

Les accords commerciaux régionaux



Au-delà de la rapide croissance du commerce mondial, on observe sur les vingt dernières années un phénomène de régionalisation des échanges en Amérique, en Europe ainsi qu'en Asie de l'Est. Près de 50 % du commerce mondial (soit environ 6 300 milliards de dollars) s'effectue aujourd'hui au sein d'accords commerciaux régionaux (ACR).

La multiplication des ACR depuis une décennie (la moitié des 130 accords en vigueur n'a été notifiée à l'OMC que depuis 1990) s'accompagne d'une augmentation notable du nombre des membres du système commercial multilatéral (146 aujourd'hui contre 90 en 1990). Ces chiffres nous rappellent que

régionalisme et multilatéralisme progressent de concert.

L'augmentation du nombre des ACR coïncide avec une extension des champs couverts par ces accords, qui ne se limitent plus aux seules questions tarifaires, mais traitent désormais aussi des questions telles que les services, les marchés publics, la propriété intellectuelle et les investissements.

Il importe que l'ensemble de ces initiatives régionales et bilatérales respecte les règles de l'OMC, afin d'éviter d'engendrer des discriminations entre opérateurs et de susciter des effets de diversion des échanges.

Les accords commerciaux régionaux : définitions et cadre juridique

Ce dossier se concentre sur les aspects institutionnels du régionalisme.

Par accords de commerce régionaux (ACR), on désignera les zones de libre-échange (ZLE) et les unions douanières (UD). D'autres niveaux d'intégration (monétaire, coordination des politiques, facilitation du commerce,

etc.) peuvent bien sûr compléter ce schéma de base.

Les accords préférentiels asymétriques (Convention de Cotonou par exemple) et les systèmes de préférences généralisées, qui répondent à une logique différente, ne seront pas abordés ici.

ACR : a priori contraires aux principes de l'OMC

L'octroi par un membre de l'OMC d'un traitement préférentiel à une autre entité douanière déroge, par définition, à la clause de la nation la plus favorisée, fondement du système commercial multilatéral. De plus, les négociations sont

menées au sein d'une zone donnée, donc en dehors de la supervision multilatérale. Enfin, le respect des accords régionaux est surveillé et, le cas échéant, sanctionné, au niveau de la zone et non au niveau multilatéral. L'ALENA et le Mercosur, par exemple, ont leur propre procédure de règlement des différends.

Définitions :

*La **clause de la nation la plus favorisée** (NPF) constitue un principe fondateur de l'OMC, défini par l'article I du GATT (General agreement on tariffs on trade, 1947) et l'article II de l'AGCS (Accord général sur le commerce des services, 1994) : tout avantage conféré par un membre de l'OMC à un pays tiers, y compris à un non-membre, doit être immédiatement accordé à tous les membres de l'OMC.*

*Une **zone de libre-échange** (ZLE ou ALE pour accord de libre-échange) se définit par la suppression des droits de douanes entre pays signataires et l'indépendance des politiques tarifaires extérieures (ex : l'accord de libre-échange nord-américain).*

*Dans une **union douanière** (UD), tous les membres appartiennent à la même ZLE et appliquent un tarif extérieur commun aux importations en provenance de pays tiers (ex : l'Union européenne).*

La formation d'ACR cependant prévue par le GATT

D'un point de vue commercial, toute union douanière ou zone de libre-échange est en effet similaire à un seul État dont on voit mal comment on pourrait exiger la permanence de droits de douane internes. De plus, la formation d'un tel bloc semble intuitivement constituer une étape vers la réalisation du libre-échange mondial, lorsqu'elle ne se traduit pas par un relèvement

des droits de douane vis-à-vis des pays tiers. C'est pourquoi l'accord du GATT autorise la formation d'unions douanières et de zones de libre-échange, tout en l'encadrant de façon stricte : les droits de douane doivent être totalement levés sur l'essentiel des échanges commerciaux ; les tarifs vis-à-vis de l'extérieur ne doivent pas être globalement plus restrictifs qu'auparavant ; la période de transition doit avoir une durée raisonnable.

Les tolérances de l'OMC à l'égard des accords commerciaux régionaux

Les ACR mettent en place des intégrations régionales en vue de libéraliser les échanges commerciaux entre leurs membres. Ces intégrations régionales prennent la forme d'unions douanières ou de zones de libre-échange. Dérogatoires à la clause NPF, elles permettent l'octroi de préférences au bénéfice des seuls participants. Cette dérogation à la clause NPF est encadrée par des disciplines fixées au niveau multilatéral :

- **L'article XXIV du GATT** reconnaît la compatibilité des unions douanières et zones de libre-échange avec l'accord général, sous certaines conditions :

- a) l'accord doit augmenter la liberté du commerce entre les pays participants ;
- b) il ne doit pas opposer d'obstacles au commerce avec les pays tiers ;
- c) il doit éliminer les restrictions au commerce entre les membres pour l'essentiel des échanges commerciaux (soit environ 90% dans la conception européenne) ;
- d) il doit être notifié à l'OMC en vue de son examen par le comité des accords commerciaux régionaux ;
- e) dans le cas d'un accord provisoire, un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'UD ou de la ZLE

doivent être prévus (soit dix ans sauf « cas exceptionnels » selon le mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV).

- **L'article V de l'AGCS** prévoit également une exception à la clause NPF dans le domaine des services.

Les accords régionaux doivent :

- a) couvrir un nombre substantiel de secteurs (pour satisfaire à cette condition, les ACR ne devraient pas prévoir l'exclusion a priori d'un mode de fourniture quel qu'il soit) ;
- b) prévoir l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination entre les participants ;
- c) prévoir, dans le cas d'un accord provisoire, une période transitoire sur la base d'un calendrier raisonnable.

- **La Clause d'habilitation**, décision adoptée par le Conseil général en 1979, autorise les membres de l'OMC à accorder un « traitement différencié et plus favorable » aux PED en dérogeant à la clause NPF. Les PED peuvent notamment développer entre eux des intégrations régionales dans le cadre d'UD ou de ZLE en échappant à la contrainte de réciprocité imposée par l'article XXIV du GATT (ex : Mercosur).

Accords notifiés au GATT / à l'OMC et en vigueur au 5 mai 2003

Prescription OMC	Élargissements d'accords existants	Nouveaux accords commerciaux régionaux	Total
GATT, article XXIV (ZLE)	4	122	126
GATT, article XXIV (UD)	4	9	13
Clause d'habilitation	0	19	19
AGCS, article V	1	25	26
Total	9	175	184

Source : OMC



Le régionalisme : un phénomène majeur de l'économie mondiale

Les ACR se sont considérablement développés au cours de la dernière décennie

Si le premier accord d'envergure de l'après-guerre remonte à 1957 avec le traité de Rome entre six pays européens, le phénomène prend toute son ampleur un peu plus tard, en deux vagues successives. La première vague culmine au milieu des années 1970, du fait notamment de la CEE qui multiplie les accords bilatéraux avec les autres pays européens et les pays méditerranéens. La seconde vague s'amorce au tournant des années 1990 : Groupe andin (1987), Mercosur (1991), entrée progressive des pays de l'ASEAN dans une zone de libre-échange (1991), ALENA (1994).

Ainsi, sur les quelques deux-cent cinquante accords commerciaux régionaux notifiés depuis l'accord du GATT en 1947, la moitié l'ont été depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1994. L'encadré ci-après précise le nombre d'ACR

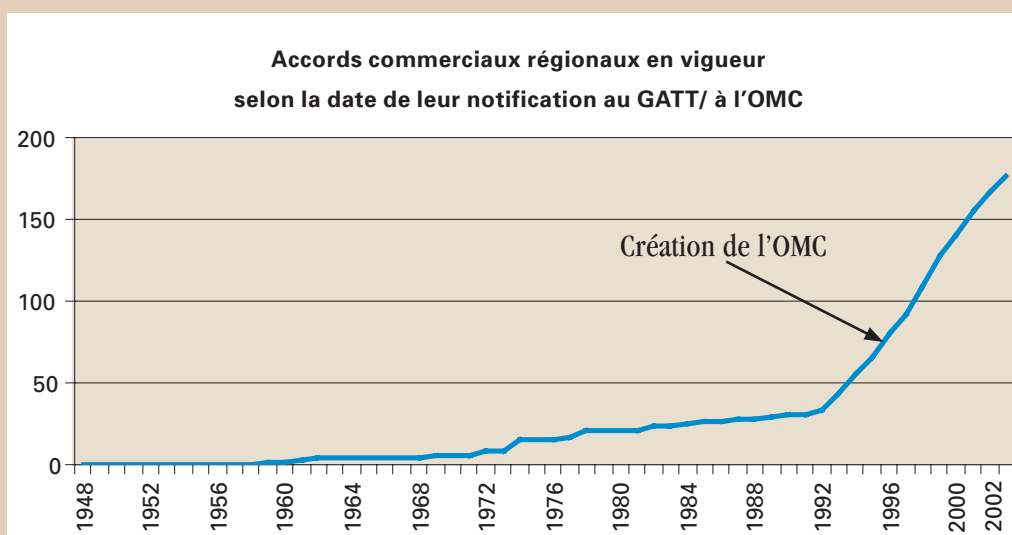
encore en vigueur, selon la date de leur notification au GATT puis à l'OMC.

La grande différence entre l'engouement régionaliste des années 1960-70 et le foisonnement observé aujourd'hui s'explique largement par le spectaculaire ralliement des États-Unis aux thèses régionalistes. Les États-Unis renouent avec une certaine tradition historique en participant à des accords d'intégration qui n'ont pas toujours de composante régionale (ALE avec Israël, 1985). Le virage majeur, opéré avec l'ALE passé entre les États-Unis et le Canada en 1988, est confirmé par l'ALENA, (États-Unis, Canada, Mexique), entré en vigueur en 1994. Cette attitude et ce regain de régionalisme peuvent en partie s'expliquer par une certaine « désillusion » vis-à-vis des négociations multilatérales, de plus en plus longues et complexes. Ils proviennent également de la progressive reconnaissance des « bienfaits » du régionalisme, après le constat sur le rôle d'accélérateur des échanges joué par la Communauté européenne.

Combien d'accords commerciaux régionaux ont été notifiés à l'OMC ?

Les membres de l'OMC (comme, antérieurement, les parties contractantes au GATT) sont tenus de notifier les accords commerciaux régionaux auxquels ils participent. Presque tous les membres de l'OMC ont notifié leur participation à un ACR au moins (certains membres sont partie à dix ACR voire plus). Les notifications peuvent aussi concerner l'accession de nouvelles parties à un accord existant. De 1948 à 1994, le GATT a reçu 124 notifications concernant des accords commerciaux régionaux (dans le domaine du commerce des marchandises) et, depuis la création de l'OMC en 1995, plus de 130 accords additionnels couvrant le

commerce des marchandises ou des services ont été notifiés. Les accords commerciaux régionaux notifiés au cours des 50 dernières années ne sont pas tous encore en vigueur aujourd'hui. La plupart de ceux qui ont été abrogés ont toutefois été remplacés par de nouveaux accords entre les mêmes signataires. En outre, avec l'élargissement de l'Union européenne, plusieurs dizaines d'accords commerciaux régionaux devraient disparaître, qu'il s'agisse des accords entre l'Union à 15 et les pays candidats ou des accords entre les pays candidats et des pays tiers. Le graphique ci-dessous récapitule la situation des notifications.



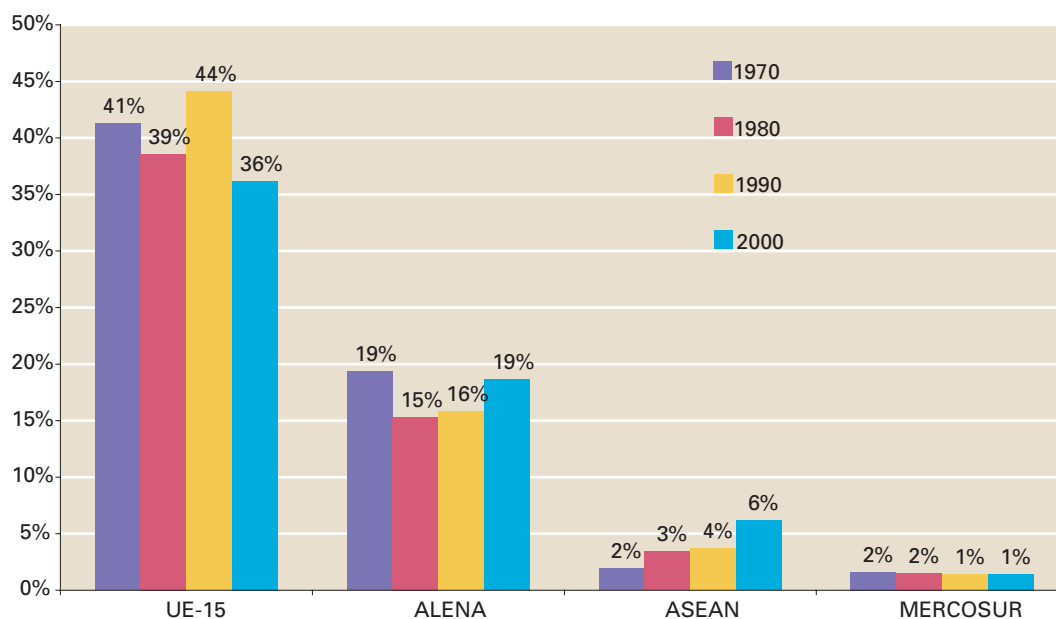
Sources : <http://www.wto.org>

Le régionalisme: un levier structurant du commerce international

Après une croissance spectaculaire au cours des trois dernières décennies, plus de 60 % des échanges mondiaux sont réalisés à l'intérieur d'accords régionaux. Une part importante est cependant le fait des quatre principales zones de préférences - l'Union européenne, l'ALENA, l'ASEAN et le Mercosur. Les grandes zones de préférences participent d'autant plus au commerce mondial qu'elles échangent déjà beaucoup en leur sein. Or les

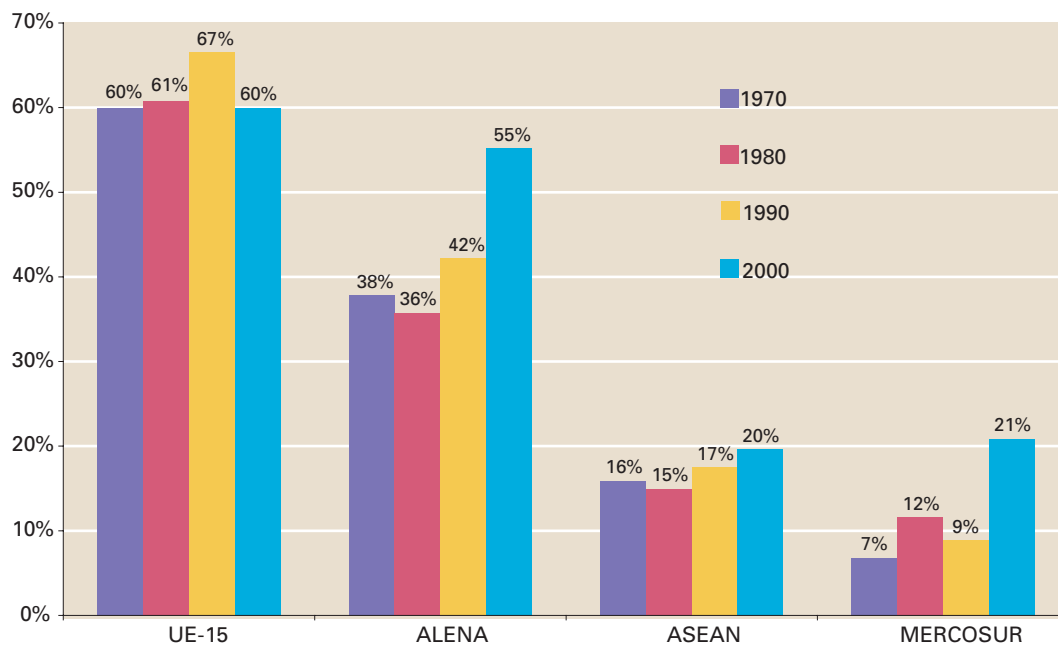
échanges intra-zones tendent à s'accroître, le tassement européen dans les années 1990 faisant figure d'exception. Ce dernier s'explique en partie par des effets de change entre les monnaies européennes et le dollar. Cette double ouverture - intra et extra-régionale - est surtout vraie pour l'ALENA, l'Union européenne et l'ASEAN. La part du commerce mondial qui n'implique pas un de ces trois grands accords commerciaux ne représente que 16 % du commerce mondial.

Part des principaux ACR dans le commerce mondial



Source : CEPII-calcul DREE

Part des expositions intra-zone dans les exportations totales de la zone



Source : CEPII-calcul DREE

En effet, les réalités en termes de degré d'intégration par les échanges diffèrent selon les zones. Hormis l'Union européenne et l'ALENA, dont plus de la moitié des échanges sont internes aux membres de l'accord, la plupart des zones de libre-échange ne concerne qu'une fraction limitée des échanges de leurs signataires. Les accords entre pays en développement se heurtent en particulier à l'absence de complémentarité de leurs économies et à l'étroitesse des marchés locaux. Pour l'ASEAN et le Mercosur par exemple, les échanges intra-régionaux n'avoisinent que les 20 % des échanges des pays de la zone, du fait de l'importance des débouchés aux États-Unis et en Europe. Cette part est encore plus faible pour l'essentiel des accords signés en Afrique (environ 10 %) ou au Moyen-Orient (environ 3 %).

Pour ces zones régionales faiblement intégrées économiquement, les gains de création d'un grand marché ne sont que potentiels, notamment parce que la libéralisation du commerce entre pays réclame plus que l'élimination des barrières douanières. Une intégration plus profonde, comme celle opérée dans le cadre du marché unique européen, peut être le moyen de réduire les barrières non tarifaires aux échanges, telles que les différences de normes. Une amélioration du fonctionnement des marchés domestiques est également souvent nécessaire. Dans le cas des pays africains par exemple, le manque d'infrastructures de transport, l'existence de barrières aux échanges à l'intérieur même des pays représentent des obstacles de première importance qu'il convient de réduire en priorité.

Le contenu même des accords a ainsi largement évolué

Les ACR s'étaient généralement insérés, jusqu'à un passé récent, dans le cadre relativement strict des accords de libre-échange ou des unions douanières, se

différenciant par des modalités variables de règles d'origine. Même si ce cadre demeure pertinent pour analyser la nouvelle vague de régionalisme, quelques traits nouveaux caractérisent les récents accords.

L'approfondissement des accords : l'extension des sujets traités aux aspects non tarifaires.

L'intégration économique va de plus en plus au-delà de la libéralisation commerciale classique et peut inclure, d'une part, des sujets tels que les services et la propriété intellectuelle et, d'autre part, l'harmonisation des réglementations et la coordination des politiques domestiques.

► Les questions non tarifaires sont de plus en plus considérées comme des composantes essentielles des accords régionaux.

Le démantèlement tarifaire effectué au niveau

multilatéral a conduit à réduire la marge relative obtenue par la négociation d'accords préférentiels. À l'inverse, de nombreux obstacles au commerce ne trouvent pas encore de réponse dans les négociations multilatérales. À titre d'exemple, l'Union européenne a commencé les négociations avec le MERCOSUR et le Chili par les négociations non-tarifaires. En effet, dans de nombreux cas, le maintien d'obstacles non tarifaires annulerait très largement les résultats obtenus dans le domaine tarifaire. Les accords couvrant également les services sont désormais nombreux.

L'Union européenne avait d'abord négocié ce type d'accord avec les pays candidats à l'adhésion. L'Union européenne a négocié un accord très complet avec le Mexique, englobant les services, la propriété intellectuelle et les marchés publics. Le champ des négociations a même été étendu à l'investissement dans le cas de l'accord avec le Chili, signé à l'été 2002. Des clauses de rendez-vous dans les accords euro-méditerranéens conduisent à créer un groupe de travail consacré aux services, conjoint aux vingt-sept partenaires du processus de Barcelone. Des négociations sont en cours pour l'extension de l'union douanière avec la Turquie aux services et marchés publics. De même, l'Union européenne négocie actuellement avec

le Conseil de coopération du Golfe un accord de libre-échange portant également sur ces « nouveaux sujets » (services, marchés publics, propriété intellectuelle, etc.).

Avec l'ALENA, les États-Unis ont également conclu avec le Mexique et le Canada un accord de portée ambitieuse incluant notamment les services, les marchés publics et l'investissement. L'ALENA est complété par un accord sur les normes sociales et par un accord sur les normes environnementales qui prévoient des sanctions en cas de non respect par les parties de leurs règles nationales. Ces normes sociales et environnementales sont également visées dans l'accord conclu avec la Jordanie par les États-Unis.

Contenu préférentiel de certains accords de libre-échange							
	Tarifaire		Non tarifaire				
	Élimination des barrières douanières (ZLE)	Tarif extérieur Commun (Union douanière)	Services	Marchés publics	Concurrence	Investissement	Propriété intellectuelle
Union européenne	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
ALENA	oui	non	oui	oui	mécanisme de coopération	oui	oui
Mercosur	oui	oui	en cours				en cours
ASEAN	oui	non	en cours	en cours	en cours	en cours	en cours
CCG	oui	oui (depuis le 01/01/03)	en cours	en cours	non	non	en cours
Accords euro-méditerranéens	oui	non	clause de rdv	simple objectif	mécanisme de coopération	sur initiative du Conseil d'association	non
États-Unis-Vietnam	oui	non	oui	non	non	oui	oui
UE-Chili	oui	non	oui	oui	mécanisme de coopération	oui	oui

► **Cet approfondissement du champ des ACR, largement constaté sur la dernière décennie, s'est récemment illustré dans le recours croissant à la notion d'accord « OMC plus ».**

L'accord « OMC plus » se rapporte à un accord de libre-échange dont les dispositions vont « au-delà » de celles prévues par l'Organisation mondiale du commerce.

Outre la nature préférentielle de l'accord de

libre-échange dans les domaines des tarifs (par rapport aux droits NPF) et des services (par rapport aux offres services déposées par les parties à l'OMC), ce type d'accord couvre des domaines non ou partiellement régis par les accords de l'OMC :

- adoption, dans le cadre de l'accord de libre-échange, des dispositions de l'Accord plurilatéral sur les marchés publics (AMP) (s'agissant notamment des principes de trai-

tement national et de non discrimination) ;
- traitement dans l'accord des « nouveaux sujets de régulation » encore non couverts au niveau multilatéral, comme l'investissement, la protection des indications géographiques ou la concurrence.

Bien sûr, la notion d'« accord OMC plus » ne revêt pas la même signification pour les États-Unis ou pour l'Union, dans la mesure où un tel accord vise, notamment, pour la partie concernée, à exploiter le cadre de l'accord de libre-échange pour valoriser ses positions multilatérales.

Par exemple, l'Union européenne traitera l'investissement dans le cadre de listes positives (libéralisation des seuls secteurs listés), tandis

que les États-Unis procéderont par listes négatives (libéralisation de tous les secteurs non expressément listés), reflétant des positions antagoniques à l'OMC sur ce point. À la différence des États-Unis, l'Union tentera d'obtenir des disciplines additionnelles sur les indications géographiques. C'est le cas de l'accord avec le Chili, qui valorise les positions défendues par l'Union à l'OMC sur des sujets d'intérêt offensif : régime des indications géographiques, futures négociations sur l'investissement. En outre, l'accord UE-Chili concourt à la reconnaissance par les pays tiers des principes sur lesquels reposent les réglementations communautaires, notamment dans le domaine des marchés publics ou des règles d'origine.

Une problématique plus complexe : la multiplication des accords Nord-Sud

De plus en plus, les initiatives régionales associent pays du Nord et pays du Sud. Les ACR, facteurs d'insertion des pays du Sud dans l'économie mondiale, contribuent à la constitution d'un cadre favorable à l'« ancrage » et à l'aboutissement de réformes institutionnelles et structurelles entreprises avec l'aide des pays du Nord et favorisent la mobilisation des investisseurs étrangers.

À cet égard, l'Union européenne constitue un cas intéressant.

L'accord de commerce et de coopération entre l'UE et l'Afrique du Sud, signé en octobre 1999 et entré en vigueur à titre provisoire au 1^{er} janvier 2000, offre ainsi l'occasion d'une stimulation importante de l'économie sud-africaine et invite à une coopération économique et financière consolidée entre les parties. Le démantèlement tarifaire prévu par l'accord est substantiel : au terme d'une période transitoire de douze ans, la libéralisation portera sur 95 % des exportations actuelles de l'Afrique du sud vers l'Union (contre 68 % aujourd'hui) et sur 86 % des exporta-

tions actuelles de l'Union vers l'Afrique du sud (contre 53 % aujourd'hui).

L'Union s'est par ailleurs largement tournée, dans le cadre du processus de Barcelone (1995) en direction des pays tiers méditerranéens, en vue de constituer une « zone euro-méditerranéenne de prospérité partagée » et d'instaurer progressivement du libre-échange régional à l'horizon 2010.

Enfin, les négociations d'accords de partenariat économique (APE) entre l'Union et les pays ACP ont débuté, conformément à l'accord de partenariat signé à Cotonou (Bénin) le 23 juin 2000. Cet accord maintient le niveau des préférences tarifaires accordées par la convention de Lomé mais reconnaît l'intégration régionale comme l'instrument-clé de l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale. Des négociations sont ainsi lancées depuis septembre 2002, en vue d'accords de partenariat économique qui se substitueraient, à partir du 1^{er} janvier 2008, à l'actuel régime de préférences unilatérales. Compatibles avec les disciplines de l'OMC, ces accords instaurent des relations commerciales contractuelles entre l'Union et les pays ACP.

Les futurs accords de partenariat économique entre l'UE et les pays ACP

Le mandat de négociation donné à la Commission pour la négociation des accords de partenariat économique prévus par la convention de Cotonou a été approuvé par le Conseil affaires générales le 17 juin 2002.

Les négociations des APE visent un objectif d'insertion des pays ACP dans l'économie mondiale. Elles couvriront non seulement les questions tarifaires et non tarifaires relatives à l'accès au marché, mais aussi les services et les sujets dits de régulation, tels que l'investissement ou les marchés publics.

Le mandat :

- établit explicitement un lien avec le programme de Doha pour le développement : les dispositions de la convention de Cotonou sur des domaines tels que la politique de la

concurrence, la protection des droits de propriété intellectuelle ou le commerce et l'environnement seront réexaminées à la lumière des résultats des prochaines négociations multilatérales ;

- envisage des marges d'amélioration pour l'accès des pays ACP au marché communautaire : les négociations viseront à améliorer les conditions d'accès au marché communautaire et les modalités spécifiques du démantèlement tarifaire seront fixées au cours des négociations, compte tenu des intérêts actuels et potentiels des pays ACP en matière d'exportation ; le protocole «sucre» sera réexaminé dans ce cadre.

- ne contient aucune exception sectorielle explicite dans le domaine des services.

Typologie des accords régionaux dans le monde

Tous les membres fondateurs de l'OMC à l'exception de Hong-Kong adhèrent au moins à un accord commercial régional.

L'Union européenne modèle d'intégration régionale

L'Union européenne, qui représente la forme la plus aboutie d'intégration économique régionale, a joué un rôle pionnier dans ce domaine. Sa zone d'influence économique déborde les frontières des Quinze, qui se sont progressivement constitués en pôle central d'un ensemble plus vaste comprenant plusieurs groupes de pays.

►L'Union a d'abord poursuivi une logique d'intégration en négociant des accords préférentiels avec ses proches voisins.

- La CEE a signé en 1972 avec chaque pays de l'Association européenne de libre-échange (Islande, Norvège, Suisse, Liechtenstein) des accords de libre-échange. L'accord sur l'Es-

pace économique européen, signé en 1992 et entré en vigueur au 1^{er} janvier 1994, élargit le marché unique de l'UE aux membres de l'AELE à l'exception de la Suisse. Il étend l'application de l'acquis communautaire relatif aux quatre libertés (circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux) à l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein, favorisant ainsi l'«exportation» du modèle communautaire par la constitution d'une zone de libre-échange dotée de règles de fonctionnement directement inspirées de celles du marché intérieur.

- L'UE et la Turquie ont signé en 1995, dans le prolongement de l'accord d'association de 1963, un accord d'union douanière qui prévoit un désarmement tarifaire total sur les pro-

duits industriels et sur la part industrielle des produits agricoles transformés. De nouvelles négociations ont été engagées en 2000 en vue de libéraliser le commerce des services et les marchés publics. La Turquie a repris le tarif extérieur commun appliqué par l'Union aux produits industriels des pays tiers. - Enfin, l'UE est liée aux dix pays d'Europe centrale et orientale par des accords de libre-échange signés dans les années 1990, ainsi qu'à Chypre et Malte depuis 1998. Les produits industriels circulent librement entre les signataires et l'UE depuis début 2001. Des dispositions régissent la libre circulation des services, des paiements et des capitaux liés au commerce et à l'investissement. Dans le cadre du processus de stabilisation et d'association avec les Balkans, l'Union a mis en place des Accords de Stabilisation et d'Association (ASA) qui visent à l'établissement progressif du libre-échange. Deux ASA ont déjà été signés avec la Macédoine (avril 2001) et la Croatie (octobre 2001).

► **Fondées sur une logique de stabilisation régionale vis-à-vis de pays n'ayant pas vocation à adhérer à l'Union, les relations avec les pays tiers méditerranéens sont encadrées depuis l'automne 1995 par le processus de Barcelone.**

Ce processus prévoit la constitution d'une « zone euro-méditerranéenne de prospérité partagée » et l'instauration progressive du libre-échange régional à l'horizon 2010. Des accords d'association entre l'Union et chaque pays de la zone succèdent progressivement aux accords asymétriques de coopération conclus à la fin des années 1970. Formellement, huit pays arabes et Israël sont déjà concernés par ces accords, qui prévoient l'instauration progressive, dans un délai de douze ans à compter de l'entrée en vigueur, d'un régime de libre-échange des produits industriels et d'une plus grande libéralisation des échanges réciproques de produits agricoles et de la pêche.

Accords de libre-échange dans les Amériques			
	Pays membres	Population (millions d'habitants)	PIB (milliards de USD courants)
Accord de libre-échange nord américain (ALENA) - 1994	Canada, Mexique, États-Unis	407	11 146
Marché commun du Sud - (Mercosur)	Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay (Chili, Bolivie : membres associés)	219	903
Association des États de la Caraïbe (AEC) - 1994	25 pays des Caraïbes		
Communauté des Caraïbes (CARICOM) - 1973	Barbade, Jamaïque, Guyane, Trinité et Tobago, Bahamas, Surinam, Haïti, Belize, Antigua, Saint-Domingue, Grenade, Mont Serrat, St Kitts et Nevis, Ste Lucie, St Vincent et Grenadine	13	28
Communauté andine des nations (CAN) - 1993 (ZLE issue du Pacte andin, 1969)	Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela	111	272
Marché commun centraméricain (MCCA) - 1960	Costa-Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Salvador	33	56

Source : Chelem - Données 2000

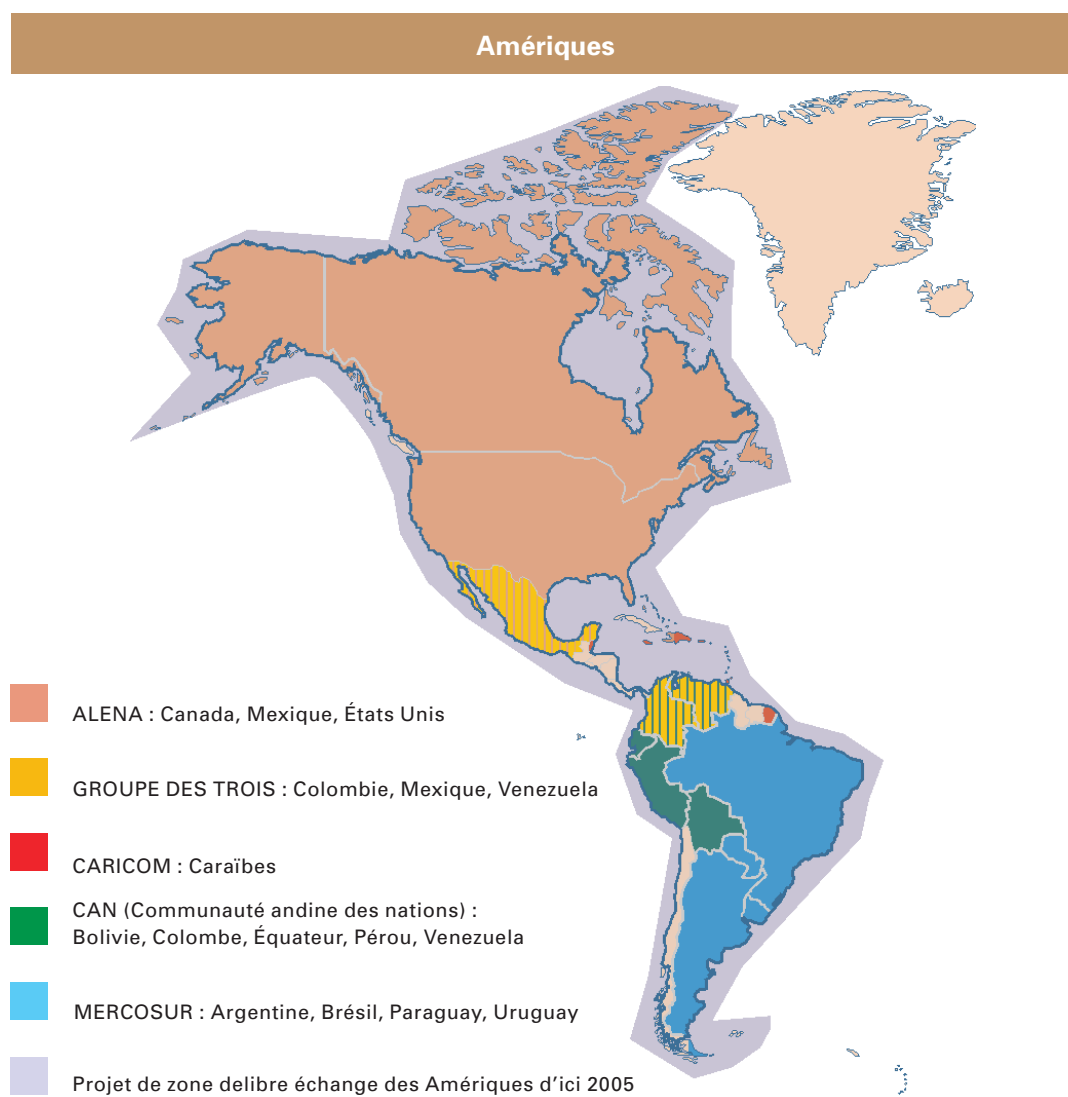
Le projet de Zone de libre-échange des Amériques

Le projet sera le couronnement des processus d'intégration régionale sur cette zone.

L'intégration de l'Amérique latine est un processus ancien, relancé au début des années 1990 avec le Marché commun du Sud (Mercosur) et l'Association des États caraïbes. La mise en place de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1994, outre qu'elle témoigne du ralliement des États-Unis au régionalisme, semble également contribuer à catalyser des processus d'intégration plus anciens.

L'avenir devrait être caractérisé par une intégration de l'ensemble du continent américain. L'objectif lancé à Miami en décembre

1994 sous l'égide des États-Unis est en effet de conclure d'ici 2005 un accord de libre-échange englobant les trente-quatre pays du continent américain, en prenant notamment comme référence le modèle d'intégration commerciale retenu pour l'ALENA. La Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) représente un enjeu économique majeur, avec un marché potentiel de 850 millions de consommateurs pour un PIB total de 13 000 milliards de dollars. Elle s'insère dans un mouvement de convergence politique et économique de la sphère américaine. Les négociations, engagées dès 1998, couvrent pratiquement tous les aspects des règles régissant les échanges, à l'exception des normes sociales et environnementales.



Le régionalisme en Afrique subsaharienne

Ce phénomène ancien est l'objet d'un renouveau encore fragile. Le traité d'Abuja signé en 1994 a largement contribué au renouvellement de la problématique régionale en Afrique subsaharienne. Ce traité vise l'établissement, au terme d'une période de trente-quatre années, d'une communauté économique africaine fondée sur la base des intégrations régionales existantes. Il recommande l'instauration, dans un premier temps, de zones de libre-échange, puis d'unions douanières. L'initiative africaine NEPAD (« New Economic Partnership for African Development ») lancée en 2001, confirme cette volonté politique à l'échelle de l'ensemble du continent de la prise en mains par l'Afrique de son devenir et retient les intégrations régionales comme facteur de développement et de croissance économique. Le NEPAD a reçu un accueil très favorable de la part des pays du G8 qui ont décidé au sommet de Kananaskis en 2002 d'établir des partenariats renforcés avec les pays africains résolus à le mettre en œuvre. Une vingtaine de pays sont d'ores et déjà réunis au sein d'unions douanières, qu'il s'agisse de la SACU - la plus ancienne union douanière au

monde (1910) - de la CEMAC et de l'UEMOA. Trente quatre pays font partie de zones de libre-échange en vigueur comme le COMESA et la SADC. Il existe à l'heure actuelle une dizaine d'intégrations régionales en Afrique subsaharienne. De nombreux États relèvent de plusieurs intégrations en même temps ; certaines intégrations ont déjà procédé à des rapprochements. De manière générale, les intégrations rencontrent de nombreuses difficultés qui tiennent à l'importance des recettes douanières pour le financement des budgets des États africains, à la faiblesse des infrastructures de communication, aux difficultés d'accès aux sources de financement, au poids de la dette, à la faiblesse des structures institutionnelles, à l'insécurité juridique et fiscale et parfois à l'existence de conflits armés. De plus, la superposition des regroupements régionaux en Afrique australe et de l'est (les deux-tiers des pays de la SADC appartiennent au COMESA et la moitié des pays du COMESA appartiennent à la SADC) représente un obstacle majeur à une réelle intégration régionale : la multiplication des nomenclatures et tarifs douaniers revêt un coût administratif élevé et constitue une source importante de corruption.

Intégrations régionales en Afrique sub-saharienne			
	Pays membres	Population (millions d'habitants)	PIB (milliards USD courants)
Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) - 1994	Cameroun, Gabon, Guinée équatoriale, Tchad, Congo, République Centrafricaine	32	19
Union économique et monétaire de l'Ouest africain (UEMOA) - 1994	Bénin, Togo, Côte d'Ivoire, Niger, Burkina-Faso, Mali, Sénégal, Guinée Bissau	71	24
Marché commun de l'Est et du Sud de l'Afrique (COMESA) - 1993	Angola, Burundi, Comores, RDC, Djibouti, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Ouganda, Namibie, Rwanda, Seychelles, Soudan, Swaziland, Zambie, Zimbabwe	353	168
Union douanière d'Afrique australe (SACU) - 1910	Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland, Afrique du Sud	50	138
Southern african development community (SADC, 1992)	Angola, Botswana, République démocratique du Congo, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.		170

Source : Chelem - Données 2000

Le régionalisme dans la zone Asie-Pacifique

Une institutionnalisation récente

La régionalisation économique en Asie est un phénomène ancien, largement fondé sur la dynamique interne des forces de marché. Sur le plan institutionnel, l'intégration régionale est une idée plus récente. Elle s'est organisée autour de deux ensembles géographiques cohérents : l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre de la Zone de relation économique rapprochée (CER) au début des années 1980, puis les pays de l'ASEAN dans le cadre de la Zone de libre-échange des nations du sud-est asiatique au début des années 1990. Tant l'Océanie que l'ASEAN ont choisi de progresser vers une ouverture préférentielle des marchés, selon un modèle de libre-échange classique : les accords sont centrés sur le démantèlement des obstacles à la libre circulation des marchandises (et

des services pour le CER), sans union douanière ni intégration monétaire, et sans schéma de libre circulation des personnes et des capitaux. En outre, l'APEC, enceinte de coopération économique et technique pour la zone Asie-Pacifique, a servi de creuset à la multiplication d'initiatives de libre-échange bilatérales, pour la plupart non encore abouties.

Depuis quelques années, l'Asie paraît s'être définitivement ralliée au régionalisme. S'il existe encore peu d'accords de libre-échange en vigueur dans la zone Asie-Pacifique, on assiste en effet à une prolifération des négociations de ce type, en raison de l'enjeu stratégique que représente l'ASEAN pour la Chine ou le Japon, mais aussi des initiatives de Singapour, récemment engagé dans un programme ambitieux de négociations d'accords de libre-échange, afin de renforcer ses liens avec les marchés les plus dynamiques.

Accords de libre-échange en Asie-Pacifique			
	Pays membres	Population (millions d'habitants)	PIB (milliards de USD courants)
ASEAN, 1967 (objectif de libre-échange assigné en 1992)	Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Birmanie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam,	490	579
Accord de partenariat économique rapproché, 1983	Australie et Nouvelle-Zélande	23	429
Accord de partenariat économique rapproché, 2000	Singapour et Nouvelle-Zélande	8	144
Accord de partenariat économique rapproché, 2002	Singapour et Japon	130	4 859
Accord de partenariat économique rapproché, 2003	Singapour et Australie	23	470
Accords de libre-échange, 2003	Singapour et États-Unis	280	9 917

Source : Chelem - Données 2000

Maghreb et Moyen-Orient

Une intégration encore limitée

Malgré de nombreuses tentatives d'unification politique du monde arabe, l'intégration économique demeure limitée en raison notamment des tensions politiques. Des progrès certains doivent cependant être soulignés.

Le processus de Barcelone

Dans le cadre du processus de Barcelone, qui encadre depuis l'automne 1995 les relations de l'Union européenne avec les pays tiers méditerranéens, ces derniers se sont toutefois donnés pour objectif la promotion d'un véritable espace économique régional, associant aux échanges Nord-Sud une intégration Sud-Sud. La conférence des ministres des affaires étrangères euro-méditerranéens de Marseille en novembre 2000 a en effet permis d'instaurer le dialogue économique et commercial qui, mis en œuvre depuis 2001, devrait favoriser la mise en place d'un véritable espace économique régional Sud-Sud. La signature en mai 2001 de la déclaration d'Agadir entre le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie, qui prévoit « *d'œuvrer pour la création d'une zone élargie de libre-échange regroupant les pays arabes méditerranéens* », constitue une initiative encourageante. Le rythme de mise en œuvre actuel et la faiblesse des échanges Sud-Sud rendent cependant difficile à atteindre l'objectif affiché de 2010 pour une ZLE régionale.

Le Conseil de coopération du Golfe (CCG)

Le Conseil de coopération du Golfe (Arabie Saoudite, Bahreïn, Émirats Arabes Unis, Koweït, Qatar et Oman), progressivement constitué en zone de libre-échange, a mis en place son union douanière au 1^{er} janvier 2003. La réalisation de l'Union douanière entre les membres du CCG, longtemps repoussée depuis la constitution de cet ensemble régional en 1981, témoigne de l'engagement d'une réelle dynamique en matière d'intégration économique au sein du CCG. Le volume des échanges intra-régionaux reste cependant faible en regard du volume global des échanges, mais il représenterait un tiers des exportations non pétrolières.

Vers une « Zone arabe de libre-échange »

En 1997, dix-huit des vingt-deux États membres de la Ligue arabe (l'Algérie, les Comores, Djibouti et la Mauritanie n'ont pas approuvé cet accord) ont décidé de relancer la constitution d'un bloc régional d'échanges, la « Zone arabe de libre-échange ». Leur accord, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998, prévoit l'élimination des droits de douane à l'importation et des autres obstacles au commerce sur une période de 10 ans, s'achevant le 31 décembre 2007. Des engagements sont également prévus en matière d'obstacles non-tarifaires et de règles d'origine. Compte tenu du caractère non contraignant des engagements qu'il contient, l'accord ne progresse que très lentement grâce à la signature progressive d'accords bilatéraux entre les pays arabes.

Le régionalisme et le système commercial multilatéral : quelle articulation ?

La Déclaration ministérielle de Doha a mis en exergue l'importance du régionalisme :

- en reconnaissant que « les accords commerciaux régionaux peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de promouvoir la libéralisation et l'expansion des échanges et de favoriser le développement. » (§4)
- en reconnaissant que, dans le cadre des travaux de l'OMC sur le lien entre commerce et investissement, « il faudrait tenir compte, selon qu'il sera approprié, des arrangements bilatéraux et régionaux sur l'investissement existants. » (§22)
- en convenant « de négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux. Les négociations tiendront compte des aspects des accords commerciaux régionaux relatifs au développement. » (§29)

Compatibilité de l'intégration régionale et du multilatéralisme

Longtemps contestée, elle se trouve largement réhabilitée.

Tout accord régional engendre deux types

d'effets économiques, aux conséquences ambivalentes pour le commerce.

D'une part, selon la théorie des avantages comparatifs, la multiplication des échanges entraîne la croissance et une optimisation de l'utilisation des facteurs de production (effet de création de commerce). D'autre part, les échanges intra-régionaux se substituent aux importations extra-régionales au détriment de l'allocation optimale des ressources (effet de détournement de commerce). La question est alors de savoir quel est l'effet prédominant. Le risque est la segmentation des marchés, contraire aux objectifs de l'OMC.

En pratique, les ACR se sont trouvés largement réhabilités compte tenu de leur rôle positif sur le commerce international et le cadre multilatéral.

Les groupements régionaux qui se sont constitués n'ont pas dégénéré en « forteresses » pour deux raisons :

- l'application de l'article XXIV et l'avancement simultané du GATT ont permis d'éviter des effets de détournement majeurs que les laissés-pour-compte du régionalisme auraient subi de plein fouet ;

- les groupements ont accepté de s'élargir, en accueillant au fur et à mesure de nouveaux pays en leur sein.

De plus, le rôle pédagogique des régimes de libéralisation régionale dans la perspective de l'ouverture des marchés et du renforcement des règles sur la propriété intellectuelle, les marchés publics ou les normes, ne doit pas être sous-estimé. Les initiatives régionales peuvent permettre d'ouvrir la voie à la libéralisation du commerce international.

Les membres de l'OMC s'efforcent d'améliorer le cadre juridique applicable aux ACR afin d'assurer au mieux son articulation avec le système multilatéral.

Conformément au paragraphe 29 de la Déclaration de Doha les membres de l'OMC négocient actuellement sur l'amélioration des disciplines régionales. Dans le cadre de ces négociations, des contributions ont notamment été présen-

tées par l'UE, l'Australie, le Chili et la Turquie. Toutes suggèrent des pistes de réflexion sur les deux grands thèmes retenus par les membres, à savoir les questions de procédure (amélioration des aspects procéduraux de l'examen des ACR par les organes de l'OMC) et les questions systémiques (clarification du cadre juridique applicable). A ce stade, les débats ont largement porté sur les aspects procéduraux (transparence et notification), laissant de côté le sujet plus conflictuel du cadre juridique. Le thème du développement fait cependant partie intégrante des débats. Les pays ACP souhaitent que l'OMC accorde aux PED participant à des accords Nord-Sud des flexibilités de mise

en oeuvre, tant en termes d'échanges couverts que de période transitoire. L'insertion d'un traitement spécial et différencié dans les articles XXIV du GATT et V de l'AGCS conduirait au renouvellement des problématiques traditionnelles liées à ces disciplines : critères permettant de vérifier la couverture substantielle des « échanges », identification des réglementations commerciales restrictives, comparaison des disciplines applicables aux zones de libre-échange et aux unions douanières. Parallèlement, les membres de l'OMC pourraient souhaiter soumettre les accords régionaux « Sud-Sud » - couverts par la clause d'habilitation - à un minimum de disciplines communes.

Le cas de l'Union européenne

L'UE s'est toujours efforcée d'assurer une parfaite cohérence entre ses engagements multilatéraux et ses relations préférentielles.

Bien sûr, le développement d'accords commerciaux régionaux ne doit pas remettre en cause la primauté du système multilatéral de l'OMC. Le respect de la primauté du système commercial multilatéral constitue la meilleure garantie contre les risques d'incohérences inhérents à la multiplication des initiatives régionales. Seul le multilatéralisme garantit un régime homogène de droit commercial et le respect de la non-discrimination.

Ainsi, les accords conclus par l'Union euro-

péenne ne remettent pas en cause « *l'engagement de longue date de l'Union à l'égard du système multilatéral fondé sur les règles de l'OMC* », tel qu'exprimé par les conclusions du conseil des ministres de l'Union en avril 1997. Le Conseil a rappelé que le système multilatéral constitue « *le fondement de la politique commerciale de l'Union et le cadre principal des autres initiatives de libéralisation des échanges* ».

L'Union européenne veille à assurer une parfaite cohérence entre ses engagements multilatéraux et ses relations préférentielles. À ce titre l'incidence des accords proposés sur les autres engagements extérieurs de l'Union est préalablement vérifiée.

La politique de l'UE en matière d'accords de libre-échange

Le Conseil Européen d'Amsterdam des 16-17 juin 1997 a fixé sept orientations pour le développement de la politique commerciale et les accords préférentiels de la Communauté, permettant de juger du bien fondé d'une négociation d'ALE : compatibilité avec les règles de l'OMC ; réponse à des intérêts offensifs identifiés de l'UE ; bénéfiques politiques ou autres ; impact sur les autres engagements extérieurs de l'UE ; impact sur les politiques communes ; effet économique général ; soutien au développement du système commercial multilatéral.

Ces orientations témoignent de la priorité accordée par l'Union au système multilatéral et de son approche pragmatique pour les négociations régionales. Le Conseil a ainsi estimé que le système multilatéral constitue « *le fondement de la politique commerciale de l'Union et le cadre principal des autres initiatives de libéralisation des échanges* ».

Elles demeurent toujours valides mais ont récemment fait l'objet d'une « actualisation », sur proposition de la Commission lors du comité 133 titulaires qui s'est tenu le 12 juillet 2002 à Copenhague. Des précisions ont alors été apportées sur trois points non traités à Amsterdam.

- S'agissant du contenu des ALE, l'UE dispose désormais d'un précédent utile pour les négociations en cours ou à venir avec

l'accord UE-Chili ; celui-ci devra constituer un modèle (notamment sur l'accès des investisseurs, les règles sur les marchés publics, la protection renforcée des indications géographiques).

- Concernant le niveau du partenaire avec qui négocier un ALE, la Commission souhaite écarter deux cas : la négociation avec un seul pays dont la taille serait très inférieure à celle de l'UE et la négociation avec une intégration régionale insuffisamment développée. Elle donne la priorité aux intégrations disposant d'une politique extérieure commune - les unions douanières -, n'acceptant de faire exception à cette règle que pour les zones de libre-échange des pays ACP dans la mesure où la négociation d'un ALE peut contribuer à leur développement (cas des accords de partenariat économique dont la négociation a démarré, conformément à la Convention de Cotonou, à l'automne 2002).

- Enfin, l'achèvement des négociations du Programme de Doha constitue la toute première priorité commerciale de l'UE. Cet objectif exclut a priori tout lancement d'un nouvel ALE, sauf s'il est démontré que cette négociation régionale ne saurait nuire à cette priorité et que les intérêts qui lui seraient attachés seraient « massivement » en faveur des intérêts de l'Union.

**Retrouvez les numéros disponibles
de DREE-Dossiers sur**

<http://www.commerce-exterieur.gouv.fr/publications>

Les 12 derniers numéros :

- ▶ Échanges et éthique
- ▶ Le commerce extérieur de la France en 2001
- ▶ Le Marché Intérieur
- ▶ Vers un espace économique euro-méditerranéen
- ▶ L'insertion de l'Afrique dans le commerce international
- ▶ L'économie de l'Internet après la crise
- ▶ Les zones franches d'exportation
- ▶ Réforme de l'État et gestion par la performance
- ▶ Le textile habillement dans les pays méditerranéens
et d'Europe centrale : l'enjeu de la compétitivité
- ▶ La France et l'investissement international
- ▶ Chine-OMC un an après : quelles perspectives ?
- ▶ Le commerce extérieur de la France en 2002

Rédacteur :

Anne-Hélène Roignan
Bureau Accès aux marchés, Accords régionaux et développement
anne-helene.roignan@dree.org

avec la participation :

- des correspondants multilatéraux
- du bureau Échanges et Investissements de la DREE

Éditeur :
Direction des Relations économiques extérieures
Ministre délégué au Commerce extérieur
Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
139 rue de Bercy - 75572 Paris CEDEX 12
Directeur de la publication :
Pierre Moraillon, directeur de la DREE
Responsable de la rédaction : Eric Duédal
Date de parution : septembre 2003
Publication gratuite
ISSN : 1155-4142
Conception graphique : Élisabeth Vieille
Abonnement : En ligne : site Internet
<http://www.commerce-exterieur.gouv.fr/publications/index.htm>
Contact : eric.duedal@dree.org

L'ensemble du contenu de ce document relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et la propriété intellectuelle. Au regard du caractère de gratuité de l'information, toute reproduction sur un support papier ou électronique est autorisée sous réserve du respect des trois conditions cumulatives suivantes : gratuité de la diffusion, respect de l'intégrité des documents reproduits, mention de la source : Direction des Relations économiques extérieures