

FRANÇOIS BENAROYA ¹

QUE PENSER DES ACCORDS DE COMMERCE RÉGIONAUX ?

RÉSUMÉ En raison des difficultés rencontrées par les négociations du GATT et du changement d'attitude des Etats-Unis, les accords de commerce régionaux connaissent de nos jours un essor remarquable. Ils régissent désormais une part prépondérante du commerce international et menacent, de ce fait, les nations qui en sont exclues ainsi que les progrès des négociations multilatérales. Un an et demi après la conclusion de l'Uruguay Round, les critiques se font moins virulentes, et le moment paraît propice pour une analyse à froid des implications des accords de commerce régionaux.

La mesure statique de l'effet de ces accords sur les mouvements de biens, basée traditionnellement sur les concepts de création et de détournement d'échanges, conduit le plus souvent à un bilan négatif, en termes d'efficacité globale et surtout de bien-être des pays tiers. La prise en compte des effets dynamiques, c'est-à-dire de ceux qui infléchissent favorablement la croissance et ne sont visibles qu'à moyen ou long terme, aboutit cependant dans la plupart des cas à un résultat net positif, et d'autant plus marqué que l'intégration régionale est profonde. La reconnaissance de la primauté des effets dynamiques cor-

respond, sur un autre plan, à cette constatation : les blocs régionaux cherchent désormais à améliorer la compétitivité relative de leurs entreprises en leur donnant les conditions d'une plus grande efficacité et non en dressant des barrières à l'encontre des firmes des pays tiers. Aussi, le débat sur l'incidence des accords de commerce régionaux ne porte plus tellement sur les modifications des flux commerciaux qu'ils entraînent, mais sur l'attitude hostile que les pays qui s'engagent dans un processus régionaliste pourraient adopter au cours des négociations commerciales multilatérales.

Le GATT s'est longtemps accommodé des accords de commerce régionaux, en tolérant leur existence dans son article XXIV, et en laissant appliquer celui-ci d'une façon laxiste. La recrudescence de ces accords et la concentration en leur sein du commerce mondial les placent cependant en position d'accusés : seraient-ils à l'origine des difficultés croissantes des négociations multilatérales ? Cette accusation semble surtout le fruit des inquiétudes qui avaient précédé la phase finale de l'Uruguay Round. Régionalisme et multilatéralisme peuvent aller de pair tant que les accords régionaux restent conçus dans une logique d'ouverture

1. François Benaroya est économiste à la Direction des Relations Economiques Extérieures (DREE) du ministère de l'Economie et des Finances. Il tient à remercier Kim Sébastien Pham de la Direction de la Prévision, ainsi que deux relecteurs anonymes pour leurs conseils, et précise que ses propos n'engagent que lui-même.

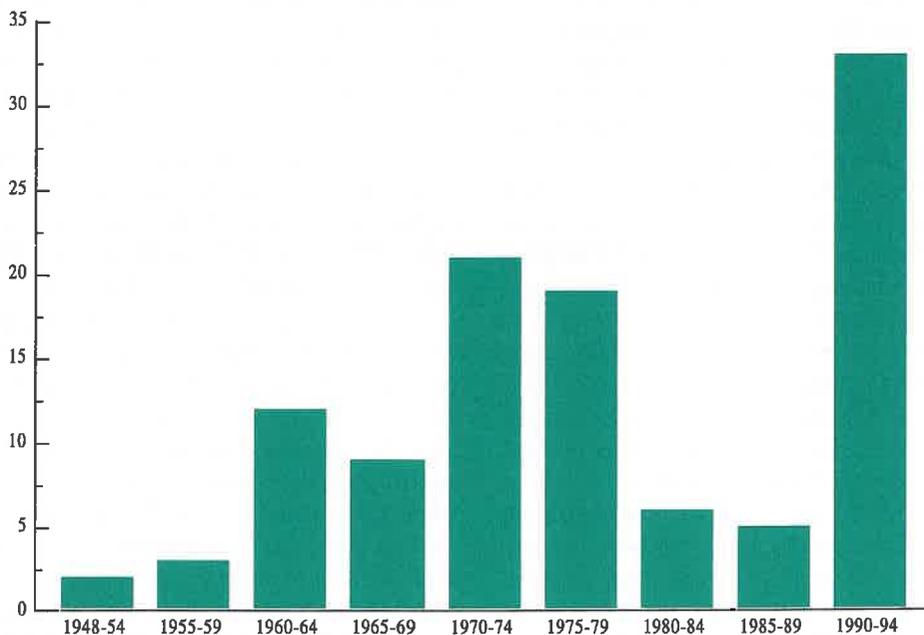
aux pays tiers, c'est-à-dire tant que les parties prenantes acceptent de diminuer graduellement leurs barrières extérieures, d'incorporer de nouveaux venus, voire de s'agglomérer à d'autres ensembles commerciaux. L'enjeu est donc d'éviter que les groupements régionaux se replient sur eux-mêmes. A cet égard, au sein de la nouvelle

Organisation Mondiale du Commerce, une application plus stricte de l'article XXIV, plutôt qu'une réforme hasardeuse, semble pouvoir suffire et garantir l'insertion harmonieuse des entités régionales dans le commerce mondial. Encore faudrait-il aller plus loin que les résolutions adoptées lors de l'Uruguay Round.

Sous une forme ou une autre ², les accords de commerce régionaux se sont multipliés depuis la fin des années quatre-vingt au sein des pays développés comme parmi les économies en voie d'industrialisation. Il s'agit en fait d'une deuxième vague de régionalisme, après celle datant des années soixante. Mais autant la première avait eu pour seul résultat substantiel la formation de la Communauté économique européenne, autant cette fois-ci le mouvement a pris une ampleur

GRAPHIQUE 1

Nombre d'accords* d'intégration régionale notifiés au GATT entre 1948 et 1994



* Il s'agit des accords d'intégration régionale (reciproques ou non) notifiés au GATT au titre de l'article XXIV. Certains de ces accords ne sont plus en vigueur aujourd'hui

Source : OMC, 1995

2. Par accords de commerce régionaux, on désignera par la suite les zones de libre-échange et les unions douanières : une zone de libre-échange se définit par l'abolition des droits de douane entre pays signataires et l'indépendance des politiques tarifaires extérieures, tandis qu'une union douanière s'accompagne par surcroît d'un tarif extérieur commun. D'autres niveaux d'intégration (monétaire, coordination des politiques, facilitation du commerce etc.) peuvent bien évidemment se surajouter à ce schéma de base. En revanche, les accords préférentiels asymétriques (Accords de Lomé par exemple), qui répondent à une logique différente, ne seront pas abordés ici.

mondiale et on ne compte plus les créations, les extensions et les réactivations d'entités commerciales régionales (GRAPHIQUE 1 et TABLEAU 1).

La grande différence entre l'engouement régionaliste des années soixante, peu fertile à une exception près, et le foisonnement observé aujourd'hui s'explique en grande partie par le spectaculaire ralliement des Etats-Unis aux thèses régionalistes (Bhagwati, 1992a).

TABLEAU 1

Accords d'intégration régionale réciproques*

EUROPE

Communauté européenne (CE)

- Allemagne - Irlande
- Autriche - Italie
- Belgique - Luxembourg
- Danemark - Pays-Bas
- Espagne - Portugal
- Finlande - Royaume-Uni
- France - Suède
- Grèce

CE-Accords de libre-échange avec

- Estonie - Liechtenstein
- Islande** - Lituanie
- Israël - Norvège* *
- Lettonie - Suisse

CE-Accords d'association avec

- Bulgarie - Roumanie
- Chypre - Slovaquie
- Hongrie - République tchèque
- Malte - Turquie
- Pologne

Association européenne de libre-échange (AELE)

- Islande - Norvège
- Liechtenstein - Suisse

AELE - Accords de libre-échange avec

- Bulgarie - Roumanie
- Israël - Slovaquie
- Hongrie - République tchèque
- Pologne - Turquie

Norvège - Accords de libre-échange avec

- Estonie - Lituanie
- Lettonie

Suisse - Accords de libre-échange avec

- Estonie - Lituanie
- Lettonie

Union douanière entre la Slovaquie et la République tchèque

Zone de libre-échange d'Europe centrale

- Hongrie - Slovaquie
- Pologne - République tchèque

Accord de libre-échange entre la Slovénie et la République tchèque

Accord de libre-échange entre la Slovénie et la Slovaquie

AMERIQUE DU NORD

Accord de libre-échange Canada-Etats-Unis

Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)

AMERIQUE LATINE

Communauté et Marché commun des Caraïbes (CARICOM)

Marché commun d'Amérique centrale (MCAC)

Association latino-américaine d'intégration (ALADI)

Pacte andin

Marché commun du Sud (MERCOSUR)

MOYEN-ORIENT

Organisation de coopération économique (OCE)

Conseil de coopération du Golfe (GCC)

ASIE

Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais (ANZCERTA)

Accord de Bangkok

Accord relatif aux arrangements commerciaux préférentiels entre Etats membres de l'ANASE (AFTA)

Accord de commerce entre la République démocratique populaire Lao et la Thaïlande

DIVERS

Accord de libre-échange Israël-Etats-Unis

* Notifiés au GATT et en vigueur au 1er janvier 1995.

** Accords complétés par les dispositions de l'Accord sur l'Espace économique européen

Les Etats-Unis avaient en effet jusqu'ici privilégié les négociations au sein du GATT, et refusé de signer des accords de commerce préférentiels. Leur attitude a changé avec la création d'une zone de libre-échange avec Israël (1985) puis surtout avec le Canada et enfin le Mexique. Quelques explications de cette volte-face américaine et de ce regain de régionalisme ont été couramment avancées.

Les Etats-Unis ne sont plus la puissance dominante du commerce mondial. Leur part dans les échanges internationaux est passée de 20 à un peu plus de 10 % entre 1947 et 1993. Les Etats-Unis ne retirant plus une part léonine des dividendes du libre-échange mondial, ils ont préféré se replier sur une aire commerciale plus petite, où il est d'ailleurs plus facile de mettre au pas d'éventuels "passagers clandestins" de la libéralisation du commerce, maintenant qu'ils ne sont plus capables de le faire à l'échelle de la planète (Krugman, 1991).

Cette désillusion vis-à-vis du GATT a été renforcée par les difficultés croissantes des négociations multilatérales. La durée des "Rounds" s'accroît à chaque reprise, notamment du fait de la complexité grandissante des problèmes à traiter (propriété intellectuelle, services).

De plus, alors que les négociations multilatérales semblent ralenties, les succès de ceux qui ont fait le choix du régionalisme ont été enfin reconnus par les Etats-Unis. Ainsi une étude récente du FMI, pourtant peu enclin à faire l'éloge des vertus des unions douanières, reconnaît le rôle d'accélérateur des échanges qu'a joué la création de la Communauté économique européenne ³ (de la Torre & Kelly, 1992). Parce que les accords régionaux peuvent aller plus loin que les accords du GATT, la zone de libre-échange est apparue aussi comme le moyen de résoudre certains problèmes de développement des voisins latino-américains, dont les implications en termes d'immigration et d'endettement menacent l'économie des Etats-Unis (Bhagwati, 1992b), ou encore des problèmes d'environnement.

Enfin, c'est peut-être plus fondamentalement la vision du libre-échange qui a changé. S'appuyant au besoin, et sans se soucier des hypothèses, sur les nouvelles théories du commerce international (Krugman, 1992), une certaine doctrine mercantiliste reprend vigueur. Alors que les accords passés du GATT avaient mis en œuvre des concessions avec de faibles contreparties, notamment envers les pays en voie de développement, il semble que l'on soit passé désormais d'une logique d'équilibre relatif des concessions à une logique d'équilibre absolu (Siroën, 1992). En d'autres termes, les pays n'acceptent de baisser la garde qu'à la condition expresse que tous les autres fassent de même et en même temps. Dans ces conditions, il est plus simple de surveiller le "désarmement" d'un petit nombre d'adversaires que celui d'un grand nombre, et il est plus facile de leur faire confiance quand ils sont proches. Cela est d'autant plus vrai que le commerce intra-branche, déjà important pour des voisins de même niveau de développement, entretient un cercle vertueux avec l'intégration régionale : les accords régionaux permettent le développement des échanges de ce type ; ceux-ci en retour suscitent un approfondissement de l'intégration régionale et contribuent à apaiser les tensions commerciales, en rapprochant les structures économiques et ne provoquant pas – par définition – de disparitions de secteurs entiers d'activité, à la différence des échanges inter-branches (DREE, 1995).

3. L'impact des accords régionaux sur les échanges entre les pays membres reste cependant limité et semble se concentrer sur les années qui suivent immédiatement la signature de l'accord (Lloyd, 1992).

Les Etats-Unis se sont donc convertis aux thèses régionalistes en constituant une zone de libre-échange nord-américaine. Ce faisant, ils ont contribué à accélérer la signature d'autres accords régionaux car, lorsque plusieurs blocs économiques se forment, la pire des situations est de se retrouver parmi les laissés-pour-compte (Krugman, 1991) et plus un bloc s'élargit, plus on peut avoir intérêt à le rejoindre (Kennan & Riezman, 1990).

Tout autant que le nombre d'accords, le volume des échanges concernés inquiète. Aujourd'hui le régionalisme tend en effet à conforter la régionalisation naturelle des échanges, c'est-à-dire la densification des relations commerciales entre pays d'une même aire géographique (Fouquin, 1993). Alors que l'émergence de synergies économiques, qui reflète la nécessité pour les marchés d'atteindre une certaine masse critique afin de s'organiser efficacement, ne coïncidait qu'en Europe avec un cadre politique, les nouveaux accords concernent des pays qui échangent ou échangeront bientôt de nombreuses marchandises, si bien que près de 60 % des flux commerciaux seraient désormais réalisés au sein de groupes régionaux.

Cette évolution relance le débat sur les conséquences économiques des accords de commerce régionaux : on les a récemment soupçonnés de constituer une menace pour le commerce mondial et l'avancement des négociations multilatérales. Un an et demi après la conclusion de l'Uruguay Round, le moment est propice pour une analyse dépassionnée du régionalisme. Cet article montre d'abord que grâce à la prise en compte des effets dynamiques, l'impact économique d'un accord régional n'est pas aussi négatif qu'il n'y paraît d'après l'analyse classique, et qu'il dépend *in fine* de l'attitude adoptée par les pays du groupe régional vis-à-vis des pays tiers au cours des négociations multilatérales. Le risque d'opposition du régionalisme au multilatéralisme est analysé et relativisé dans la deuxième partie de cet article qui montre la possibilité d'une complémentarité des deux phénomènes, tant que les entités régionales gardent une position d'ouverture par rapport à l'extérieur. A cette fin, la partie III propose une application plus rigoureuse de l'article XXIV du GATT, qui encadre l'exception à la règle de la nation la plus favorisée que constituent les accords de commerce régionaux.

Les effets des accords régionaux

Devant l'essor des phénomènes régionalistes, il importe au plus haut point de mesurer leur effet. En la matière, la théorie économique a sensiblement évolué depuis les travaux précurseurs de Viner (1950), en prenant en compte de nouveaux effets qui sont venus rectifier une image au départ trop négative des accords régionaux.

Les effets statiques

L'analyse économique s'est en premier lieu attachée à définir les effets statiques des accords de commerce régionaux sur le bien-être général, c'est-à-dire leur impact sur le niveau de richesse.

Le socle théorique en est la distinction établie par Viner entre effets de création et effets de détournement des échanges. Dans un cas, la suppression des droits de douane entre deux Etats dans le cadre d'un accord préférentiel permet de passer à une source d'approvisionnement où le coût de production est moindre. Dans l'autre cas, elle entraîne au contraire l'approvisionnement chez un producteur moins efficace, parce que l'on importe désormais certains produits du pays partenaire au lieu de les faire venir du pays tiers qui les produit à un moindre coût. Passage à une production plus efficace lors d'une création d'échange, à une production moins efficace lors d'un détournement : l'effet sur le bien-être mondial est clairement décomposé.

Meade (1955) et Lipsey (1957) ont incorporé à cette analyse duale les effets de consommation : même un détournement des échanges est bénéfique pour le consommateur qui achète désormais à un prix moins élevé. Si l'on étend cet argument aux biens intermédiaires (Wonnacott & Lutz, 1989), il s'ensuit qu'un détournement ne signifie pas automatiquement une perte pour l'efficacité économique mondiale. Si les pays membres bénéficient toujours dans ce cadre de la formation d'un bloc régional, les pays tiers en revanche pâtissent du détournement des échanges.

D'autres effets statiques peuvent résulter de l'amélioration des termes de l'échange d'un bloc régional qui pèse sur les cours mondiaux, et d'économies d'échelles sur les marchés oligopolistiques. Au total, le bilan, complexe à établir, dépend non seulement de la structure des échanges mais également des élasticités-prix des courbes de demande et d'offre.

L'exercice intellectuel du recensement des conditions qui favorisent les effets de création et minimisent les effets de détournement (Bourguinat, 1992), de la Torre & Kelly (*op. cit.*) n'a guère de portée pratique, dans la mesure où il aboutit bien souvent à des propositions du genre "le détournement des échanges est minimisé quand les tarifs douaniers sont initialement très élevés ou très bas". Les concepts de détournement et de création d'échange ne sont finalement peut-être pas les plus pertinents, et l'analyse pourrait gagner à les remplacer par un raisonnement sur les termes de l'échange (Kowalczyk, 1990). Quelques indications peuvent malgré tout être retenues.

- Il est possible de définir des accords régionaux qui ne réduisent pas l'efficacité générale (théorème de Kemp & Wan, 1976) : il suffit pour cela de fixer le tarif douanier vis-à-vis des tiers à un niveau tel qu'il ne modifie pas les échanges entre le bloc régional et l'extérieur ; dès lors, puisqu'à l'intérieur de la zone il est assuré que les créations d'échanges augmenteront le bien-être des membres, l'effet net global ne peut-être que positif.

- Le bilan des effets statiques nets est cependant dans la plupart des cas négatif (Krugman ; Bhagwati) : on est loin dans la réalité des conditions d'application de la solution de Kemp & Wan, qui implique notamment une baisse des droits sur les importations des pays tiers et un traitement fin produit par produit. Les pays tiers sortent alors perdants de l'accord, et leur perte est supérieure aux gains des pays membres.

- La proximité géographique des Etats membres, parce que bien souvent elle a pu entraîner de forts liens commerciaux naturels, va probablement dans le sens d'un bilan plus positif de l'accord régional ; il faut cependant regarder les élasticités (Bhagwati, 1992a).

• Deux cas de figure semblent enfin susceptibles de favoriser les créations d'échanges (de la Torre & Kelly, *op. cit.*) : le développement du commerce inter-branches sur la base d'avantages comparatifs très différents ; ou le développement du commerce intra-branche de produits différenciés entre des pays membres similaires et formant un marché suffisamment large ⁴.

Les effets dynamiques

Au-delà de ces effets statiques, les accords de commerce régionaux peuvent provoquer également des effets dynamiques, c'est-à-dire des effets qui n'influent pas une fois pour toutes sur le niveau de bien-être, mais qui provoquent durablement un changement du rythme de la croissance.

On peut citer parmi les facteurs à l'origine de tels effets (de la Torre & Kelly, *op. cit.*) :

1. la meilleure diffusion technologique, et les économies d'échelle dans un marché local devenu plus large qui permettent dans un deuxième temps, de mieux affronter la compétition internationale ;
2. une concurrence renforcée, qui incite à une meilleure efficacité productive ;
3. un climat plus favorable pour les investissements. Le Mexique n'est plus suspecté de vouloir revenir à des politiques spoliant les investisseurs, tout comme le Canada dont on n'imagine plus qu'il voudrait de nouveau "canadianiser" la production nationale d'hydrocarbures : grâce au fort engagement que représente la signature de l'accord régional, les primes de risque sont diminuées et de nouvelles opportunités s'ouvrent.

Ces effets dynamiques sont bien sûr fonction du degré d'intégration régionale ; ainsi, l'abolition de barrières, quand elle dépasse le simple cadre des droits de douane, permet aux multinationales un contrôle moins coûteux de la production réalisée par leurs filiales dans d'autres Etats membres (Baldwin, 1988) ; l'instauration d'une monnaie unique au sein de l'Union européenne supprimerait d'autres coûts de transaction (décrits dans le rapport Emerson, 1991), en rajoutant encore d'autres effets dynamiques. Il est généralement admis que ces effets ont, à long terme, une plus grande importance que les effets statiques (Bourguinat, *op. cit.*). En outre, ils bénéficient non seulement aux membres de l'accord régional mais également, par effet d'entraînement, à tous les partenaires commerciaux.

L'importance relative que revêtent désormais dans les analyses les effets dynamiques par rapport aux effets statiques rejoint un autre constat : les accords régionaux sont destinés de nos jours à accroître la compétitivité des firmes locales face aux entreprises étrangères, non pas en élevant des barrières contre ces dernières mais en apportant aux firmes nationales les moyens d'accroître leur efficacité (Schott, 1995).

Aussi, le débat sur l'incidence des blocs régionaux ne porte plus tellement sur le bilan économique net, tel qu'il vient d'être développé et qui, en incluant les effets dynamiques, est très probablement positif (Lal, 1993), mais plutôt sur la

4. L'opposition commerce inter-branches pour des pays aux avantages comparatifs marqués et échanges intra-branche pour des pays semblables n'est bien sûr qu'une approximation, sachant que l'on peut très bien avoir des cas théoriques de commerce inter-branches entre pays similaires et des cas de commerce intra-branche entre pays différents (Hellier, 1993).

stratégie des acteurs. De macro-économique, le problème devient un sujet de micro-économie en se résumant à la question du comportement des Etats quand émergent des blocs régionaux, et à la menace que cela représente pour les négociations commerciales multilatérales.

La stratégie des acteurs

Une première catégorie de critiques du régionalisme se base sur des modèles de théorie des jeux. Dans la guerre tarifaire qu'engagent des Etats désireux d'accroître leur bien-être aux dépens des autres et initialement décrite par Johnson (1958), les entités régionales sont autant de coalitions qui s'affrontent. Comme le soulignent Kennan et Riezman (1990), l'union douanière permet d'accroître le poids économique des pays membres en leur donnant plus de chance de sortir vainqueurs de la guerre commerciale.

Ainsi, Krugman a-t-il conçu en 1991 un modèle dans lequel des pays similaires se regroupent en un certain nombre de blocs régionaux et se spécialisent par bloc dans un bien, avant de fixer leurs tarifs douaniers de façon non coopérative. Les entités régionales choisissent des tarifs d'autant plus élevés que le pouvoir de marché est grand. Alors que l'optimum serait le libre-échange mondial (un bloc) ou un monde très fragmenté où les pays n'ont qu'un faible pouvoir de marché (très grand nombre de blocs), la situation la plus mauvaise se présente avec trois groupements quand les tarifs initiaux sont élevés. Quoique les hypothèses de ces modèles soient relativement artificielles (en particulier, ils impliquent que les grands pays devraient être les plus protectionnistes, alors que comme le note Lloyd en 1992, la nation dominante du commerce mondial, la Grande-Bretagne puis les Etats-Unis, a toujours œuvré pour le libre-échange), le danger que fait courir le régionalisme en menaçant de structurer le monde en quelques entités rivales est ainsi clairement illustré.

Une deuxième catégorie de critiques juge que l'existence d'accords régionaux est un terreau favorable pour le développement des politiques protectionnistes, et analyse leur interaction. Au sein de l'ALENA par exemple, l'utilisation de pratiques déloyales pourrait permettre au Mexique de compenser l'augmentation des importations en provenance des Etats-Unis en limitant celles venant d'un tiers, comme Taïwan, alors que symétriquement les Etats-Unis pourraient chercher à soulager leur industrie de la concurrence taïwanaise par des restrictions volontaires d'exportations (Bhagwati, 1992a). La pratique des accords régionaux conduirait donc à d'importants détournements d'échanges.

Dans un cas comme dans l'autre, c'est en fait le problème de l'articulation entre le régionalisme et le mouvement de libéralisation des échanges dans un cadre multilatéral (au sein du GATT), qui est posé. Comme le souligne Krugman (1993), "le seul argument valable à l'encontre des accords régionaux de libre-échange est qu'ils peuvent contrecarrer les efforts tentés pour régler les problèmes au niveau mondial".

Régionalisme et multilatéralisme : les risques de conflits

La présence paradoxale des accords régionaux dans le code du GATT

En exception au principe de non discrimination qui régit le GATT, l'article XXIV de son code général autorise la formation d'unions douanières et de zones de libre-échange. Les rédacteurs s'étaient, en fait, laissé guider par un certain bon sens (Bhagwati, 1992a).

Toute union douanière ou zone de libre-échange est en effet similaire à un seul Etat dont on voit mal comment on pourrait exiger la permanence de droits de douane internes.

La formation d'un tel bloc semble, en deuxième lieu, être intuitivement une étape vers la réalisation du libre-échange mondial dans lequel tous les pays ne seront plus séparés par des barrières douanières.

La conclusion de tels accords préférentiels est enfin assortie de conditions qui, à l'époque, paraissaient fort difficiles à réunir : le droit de douane doit être totalement levé (préférence de 100 %) sur l'essentiel des échanges commerciaux ; les tarifs vis-à-vis de l'extérieur ne doivent pas être globalement plus restrictifs qu'auparavant ; et la période de transition doit avoir une durée raisonnable.

Ces conditions essayaient de limiter les effets de détournement qui seront formalisés par la suite. Il est à noter – nouveau paradoxe – que Meade a participé à la rédaction de l'article, et que selon la théorie postérieure qu'il a développée avec Viner, des préférences à 100 % sont plus susceptibles de détourner les échanges que des préférences partielles (il est vrai qu'elles sont également plus susceptibles d'en créer). La lettre de l'article XXIV, qui correspondait à peine à la théorie de l'Après-guerre, apparaît *a fortiori* très insuffisante au regard de la théorie économique actuelle que l'on a exposée.

Les insuffisances de l'article XXIV ont été peu à peu révélées par la formation des blocs régionaux, tandis que, par surcroît, il en était fait une application laxiste.

Pour les économistes américains, le pêché originel qui a marqué le début de la dérive dans l'application de l'article XXIV a été l'absence de réaction du GATT lors de la création de la Communauté économique européenne (Bhagwati, 1992a ; de la Torre & Kelly, *op. cit.*). Alors que l'article XXIV prévoit en effet que le tarif extérieur de la nouvelle union douanière ne doit pas être plus restrictif que celui appliqué dans le régime précédent, une simple moyenne arithmétique des droits de douane des pays membres avait servi de base de calcul au tarif extérieur commun. Si, lors des élargissements postérieurs, la Communauté n'a pas été aussi clairement en contradiction avec cet article, l'inaction du GATT a, selon ces auteurs, constitué un précédent regrettable. Alors que 98 accords régionaux ont été notifiés au GATT de 1948 à décembre 1994, 6 seulement ont été jugés compatibles avec l'article XXIV de façon consensuelle et 15 restaient à examiner en janvier 1995 (OMC, 1995). La règle du consensus a empêché les groupes de travail de déclarer non conformes la majorité des accords.

Pourtant, la plupart des zones de libre-échange ont exclu l'agriculture du champ de l'accord, ce qui contredit la nécessité de libéraliser l'essentiel des échanges d'une entité régionale (Baneth, 1992). Enfin, les accords préférentiels non réciproques entre pays industrialisés et pays en voie de développement qui ne seront pas détaillés ici, sont, par nature, difficilement compatibles avec l'article XXIV.

L'article XXIV, quoiqu'insuffisant en lui-même pour assurer le bien-fondé d'un accord régional, était assez général pour en permettre une interprétation satisfaisante, qui limitait les effets de détournement majeurs. Son application laxiste a, au contraire, mis fin à la coexistence pacifique du régionalisme et du multilatéralisme, en semblant les rendre antinomiques.

La fausse opposition entre régionalisme et multilatéralisme

Alors que les accords régionaux avaient semblé au départ participer au mouvement vers le libre-échange mondial, leur succès les place aujourd'hui en position d'accusés, responsables des difficultés rencontrées par le GATT. Les critiques les plus virulentes se rencontrent chez Bhagwati (1992a). Selon lui, le régionalisme n'est qu'en apparence un premier pas vers le libre-échange mondial : en effet, les accords de libre-échange n'iraient ni plus vite ni plus loin dans la libération des échanges, et les groupes ainsi formés s'opposeraient à l'avancée des négociations multilatérales en essayant d'y imposer leurs vues.

Mais en sens inverse, plusieurs arguments sont venus réhabiliter les accords régionaux.

Certes, les accords régionaux remettent souvent à plus tard les sujets ardu (l'agriculture notamment) et progressent pas à pas, mais on ne saurait douter du fait que les accords régionaux aient abordé, avant le GATT, des domaines plus avancés dans l'intégration économique : ainsi, les échanges de services (Hoekman, 1995, sur ce sujet précis), la coopération monétaire (parmi les cinq critères qu'Hufbauer & Schott décrivent en 1991 comme préalables à l'instauration d'une zone de libre-échange figure la stabilité monétaire), la circulation du facteur capital. Le TABLEAU 2 récapitule les domaines qu'abordent les principaux accords de commerce régionaux. De même que certaines questions sont idéalement résolues au niveau local et d'autres au niveau international, on peut estimer avec Lawrence (1994) que la région est souvent l'échelon adapté pour traiter certains problèmes (environnement par exemple).

La capacité d'un Etat à bloquer des négociations multilatérales parce qu'il bénéficie de la solidarité de son bloc régional n'est, par ailleurs, guère supérieure à la capacité d'un Etat seul (de la Torre & Kelly, à propos de la France). La pression des partenaires privilégiés peut, à l'opposé, faire céder les plus intransigeants.

Enfin, Les accords régionaux ne peuvent pas non plus être suspectés d'encourager l'usage de barrières non tarifaires, comme le prétend Bhagwati (voir supra). Ces barrières révèlent plus largement les résistances des pays industrialisés aux ajustements, et se retrouvent même chez les Etats qui ne sont pas membres d'un accord régional (de la Torre & Kelly, *op. cit.*).

Le dilemme régionalisme-multilatéralisme se situe davantage au niveau des

TABLEAU 2

Caractéristiques des principaux accords régionaux								
	U.E.	ALENA	MERCOSUR	PACTE ANDIN	ANZCERTA	AFTA	APEC*	GCC
ELIMINATION DES BARRIÈRES DOUANIÈRES	•	• (sauf moitié des produits en cours)	• avec exceptions	• (a)	•	en cours (fin 2003)	P (2010- 2020)	•
- dont agriculture	•	• avec exceptions	• avec exceptions	•	en cours	P	P	•
REGLES D'ORIGINE		•	• pour exceptions au tarif extérieur	•	•	•	P	•
TARIF EXTÉRIEUR COMMUN (Union douanière)	•		• avec exceptions jusqu'en 2001	• (b)				P
LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES DE SERVICES	•	•	P	P	•			P
ELIMINATION DES BARRIÈRES NON TARIFAIRES	•		•	P			P	En cours
- Normes		P		P/• (c)				
- Politique de la concurrence	• En cours	P		•	•			
LIBÉRALISATION DES MOUVEMENTS DE CAPITAUX	•		P	P			P	P
COORDINATION MONÉTAIRE	• (et UEM en 1999)	De fait... (crise du peso)	P	P			P	P
POLITIQUES COMMUNES	•		Coordination	P				P
MÉCANISME DE REGLLEMENT DES DIFFÉRENDS	•	•					P	

* Coopération Economique Asie Pacifique. L'APEC n'est, à l'heure actuelle, qu'un forum intergouvernemental.
• Réalisé
P Programmé mais pas encore réalisé
(a) 01.10.92 pour Bolivie, Colombie, Venezuela; 01.93 pour Equateur
(b) Depuis 31.01.95, sauf Pérou (30.06.95), avec exceptions selon pays
(c) Les normes existant sur anti-dumping et subventions devront être perfectionnées dans le cadre de l'OMC

Source : d'après DREE (1995).

négociateurs mêmes. Les ressources politiques et administratives sont rares, et les efforts consacrés à l'avancement du processus régionaliste peuvent ralentir le rythme des négociations multilatérales (Krugman, 1991 ; de la Torre & Kelly, *op. cit.*). L'opposition entre les deux phénomènes n'est donc pas véritablement frontale. Krugman (1991) estime ainsi que les progrès du GATT n'auraient pas été beaucoup plus grands en l'absence d'entités régionales. Il est par conséquent très contestable de présenter la dualité régionalisme-multilatéralisme comme un dilemme du prisonnier dans lequel seraient engagés les Etats, et qui serait formulé ainsi : chacun aurait intérêt au libre-échange, mais doit se contenter d'un pis-aller, le régionalisme. Cette présentation, implicite dans de nombreux exposés, ne tient pas, par ailleurs, si on raisonne dans le temps⁵. Dans ce cadre, les Etats rationnels sont au contraire incités par la menace du régionalisme à conclure au plus tôt un accord multilatéral.

C'est d'ailleurs ce que l'on observe historiquement : chaque avancée de la Communauté européenne a été suivie de près d'une relance du GATT qui a évité que l'intégration régionale aille beaucoup plus vite que la libéralisation internationale des échanges, et a par conséquent limité les effets de détournement. Et à chaque fois, l'accord du GATT ne s'est pas résumé à la levée des barrières que les groupements régionaux auraient érigé en se formant (la thèse figure dans Bourguinat, 1992). La conclusion de l'Uruguay Round, postérieure à la signature du traité de Maastricht et la formation de l'ALENA, invite à une lecture analogue.

L'alternative entre régionalisme et multilatéralisme est surtout le fruit des inquiétudes qui avaient précédé la phase finale de l'Uruguay Round. La libéralisation multilatérale et l'intégration régionale sont deux processus qui ont besoin chacun l'un de l'autre (Hufbauer & Schott, 1992). La véritable question est de faire en sorte qu'il y ait toujours, dans l'avenir, une avancée harmonieuse des deux phénomènes, ce qui est favorisé par le maintien d'une attitude ouverte des blocs régionaux.

L Le régionalisme bien compris : une application stricte plutôt qu'une réforme de l'article XXIV du GATT

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

- l'application de l'article XXIV, ou plutôt l'avancement simultané du GATT, a 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.

5. Rubinstein (1982) a proposé un modèle célèbre de théorie des jeux dans lequel deux joueurs veulent se partager un gâteau qui rétrécit au fur et à mesure que le temps passe. Par similitude, on peut supposer que chaque Etat peut, à chaque période, accepter l'offre d'accord multilatéral proposée par l'autre Etat ou au contraire temporiser, en approfondissant son intégration régionale, et proposer un autre accord plus à son avantage. Etant donné que ce retard des négociations du GATT réduit, à chaque reprise, le bénéfice total qu'on retire de l'accord multilatéral, les Etats avec un horizon temporel fini, anticipant parfaitement une issue désastreuse, préfèrent conclure un accord du GATT dès la première période. Encore faut-il que la menace de temporisation et d'approfondissement de l'intégration régionale soit crédible : si elle ne l'est pas, l'accord du GATT intervient juste après une première période de signature d'accords régionaux.

Il importe que les ensembles régionaux ne se replient pas sur eux-mêmes et restent ainsi ouverts, afin de limiter leurs effets néfastes (de la Torre & Kelly, *op. cit.*). Dans ce but, l'acte final de l'Uruguay Round contient un mémorandum, qui précise notamment que le "délai raisonnable" dans lequel les échanges doivent être libéralisés est de dix ans. Le secrétariat de l'OMC (1995, p.4) reconnaît toutefois que "le cycle d'Uruguay n'a guère fait avancer les choses pour lever les ambiguïtés qui rendent l'interprétation de l'article XXIV pénible". L'accord sur les échanges des services (article V du GATS) n'a d'ailleurs fait que transposer cet article. Pour ne plus laisser au hasard d'une négociation multilatérale postérieure le soin de rectifier les effets de détournements que l'on aurait laissé s'instaurer, certains spécialistes ont donc envisagé une réforme de l'article XXIV.

Les propositions de réforme de l'article XXIV

La présence des unions douanières, ou celle des zones de libre-échange au sein de l'article XXIV a été tour à tour critiquée, pour des raisons bien évidemment opposées.

Les unions douanières ont été accusées d'entraîner des effets de détournement importants, à cause de l'imposition d'un tarif extérieur commun (de la Torre & Kelly, *op. cit.*). Du point de vue théorique, le droit de douane optimal d'une union douanière est supérieur à celui d'un Etat isolé pour deux raisons : d'une part l'agrégat de plusieurs pays a un pouvoir de marché plus important ; d'autre part, quand des pays importent le même bien, ils bénéficient de l'amélioration des termes de l'échange que cause la protection commerciale des autres. Les unions douanières permettent alors d'internaliser cette externalité (Kennan & Riezman, *op. cit.*). En pratique, comme on l'a vu lors la création de la Communauté européenne, l'établissement par une Union douanière d'un tarif extérieur commun est sujet aux pressions des membres les plus protectionnistes. Dans une zone de libre-échange au contraire, chaque Etat gardant le soin de fixer son tarif extérieur peut, selon ses propres souhaits, procéder aux ajustements nécessaires et limiter les effets de détournement en baissant ses droits de douane. Cette argumentation, qui est souvent dirigée à l'encontre de l'Union européenne, repose sur des bases bien faibles : le consensus sur le tarif extérieur peut jouer dans un sens comme dans l'autre ; ainsi, l'Espagne en adhérant à la Communauté a aligné son tarif extérieur sur celui existant, ce qui a signifié pour elle une baisse substantielle du tarif moyen, de 13 à 5 % (Lawrence, *op. cit.*), sans parler des aspects non tarifaires. Et si l'union douanière risque de provoquer davantage de détournements, c'est parce qu'elle va plus loin, et qu'elle peut aussi générer davantage d'effets positifs.

La supériorité des unions douanières en termes d'effets dynamiques repose sur les idées suivantes.

Les zones de libre-échange doivent suivre à la trace les biens qui circulent en leur sein pour éviter que des biens soient importés de pays tiers *via* celui où le tarif extérieur est le moins élevé. Cela suppose l'instauration de règles d'origines complexes, reposant le plus souvent sur la valeur ajoutée, mais qui n'apportent pas de solution complètement satisfaisante à l'élimination de cette forme de contrebande (Hufbauer & Schott, 1992). Une union douanière ne disperse pas son énergie dans le contrôle de l'application des règles d'origine.

On ne saurait s'en tenir aux seuls mouvements de biens pour évaluer les bienfaits d'un groupement régional, il faut également examiner les services, ou encore les coûts des transactions. Les unions douanières semblent plus à même d'approfondir leur intégration dans ces domaines, d'où de nouveaux effets positifs. Par exemple, le libre établissement des banques des pays tiers déjà installées dans un autre pays de l'Union européenne, incite à la concurrence et contribue à l'optimalité du bloc régional.

Enfin, et dans le même esprit, les unions douanières s'accompagnent souvent d'une plus grande liberté de circulation des facteurs capital et travail. Un théorème classique montre que le mouvement des facteurs peut se substituer à celui des biens pour atteindre l'optimum général (Mundell, 1957). Une meilleure circulation des facteurs implique par conséquent une convergence plus rapide vers cet optimum. Les retenues opérées sur le rapatriement des dividendes et profits sont d'ailleurs, dans cette optique duale, l'équivalent des tarifs douaniers.

Si donc une des deux formules possibles est à exclure de l'article XXIV, c'est bien celle de la zone de libre-échange. Cette proposition est faite par Bhagwati (1992b). Les zones de libre-échange correspondent moins bien au critère intuitif, de similarité avec une nation, qui avait été à l'origine de l'article XXIV du GATT, et elles ne vont pas aussi loin dans l'intégration régionale. La légèreté de la formule est d'ailleurs très certainement la cause de son succès. Selon Bhagwati, les Etats-Unis sont le moteur actuel des zones de libre-échange, et il est probable qu'une fois contraints à signer des unions douanières, ils imposeraient leur faible tarif extérieur aux pays d'Amérique latine qui sont très protégés. On le voit, cet argument est exactement l'utilisation inverse de la critique des unions douanières précédemment exposée.

Pendant, même si les zones de libre-échange ne masquent souvent que des accords préférentiels condamnables au regard de l'article XXIV, il paraît maladroit de vouloir les bannir de la scène internationale. De par leur souplesse, elles sont sans doute les plus aptes à s'étendre aux pays environnants, comme le montre l'évolution du continent américain. Elles sont également plus propices aux fusions, ainsi que l'indiquent les pourparlers entre l'ASEAN (ou ANASE) et l'ANZCERTA (Accord pour le resserrement des liens économiques entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande).

Le plus grand danger du régionalisme réside dans le fait qu'il laisse à l'écart de nombreux pays, et notamment les plus démunis. Il faut donc préserver les chances d'élargissement et de coalescence des blocs régionaux, en maintenant les zones de libre-échange aux côtés des unions douanières dans l'article XXIV du GATT. On peut penser que les zones de libre-échange évolueront par la suite d'elles-mêmes vers des formes plus intégrées, comme semble le prouver la solidarité monétaire qu'a entraînée de fait la crise mexicaine pour l'ALENA.

Le même raisonnement prévaut pour rejeter toute tentative de restriction maladroite de l'article XXIV. Bhagwati (1992b) préconise une règle selon laquelle le plus faible tarif existant parmi les membres pour un produit donné serait choisi comme tarif extérieur de l'union douanière. La Communauté européenne n'aurait sans doute jamais procédé à ses élargissements successifs si une règle aussi draconienne lui avait été imposée.

La préférence pour une application plus stricte de l'article XXIV

Du point de vue théorique, la critique de l'article XXIV est aisée, mais sa réforme est autrement plus délicate. Il conviendrait de s'assurer du bienfait pour l'économie mondiale de toute entité régionale nouvellement créée, mais il paraît imprudent d'instituer une procédure rigide pour l'estimation de son impact économique. Comme l'a montré l'abondante littérature sur l'ALENA et l'Union européenne, les modèles d'équilibre général calculable restituent, selon leurs hypothèses, des résultats qui diffèrent non seulement en niveau mais également en signe des effets escomptés. Il n'est donc pas possible de vouloir valider *a priori* une zone de libre-échange au regard d'un seul modèle, tout comme il paraît difficile de rédiger un article XXIV amélioré qui garantisse l'absence d'effets de détournement. Un tel article, qui serait fatalement complexe au vu de la théorie décrite plus haut, ne satisferait pas un principe de bon sens du droit et de l'organisation industrielle : pour être applicable, un contrat doit être simple, et ne pas prêter le flanc aux abus de toute sorte.

Dans le débat sur l'opportunité des politiques commerciales stratégiques, Krugman (1993) montre que si le libre-échange n'est peut-être pas la meilleure solution en théorie, les politiques plus efficaces qui s'en écarteraient sont si complexes à mettre en œuvre et à contrôler que le libre-échange apparaît *in fine* comme le système le plus souhaitable. Le même raisonnement s'applique ici : la recherche de règles plus satisfaisantes peut se révéler dangereuse dans la pratique.

La forme actuelle de l'article XXIV est suffisamment générale pour permettre la croissance dans une perspective d'ouverture et d'élargissement des blocs régionaux, et limiter leurs excès, dans la mesure où elle est appliquée avec discernement. Un examen critique des accords régionaux devrait avoir lieu chaque fois que ceux-ci sont notifiés au secrétariat du GATT (Hufbauer & Schott, 1992). A cette occasion, devraient être refusés, selon la règle de "l'essentiel des échanges", tous les accords excluant de leur champ un secteur (comme l'agriculture), ainsi que ceux qui établissent, de façon manifeste, un tarif extérieur plus restrictif. Le secrétariat de l'OMC (1995) déplore toutefois qu'il ne puisse toujours pas examiner les accords avant leur conclusion (seules les négociations de compensation doivent désormais être entamées auparavant) et que la règle de l'essentiel des échanges n'ait pas été précisée lors de l'Uruguay Round.

Cet examen préalable ayant nécessairement ses limites, de par le caractère contestable de la notion de restriction et l'existence de barrières non tarifaires, il doit être complété par une étude *a posteriori* des modifications des flux commerciaux. Une décision de 1971, qui prévoyait déjà un rapport bi-annuel des parties contractuelles à un accord régional et n'a pas eu de suite autre que formelle, a été réactivée par le dernier Round. Ces rapports postérieurs laissent ainsi le temps nécessaire à la manifestation des effets dynamiques, et pourraient déboucher sur la mise en place ou l'annulation de concessions à des tiers. L'éventualité de ces mesures *ex post* devrait influencer *ex ante* la rédaction des accords régionaux (OMC, *op. cit.*). Encore faut-il qu'elles constituent une menace crédible dans la pratique.

Le renforcement de la procédure d'examen serait alors à même de limiter les

effets pervers du régionalisme, tout en ne condamnant pas ses aspects qui vont dans le sens du libre-échange mondial. L'internationalisation croissante des investissements fera le reste, en diminuant les gains égoïstes de ceux qui bénéficient d'un détournement des échanges, et en atténuant de ce fait l'opposition que l'on avait cru deviner entre l'Organisation mondiale du commerce et les accords régionaux de libre-échange.

F. B.

RÉFÉRENCES

- Baldwin R. (1988), "Factor Market Barriers and Trade Barriers : Gains from Trade in 1992", *NBER Working Paper* n° 2656, Cambridge, Mass.
- Baneth J. (1992), "le GATT et les accords régionaux," in Mucchielli & Célimène (1992).
- Bhagwati J. (1992a), "Regionalism vs. Multilateralism", *The World Economy*, septembre.
- Bhagwati J. (1992b), "The Threats to the World Trading System", *The World Economy*, juillet.
- Bourguinat H. (1992), "L'émergence contemporaine des zones et blocs régionaux", in Mucchielli & Célimène (1992).
- DREE-Direction des Relations Economiques Extérieures (1995), "L'intégration économique régionale", *Notes Bleues*, n° 66, 1er-15 juillet, Paris, ministère de l'Economie.
- Fouquin M. (1993), "Le développement du régionalisme commercial", *la Lettre du CEPII*, n° 118, novembre.
- Hellier J. (1993), "La similitude dans l'échange international : une revue critique des approches théoriques", *Revue française d'économie*, hiver.
- Hoekman B. (1995), "Trading Blocs and the Trading System : the Services Dimension", *Journal of Economic Integration*, 10 (1), mars, pp.1-31.
- Hufbauer G. C. & J. J. Schott (1991), "Reaching For The Stars", *Latin Finance*, 52.
- Hufbauer G. C. & J. J. Schott (1992), *North American Free Trade*, Institute for International Economics, Washington DC.
- Kemp M. & H. Wan (1976), "An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions", *International Economic Review*, pp.95-97.
- Kennan J. & R. Riezman (1990), "Optimal Tariff Equilibria with Customs Unions", *Canadian Journal of Economics*, février, pp.70-83.
- Kowalczyk C. (1990), "Welfare and Customs Union", *NBER Working Paper* n° 3476, Cambridge, Mass.
- Krugman P. (1991), "The Move Toward Free Trade Zones", *Kansas City Federal Reserve Bank Economic Review*, décembre.
- Krugman P. (1992), "Does the New Trade Theory Require a New Trade Policy ?", *The World Economy*, juillet.
- Krugman P. (1993), "The Narrow and the Broad Arguments for Free Trade", *The American Economic Review*, mai.
- Lal D. (1993), "Trade Blocs and Multilateral Free Trade", *Journal of Common Market Studies*, 31(3).
- Lawrence R. Z. (1994), "Regionalism : an Overview", *Journal of the Japanese and International Economies* 8, 365-387.
- Lipsey R. (1957), "The Theory of Custom Unions : Trade Diversion and Welfare", *Economica*, 24(93).

- Lloyd P. J. (1992), "Régionalisation et commerce mondial", *Revue économique de l'OCDE*, n° 18, printemps, pp.7-47.
- Meade J. (1955), *The Theory of Custom Unions*, Amsterdam, North Holland.
- Mucchielli J.-L. & F. Célimène (1992), *Mondialisation et régionalisation : un défi pour l'Europe*, Economica.
- Mundell R. (1957), "International Trade and Factor Mobility", *American Economic Review*, 47.
- Organisation mondiale du commerce (1995), *Le régionalisme et le système commercial mondial*, Genève, avril.
- Rubinstein A. (1982), "Perfect Equilibrium in a Bargaining Model", *Econometrica*, janvier.
- Schott J. J. (1995), *Regionalism and Multilateralism*, Mimeo, Institute for International Economics, Washington DC.
- Siroën J.-M. (1992), "Le nationalisme dans les relations économiques internationales", *Revue française d'économie*, hiver.
- De la Torre A. & M. Kelly (1992), "Regional Trade Arrangements", *IMF Occasional Paper* 93, mars.
- Viner J. (1950), *The Customs Union Issue*, New York : Carnegie Endowment for International Peace.
- Wonnacott P. & M. Lutz (1989), "Is There a Case for Free Trade Areas ?", in J. J. Schott ed., *Free Trade Areas and US Trade Policy*, Institute for International Economics, Washington DC.

