années 80. Les barrières non tarifaires et les politiques gouvernementales pour les marchés publics constituaient des obstacles, tout comme les normes différentes dans les Etats membres. La propre approche de la Communauté européenne vis-à-vis de l'intégration se concentrait alors sur l'harmonisation des politiques dans la communauté, complétée par l'instrument du droit communautaire, la Cour de Justice européenne (CJE) jouant un rôle de gardien et faisant respecter la législation de la Communauté européenne.

Deux décisions historiques prises par la CJE dans les années 60 ont introduit la doctrine de la suprématie (le droit de la CE/UE l'emporte sur le droit national) et la doctrine de l'effet direct (le droit de la CE/UE s'applique immédiatement au niveau national). Toutes deux ont eu d'importants effets d'intégration en termes de législation communautaire. Quand une autre décision de la CJE instaura, en 1979, le principe de la reconnaissance mutuelle (par lequel un gouvernement national doit reconnaître et accepter les normes d'un autre Etat membre, même si ces normes diffèrent des siennes), ceci facilita l'accélération du processus d'intégration, étant donné que la reconnaissance mutuelle imposait aux gouvernements des exigences moins sévères que l'ancien principe d'harmonisation, pour ce qui était des accords législatifs et administratifs.

La politique de concurrence a été une cheville ouvrière des efforts d'intégration – dans le Traité fondateur de Rome, elle était présentée comme un des domaines politiques clés de l'action communautaire (avec la politique commerciale et l'agriculture). La politique fut mise en oeuvre sur la base d'un système de plus en plus important de droit de la concurrence, instauré par la CJE et appliqué par la Commission européenne avec une certaine vigueur. La politique de concurrence a continué à jouer un rôle central dans l'effort de libéralisation interne au sein de l'UE. Et le but était de mettre en place et de maintenir la libre-concurrence envisagée par le Traité de Rome.

Grâce au concours d'un système juridique solide et à l'effort de réglementation de la Commission européenne, les Etats membres ont dû accepter qu'il n'y ait pas d'option à la concurrence et pas de possibilité d'invoquer la concurrence déloyale des fabricants/commerçants dans les autres Etats membres. Le principe de libre-concurrence s'écarte du principe de concurrence loyale du GATT – qui permet à un pays d'imposer des restrictions aux importations de l'étranger, parce que celles-ci portent préjudice aux intérêts industriels intérieurs ou nationaux.

Au milieu des années 80, la Communauté européenne a lancé le programme du Marché unique. Il s'agissait d'un programme de déréglementation, avec un calendrier et une date-butoir pour la finalisation des mesures de libéralisation, visant à assurer la libre-circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux dans la communauté, et il représentait une étape supplémentaire vers la libéralisation interne. La proposition exigeait des gouvernements qu'ils suppriment les barrières physiques, techniques et fiscales qui constituaient des obstacles au libre-échange total entre Etats membres.

Il fut admis que l'importance de la libéralisation poserait de sérieux problèmes d'adaptation aux Etats membres plus pauvres et aux secteurs et régions industriels dont la capacité concurrentielle était limitée. Aussi la Commission européenne proposa-t-elle de renforcer et de coordonner les différentes initiatives politiques régionales et de doubler leur financement sous l'égide des Fonds structurels. Quand les Etats membres acceptèrent, en 1994, de faire avancer les projets d'union monétaire, l'UE lança le Fonds de cohésion afin d'aider les quatre états les plus

pauvres (l'Espagne, la Grèce, le Portugal et l'Irlande) à se préparer à cette dernière phase d'intégration régionale.

Les Fonds structurels constituaient et constituent toujours le principal instrument de cohésion économique et sociale dans l'UE ; ils procurent une aide financière aux régions où le revenu par habitant est inférieur à la moyenne européenne. Cette politique représente environ 38 pour cent du budget total européen, derrière la politique agricole commune. L'objectif fixé était de «promouvoir le développement harmonieux global» de la communauté, ce qui se fait en pratique en finançant les projets d'infrastructure, les transports et l'emploi dans les régions de l'UE qui accusent du retard. Certains pays ont privilégié les projets d'investissement et de reconstruction (routes, réseaux ferroviaires, rénovation et revitalisation urbaines, bâtiments administratifs), d'autres ont consacré l'aide financière à la formation professionnelle et au soutien du commerce et du tourisme. Le droit de bénéficier d'un soutien financier des Fonds structurels reposait sur la remise d'un programme de développement régional, établi conjointement par les gouvernements régional et national – ainsi, la Commission européenne insistait réellement sur une planification régionale impliquant les différents niveaux de gouvernement.

Dans ses relations commerciales avec le reste du monde, l'UE a poursuivi une stratégie de libéralisation, combinée à un protectionnisme sélectif. Les accords successifs de libéralisation commerciale du GATT et de l'OMC ont réduit le niveau tarifaire moyen du point de vue international, et ceci comprend l'UE. De plus, une série d'accords préférentiels de l'UE ont existé pour certains secteurs, parallèlement aux politiques protectionnistes ; c'est le cas notamment de l'agriculture, du sucre, des textiles. Les accords européens du début des années 90, signés entre l'UE et certains pays d'Europe de l'Est, offraient l'accès libre et détaxé au marché européen – à l'exception de certains secteurs «sensibles» (dont les machines et équipements, l'acier) pour lesquels les fabricants d'Europe de l'Est bénéficiaient d'un avantage concurrentiel.

Depuis le tout début du marché commun, le commerce extérieur européen est soumis au tarif extérieur commun. Une libéralisation progressive est intervenue en grande partie suite aux pressions exercées par le GATT, et le rythme de la libéralisation

externe s'est accéléré à partir des années 80 pour coïncider avec une plus forte intégration (et libéralisation) interne suite au programme du Marché unique et au programme d'élargissement. En tant que puissance économique de premier plan dans l'économie mondiale, l'UE est directement intéressée à poursuivre la libéralisation externe – à condition que les intérêts sectoriels ne s'y opposent pas ouvertement ou n'imposent pas certaines limites.

La voie vers la libéralisation de l'ASEAN

L'ASEAN, créée en 1967, était une organisation de sécurité régionale qui, au départ, n'avait pas de programme de libéralisation commerciale et économique. Au lieu de créer des institutions supranationales et un programme de libéralisation économique, les cinq pays de l'époque (l'Indonésie, la Malaisie, la Thaïlande, les Philippines et Singapour) ont adopté un modèle de coopération intergouvernementale dans le domaine politique ; sont venus s'y greffer des programmes nationaux de développement économique, avec la participation active de l'état et, à partir des années 80, une politique d'industrialisation dans les industries axées sur les exportations, où les entreprises étrangères étaient les principaux acteurs.

Dans les années 70 et 80, les pays asiatiques ont partagé une approche du développement basée sur des politiques interventionnistes de l'état, comprenant la mise en place de bureaux de planification économique, la poursuite de politiques industrielles stratégiques et la promotion des «champions nationaux». Ces champions nationaux étaient des entreprises privées dans des industries et secteurs très prometteurs ; ils étaient fortement soutenus par l'état grâce à des prêts, des subventions et subsides, des droits monopolistiques, des exonérations fiscales et la protection contre les importations.

Avant les années 90, les membres de l'ASEAN ont prospéré, portés par une vague de croissance générale dans l'ensemble de la région, qui coïncidait avec l'expansion du commerce intrarégional (Asie-Pacifique en général) et des relations verticales entre les structures de production de différents pays. Ces relations permettaient l'importation de matières premières depuis un pays, la fabrication et l'assemblage dans un autre, et enfin l'exportation des produits finis vers des destinations à

l'extérieur de la région. Ainsi, le modèle a facilité une intégration plus forte dans la région, basée sur des relations économiques au niveau des activités du marché et soutenue par des politiques gouvernementales visant la promotion des exportations et les investissements d'infrastructure dans des installations de transport et d'information.

Suite à la crise financière asiatique en 1997, le groupe des pays de l'ASEAN (actuellement dix membres au total) a réactivé un accord datant du début des années 90 en vue d'une plus grande intégration et déclaré son intention d'instaurer une zone de libre-échange ASEAN d'ici 2006. Des discussions ont également eu lieu entre les pays de l'ASEAN, en ce qui concerne la possibilité d'accords portant sur l'une ou l'autre forme de coopération monétaire.

L'importance du modèle d'intégration régionale de l'ASEAN réside dans son approche basée sur la défense de la souveraineté nationale, alliée à la coopération dans une série de domaines fonctionnels – tourisme, infrastructure, technologie de l'information, culture. Dans de nombreux domaines sectoriels, la coopération régionale s'effectue avec une libéralisation réduite – un exemple est le tourisme, où différents éléments du secteur coopèrent au-delà des frontières nationales bien qu'il n'existe pas d'accords de haut niveau entre les gouvernements et états concernés.

Les pays de l'ASEAN ont un passé de coopération à l'intérieur de ce cadre institutionnel, et la phase de coopération suivante est basée sur la libéralisation interne. En 1992, il fut décidé de mettre en place une zone de libre-échange ASEAN, dotée d'un CEPT (common effective preferential tariff - Tarif préférentiel réel commun) et prévoyant une diminution des tarifs à 0-5 pour cent dans les quinze ans, sur la totalité des échanges intra-ASEAN de produits fabriqués et de produits agricoles transformés. Deux programmes de réduction tarifaire ont été annoncés : un programme accéléré couvrant quelque quinze secteurs de produits, où les tarifs de plus de 20 pour cent passeraient à 0-5 pour cent dans les dix ans, et où les tarifs de 20 pour cent devraient être réduits dans les sept ans ; un programme normal - les tarifs de plus de 20 pour cent étant réduits en deux étapes, à 20 pour cent dans les cinq à huit ans, et ensuite à 0-5 pour cent en sept ans, suivant un calendrier convenu. Selon le programme normal, les tarifs inférieurs ou égaux à 20 pour cent passeraient à 0-5 pour cent dans les dix ans.

Le programme CEPT fut établi sur une base sectorielle plutôt qu'en fonction des produits. Il prévoyait trois catégories d'exclusions : les exclusions temporaires, devant être réexaminées après huit ans ; les exceptions générales, basées sur la sécurité nationale, la moralité publique, etc., et les produits agricoles non-transformés. Le rythme de progrès de la libéralisation interne complète reste variable entre les Etats membres de l'ASEAN.

Principales leçons

L'UE et l'ASEAN ont tous deux adopté leur propre modèle d'intégration régionale et de libéralisation, adapté aux conditions politiques, économiques et sociales de chaque région. Il est probablement juste de dire que chaque région avait davantage d'options que celles qui existent actuellement pour les pays ACP, ou peut-être une plus grande capacité de choisir parmi plusieurs lignes de conduite alternatives.

Néanmoins, les deux cas permettent quelques observations générales :

- la libéralisation commerciale est un processus progressif, et il doit être soutenu par un cadre institutionnel approprié.
- la libéralisation commerciale n'est pas une première étape indispensable vers l'intégration régionale.
- il n'y a pas de formule miracle en ce qui concerne le calendrier et la sélection des secteurs à libéraliser. Tout dépend de la configuration politique et sociale de chaque pays, et de sa capacité économique à absorber les coûts d'adaptation.
- le cas européen illustre également la nécessité de mécanismes compensatoires de redistribution, pour pallier l'impact négatif de l'intégration.

Les accords commerciaux que l'UE a signés récemment avec le Chili, le Mexique et l'Afrique du Sud, marquent une nouvelle étape de la stratégie européenne d'élargissement de l'accès au marché, dans une économie mondiale extrêmement

concurrentielle. L'ancienne politique européenne, qui accordait aux pays en développement un accès non-réciproque au marché a cédé la place aux accords bilatéraux de libre-échange, conformes à l'Article XXIV du GATT (qui demande un accord de libre-échange pour éliminer les droits et autres restrictions commerciales sur « pratiquement » tous les biens provenant des pays concernés). Mais comme le montrent les accords avec l'Afrique du Sud, le Chili et le Mexique, la préférence de l'UE va bien au-delà d'un simple accord de libre-échange couvrant les biens et services. Au lieu de cela, un accord typique comprend des dispositions sur la libéralisation des investissements, les marchés publics, la propriété intellectuelle, la concurrence et la procédure de règlement des litiges.

Dans tous ces domaines, l'UE bénéficie d'un avantage particulier dans ses négociations avec la plupart des pays en développement, en raison de sa puissance économique dans l'économie mondiale et parce qu'au plan interne, l'UE a des dispositions communes et des accords politiques sophistiqués dans tous ces domaines, avec le vaste soutien et l'engagement de tous les Etats membres.

Il est certain qu'il faut saluer l'offre d'un accès au marché pour les pays ACP et les secteurs en développement. Mais cet accès ne peut devenir réalité que si les pays et les secteurs ont la capacité de profiter de ces offres et si les secteurs non-concurrentiels peuvent faire face aux coûts d'adaptation, qui s'expriment le plus souvent par des pertes d'emplois et une augmentation du chômage. Le plus souvent, ils n'en sont pas capables et ont besoin de beaucoup plus de temps pour se préparer à la libéralisation et à la concurrence qui en résulte. De plus, il faudra des mesures internes de renforcement des capacités, destinées à certains secteurs et aussi - de manière plus large - à toute l'économie interne, afin de stimuler la croissance et le développement durables. Ces mesures comprennent des investissements pour l'éducation et le développement des ressources humaines, pour l'infrastructure physique, pour une technologie adéquate et surtout pour les technologies de l'information et de la communication.

Conclusion

En guise de conclusion, voici quelques recommandations à propos des points précédents et des approches politiques spécifiques et générales des pays ACP. Les accords de partenariat économique concernent essentiellement la libéralisation et la poursuite de l'accès au marché. Cette approche implique la notion que la libéralisation conduira au développement, en permettant aux firmes et secteurs nationaux de bénéficier d'économies d'échelles et d'augmenter les investissements. Toutefois, il se peut que ces relations causales ne soient pas directes ou qu'elles n'interviennent pas dans le délai raisonnable prévu par les personnes et gouvernements. Au contraire, le résultat le plus probable est le partage asymétrique des bénéfices et coûts entre les partenaires moins développés et ceux qui le sont davantage, ce qui favoriserait le plus fort aux détriments du plus faible. Dans ce contexte, les pays ACP doivent réfléchir sérieusement à leur stratégie de négociation et travailler de concert afin d'identifier un ensemble d'intérêts communs qui pourraient former la base d'une nouvelle collaboration étroite dans le cadre des négociations APE et, plus généralement, des discussions de Doha sur le développement.

En particulier, les pays en développement doivent envisager les négociations APE dans le contexte plus large d'un changement des conditions internationales – y compris les négociations de Doha et le réexamen du système généralisé de préférences de l'UE – et ils doivent tenir compte de la manière dont ces situations en mutation influenceront leur pouvoir de négociation et surtout de la manière dont ils peuvent renforcer ce pouvoir de négociation. Les considérations suivantes sont liées à ce qui précède :

- l'enchaînement des négociations avec l'UE et la priorité donnée à l'intégration régionale par rapport à la libéralisation commerciale avec l'Union européenne.
- Il faut se concentrer davantage sur le développement et rattacher tout accord à des dispositions concrètes de renforcement des capacités, en particulier en ce

qui concerne le développement des ressources humaines, l'éducation pour tous, les investissements dans une infrastructure physique et les programmes ciblés de réduction de la pauvreté – avec un engagement vis-à-vis des objectifs de développement du millénaire des Nations Unies.

- Parallèlement, les pays en développement doivent chercher à placer le développement sur l'agenda international, saisir chaque occasion de communiquer cet objectif et explorer toutes les voies dans un effort de concrétiser les agendas de développement.
- Les ACP doivent renforcer leur identité politique afin de jouer un rôle plus actif, plus affirmé et plus visible sur la scène internationale.
- A cet égard, les ACP doivent maintenir l'unité et la solidarité du groupe pour accroître leur pouvoir collectif de négociation.

