

Régionalisme ou multilatéralisme?

Ces dernières années, le nombre et l'importance des accords d'intégration régionale n'ont cessé de s'accroître dans le monde. C'est d'abord la preuve d'une ouverture des marchés nationaux dans un cadre régional. Mais, d'autre part, il n'est pas exclu que ces espaces d'intégration régionale ne s'isolent de l'extérieur et que le protectionnisme ne se déplace des frontières nationales à celles de la région d'intégration. Cet article débat du bien-fondé de l'intégration régionale au regard de la théorie économique et des rapports parfois difficiles entre l'intégration régionale et le régime multilatéral de l'OMC. La politique économique extérieure suisse doit-elle jouer la carte régionale ou lui préférer la multilatérale?

Depuis quelques années visiblement, la tendance est à la conclusion d'accords d'intégration régionale (AIR, voir graphique 1). Les Etats parties à ces accords s'accordent – le plus souvent sur une base réciproque – des conditions de commerce préférentielles qui vont au-delà des concessions convenues dans le cadre de l'OMC. Ces accords contreviennent donc au principe de la nation la plus favorisée¹, pièce maîtresse du régime de l'OMC.

Selon une étude du secrétariat de l'OMC, il existait 172 AIR au 31 juillet 2000; on en comptera 240 dans les cinq prochaines années. Aujourd'hui déjà, environ 42% des échanges commerciaux reposent sur une base préférentielle (voir graphique 2).² Les AIR jouent un rôle majeur en Europe. L'UE, par exemple, ne pratique plus le commerce basé sur la clause de la nation la plus favorisée qu'avec 8 des 140 membres de l'OMC (Etats-Unis, Canada, Japon, Corée du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande, Hongkong et Singapour). Dans de nombreux AIR, on constate de plus en plus une tendance à approfondir la coopération en y incluant de nouveaux domaines, tels les services. Des domaines politiques (comme la politique de la concurrence) qui jusqu'ici n'étaient pas ou guère soumis aux règles multilatérales en font maintenant partie. Le graphique 3 donne une vue d'ensemble des différentes formes d'intégration.

L'intégration régionale: positive ou négative?

D'un point de vue économique, la tendance à l'intégration régionale suscite deux réactions contradictoires: elle fait pleurer d'un œil et rire de l'autre. La raison de cette ambivalence de l'intégration régionale réside dans deux de ses effets, exposés dès 1950 dans la littérature économique par Jacob Viner: la création de commerce et le détournement de commerce. Il y a création de commerce – synonyme de croissance du bien-être – entre les Etats membres quand les droits de douane et les distorsions sont supprimés. En principe donc, une ouverture des marchés – qu'elle soit décidée par le cercle relativement restreint des membres d'un AIR ou intervienne sur le plan multilatéral entre les 140 Etats membres de l'OMC – aboutit à des créations de commerce.

Le second effet, le détournement de commerce, est plus négatif. Il apparaît lorsque l'ouverture du marché se fait en direction d'un nombre limité de pays et non vis-à-vis de tous. Les importations en provenance de pays tiers sont concurrencées par celles moins compétitives d'un Etat membre de la zone de libre-échange ou de l'union douanière, lorsque les désavantages liés aux droits de douane subis par le pays tiers l'emportent sur les avantages en termes de coûts rapportés au pays membre le plus avantageux. Cette éviction des importations meilleur marché par d'autres moins compétitives en provenance d'Etats signataires d'AIR est une distorsion de la concurrence, réductrice pour la prospérité d'un pays, car ce dernier importe des produits au coût de production élevé et l'Etat perd des recettes douanières.

Que ce détournement des flux commerciaux soit plus important dans une zone de libre-échange ou dans une union douanière est une question à laquelle il est difficile de répondre et dépend de différents facteurs. Dans une zone de libre-échange par exemple, les règles d'origine pèsent lourdement sur ce détournement des flux. Ces règles déterminent si un produit peut bénéficier du caractère originaire préférentiel d'un Etat membre. Elles visent à empêcher qu'un produit en provenance d'un pays tiers soit introduit dans le pays membre dont le droit de douane est le



P^r Heinz Hauser
Professeur de sciences économiques, spécialisé dans l'économie extérieure, Université de St-Gall; directeur de l'Institut suisse de recherche en économie internationale et en économie appliquée (SIAW-HSG), Saint-Gall
(Internet: <http://www.siaaw.unisg.ch>)



Thomas A. Zimmermann
Assistant du professeur Hauser et collaborateur scientifique au SIAW-HSG, Saint-Gall
(Internet: <http://www.zimmermann-thomas.de>)

plus bas, pour être réexporté en franchise douanière dans un autre pays membre. Ces règles sont d'autant plus importantes lorsque des produits sont fabriqués dans différents pays ou à partir de semi-produits provenant d'Etats tiers. Plus les règles d'origine sont sévères, plus les entreprises rechignent à utiliser des semi-produits d'Etats tiers dans leur production, aggravant ainsi le détournement de commerce. La politique économique extérieure commune qui règne dans une union douanière vis-à-vis des Etats tiers rend superflues les règles d'origine. Mais à l'inverse des pays membres d'une zone de libre-échange, les pays membres de ces unions n'ont de manière générale plus la possibilité de combattre le détournement de commerce en abaissant les tarifs douaniers nationaux.

Les entreprises peuvent profiter d'effets dégressifs sur les quantités produites à travers une spécialisation plus poussée, et donc mettre en place des modèles de production efficaces. Vu sous cet angle, les AIR conviennent aux Etats industrialisés, pour la plupart liés entre eux par leur commerce intra-industriel (à savoir le commerce de biens différenciés à l'intérieur d'un même secteur).

Si de tels effets peuvent en principe aussi être obtenus dans le cadre d'une stratégie de libéralisation multilatérale, les partisans de la régionalisation estiment que les AIR permettent de pousser la libéralisation plus loin que dans le cadre de l'OMC, grâce à leur nombre restreint de participants et à leur plus grande homogénéité.

De nombreuses études empiriques sur les effets économiques des AIR ont été publiées au cours des dernières années (voir bibliographie en fin d'article). En général, elles confirment ce que disent les prévisions théoriques: les AIR peuvent influencer positivement sur la prospérité d'un pays, leur effet bénéfique étant directement proportionnel à l'ouverture de la politique commerciale des pays membres vis-à-vis des pays tiers. Si tel n'est pas le cas, le détournement des flux commerciaux peut s'affirmer au détriment de la prospérité. En outre, seuls les AIR ouverts garantissent un impact négatif minimum de l'intégration régionale sur les non-membres.

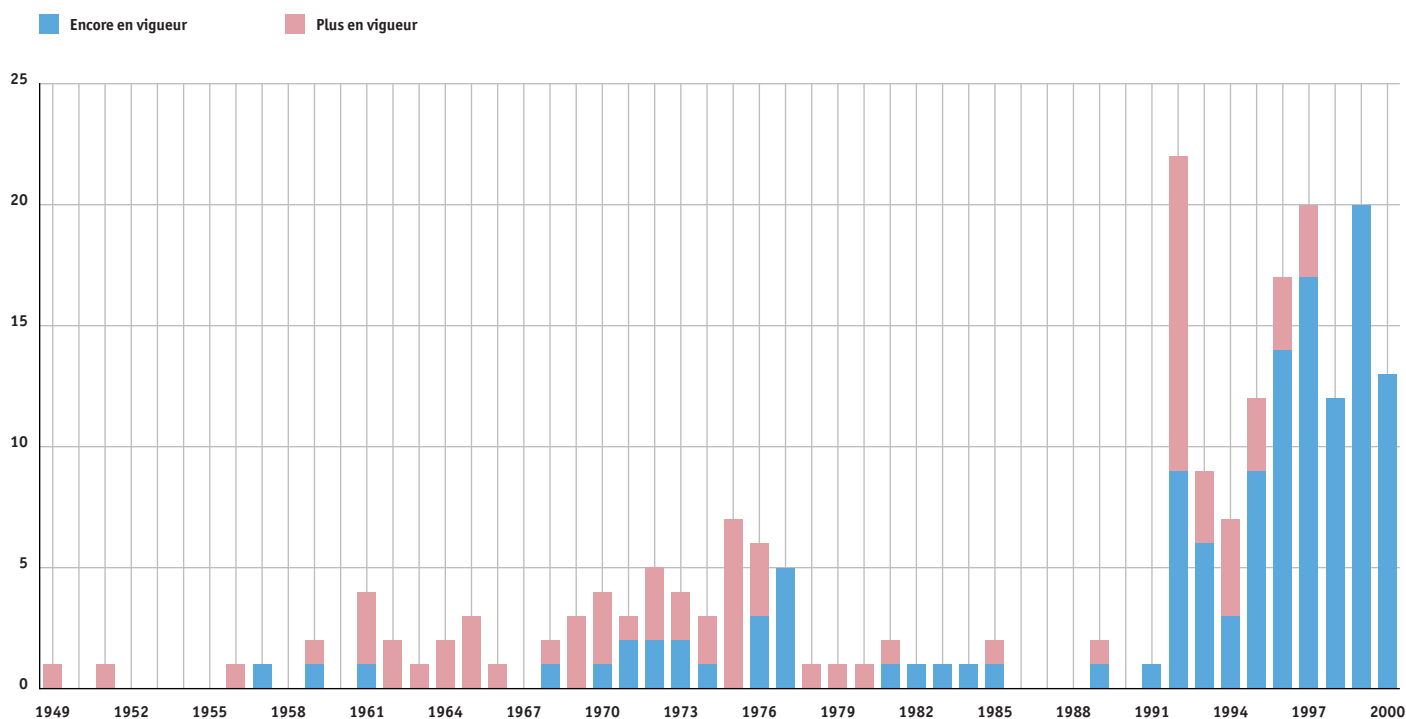
- 1 Le principe de la nation la plus favorisée (par ex. l'article premier du GATT pour le commerce des biens) interdit aux Etats membres de l'OMC de soumettre les importations à un traitement discriminatoire selon leur pays d'origine.
- 2 3% seulement de ce commerce préférentiel passe par des préférences tarifaires au titre du *Système généralisé de préférences* (SGP), qui autorise les pays industrialisés à faire bénéficier d'un traitement de faveur les importations en provenance des pays en développement. Outre les AIR, ce traitement préférentiel des pays en développement est la deuxième entorse importante au principe de la nation la plus favorisée.

Nouveaux arguments: concurrence imparfaite et effets d'échelle

Si l'analyse classique des AIR repose essentiellement sur le modèle de la concurrence parfaite, la nouvelle théorie aborde la discussion sur la régionalisation sous l'angle de la concurrence imparfaite. On part du principe qu'il faut accroître les rendements d'échelle, et donc de l'idée que les coûts de production baissent avec la quantité produite. Vu sous cet angle, un AIR offre aux pays membres la possibilité de créer des marchés plus grands.

Graphique 1

Nombre et situation actuelle des accords d'intégration régionale (AIR) d'après l'année de leur notification (1949-2000)



Source: Hauser et Zimmermann (données: OMC) / La Vie économique

Exigences posées aux AIR par le régime commercial multilatéral

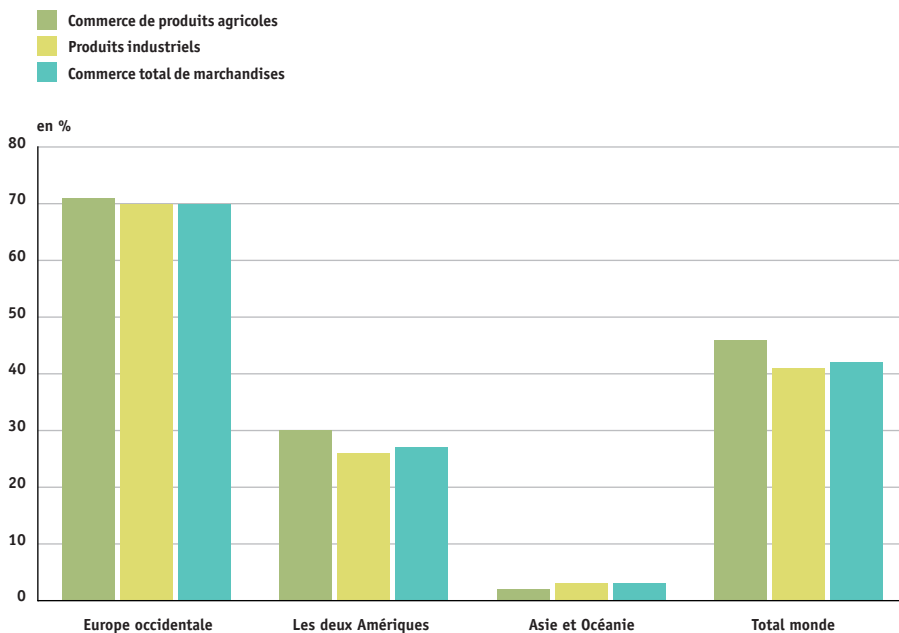
Le système de l'OMC fixe des conditions de conformité pour les AIR, en raison des effets potentiels négatifs de l'intégration régionale sur les pays qui restent en marge. Ces exigences sont nécessaires parce que chaque AIR constitue une violation de la clause fondamentale de la nation la plus favorisée (art. I du GATT), qui interdit toute discrimination entre les différents fournisseurs étrangers. Des dispositions touchant aux AIR se trouvent à l'art. XXIV du GATT en ce qui concerne le commerce de marchandises, à l'art. V du GATS en ce qui concerne le commerce de services et dans la clause d'habilitation de 1977, consacrée aux espaces d'intégration régionale entre des pays en développement. Des exemples illustrant les exigences matérielles du GATT envers les AIR sont exposés dans les paragraphes suivants, une attention particulière étant accordée aux art. XXIV:5 et XXIV:8.

L'art. XXIV:5 veut que, dans les espaces d'intégration régionale, les droits de douane et autres réglementations commerciales ne soient pas plus élevés ou plus rigoureux dans leur ensemble qu'ils ne l'étaient avant l'établissement de l'AIR. Le but de cette disposition est d'empêcher que les AIR ne soient abusivement utilisés par les parties pour s'isoler de l'extérieur, aux dépens d'Etats tiers. Si l'intention de l'art. XXIV:5 est on ne peut plus claire, son application concrète pose des problèmes irrésolus à ce jour dans le cadre du GATT. Il n'est pas précisé par exemple si cette interdiction de toucher aux droits de douane vaut pour les taux effectivement appliqués («*applied rate*») ou se réfère aux taux consolidés («*bound rate*») dans les listes d'engagements nationales. L'expression «autres réglementations commerciales» est ambiguë. Que recouvre-t-elle? Les procédures anti-dumping en font-elles partie? Les avis des pays membres divergent sur ce point.

L'art. XXIV:8 prévoit que les accords d'intégration régionale couvrent l'essentiel des échanges commerciaux («*substantially all the trade*», SAT) entre les Etats membres. La difficulté réside ici aussi dans le détail: aucun critère qualitatif ou quantitatif univoque ne permet actuellement de dire ce que recouvre cette expression. Peut-on par exemple exclure tout un secteur, comme l'agriculture, du champ d'application d'un AIR. Ce sont ces différences d'interprétation ajoutées à d'autres qui ont bloqué plusieurs évaluations d'AIR. Une autre controverse porte enfin sur l'art. XXIV quant à savoir s'il ne concerne que des exceptions à la clause de la nation la plus favorisée (art. I GATT) ou s'il autorise également des dérogations à d'autres principes de l'OMC.

Graphique 2

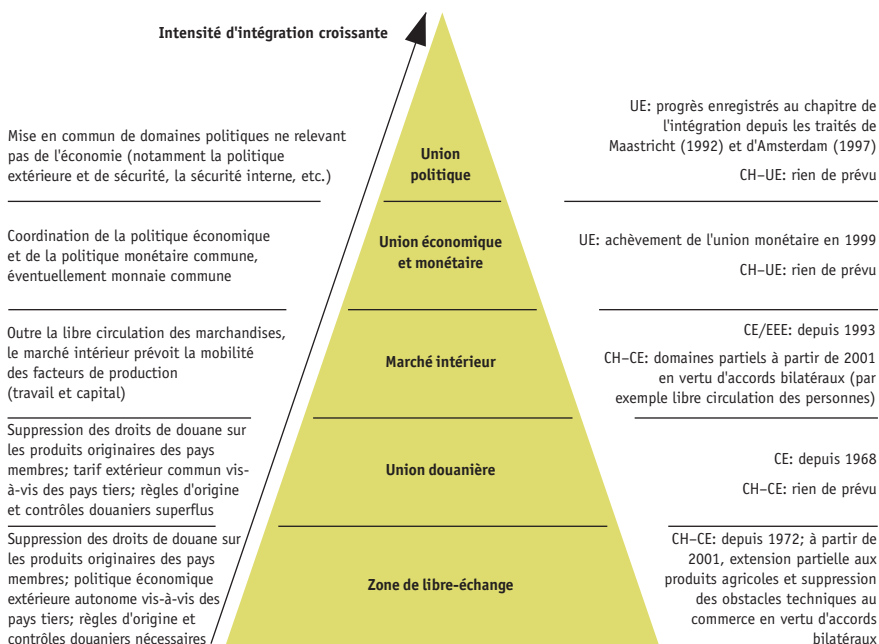
Rapport estimé entre les échanges commerciaux découlant d'accords préférentiels et le commerce total de quelques régions dans le monde (1993-1997)



Source: Hauser et Zimmermann (données: Grether et Olarreaga) / La Vie économique

Graphique 3

Types d'accords d'intégration régionale à l'exemple de l'UE et des relations entre l'UE et la Suisse



Source: Hauser et Zimmermann / La Vie économique



Photo: Keystone

Les accords d'intégration régionale jouent un rôle majeur en Europe. L'UE ne pratique plus le commerce basé sur la clause de la nation la plus favorisée qu'avec 8 des 140 Etats membres de l'OMC.

Les membres de l'OMC partagés entre régionalisme et multilatéralisme

Depuis des années, les questions susmentionnées sont débattues au sein du comité de l'OMC pour les accords commerciaux régionaux (*Committee on regional trade agreements*, CRTA), sans que des progrès substantiels aient eu lieu. Deux camps s'affrontent: les tenants de l'article I («*Friends of article I*»), qui désirent le renforcement du principe de non-discrimination et du multilatéralisme, et les partisans de l'article XXIV, qui exigent la plus grande liberté possible dans la conclusion d'AIR. Rien d'étonnant donc à ce que figurent dans le premier groupe le Japon, Hong Kong, la Corée du Sud et l'Australie et, à l'autre extrémité du spectre, l'UE et ses alliés, parmi lesquels la Suisse.

Les incompréhensions et les divergences d'intérêts entre Etats membres apparaissent surtout à travers les résultats obtenus lors des évaluations d'AIR: aucun des 101 accords conclus depuis la fin du Cycle de l'Uruguay n'a donné lieu à une évaluation finale de sa conformité avec l'OMC, par le CRTA. Un seul accord d'intégration régionale conclu sous l'ancien GATT a été jugé conforme – celui entre les républiques tchèque et slovaque, après la dissolution de l'ancienne Tchécoslovaquie. Dans tous les autres cas, y compris le Traité de Rome, le comité compétent n'a pas pu donner de réponse nette. Il ne faut pas s'étonner vu que celui-ci doit rendre ses conclusions et présenter ses recommandations de manière consensuelle – c'est-à-dire avec la participation des parties concernées.

Les accords d'intégration régionale: éléments constitutifs ou pierres d'achoppement du régime économique multilatéral?

La question de savoir si la «libéralisation discriminatoire» dans le cadre des AIR est positive et peut être considérée comme un élément constitutif du régime économique multilatéral ou si elle représente au contraire une entrave est controversée dans les milieux tant politiques que scientifiques. Si des économistes comme Bhagwati et Krueger stigmatisent le côté discriminant des AIR, qu'ils rejettent, d'autres comme Summers, Lawrence, Baldwin ou Ethier privilégient avant tout la libéralisation. Un examen nuancé montre qu'il n'y a pas de réponse toute faite.

D'un point de vue purement historique, les tendances à l'intégration régionale ont souvent enrichi le système du GATT. Les réductions douanières décidées pendant le Cycle Kennedy sont souvent perçues comme une réaction à la fondation de la CEE. De même, le programme de marché intérieur de la CE a vraisemblablement contribué à l'adoption de nouvelles disciplines dans le système de l'OMC, pendant le Cycle de l'Uruguay (par exemple dans le domaine des obstacles techniques au commerce). Les AIR comptent un nombre limité de membres, formant un groupe homogène et permettent une intégration plus complète que dans le cadre de l'OMC. Ils sont des «laboratoires», où d'autres étapes du processus de libéralisation peuvent être expérimentées. Les succès de ces démarches régionales peuvent plus tard être intégrés à l'OMC.

Malgré cet effet stimulant, il ne faut pas oublier que les négociations d'AIR demandent autant de dépenses d'énergie que celles effectuées au plan multilatéral. Il faut prendre très au sérieux les craintes selon lesquelles un regain d'intérêt de l'administration américaine pour la création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) pourrait résulter de négociations laborieuses au plan multilatéral. En outre, les différences d'interprétation de l'art. XXIV soulignent l'incapacité des règles de l'OMC à empêcher que les AIR ne s'isolent, en cas de doute, dans leur forteresse.

En résumé, les AIR peuvent être une pièce sur l'échiquier de la libéralisation multilatérale



Photo: Keystone

Les partisans des accords d'intégration régionale (AIR) estiment qu'un cercle plus restreint et plus homogène de participants permet de pousser la libéralisation plus loin que dans le cadre de l'OMC. D'un autre côté, un AIR élargit le marché et permet des rendements d'échelle pour les entreprises; un principe tout aussi valable dans une stratégie de libéralisation multilatérale.

tant qu'ils respectent l'esprit de l'art. XXIV du GATT. On ne peut que déplorer les polémiques essentiellement juridiques et tatillonnes autour d'une disposition économique sensée.

Les perspectives de la Suisse

Comme il est dit plus haut, la Suisse fait partie, à Genève, des défenseurs de l'art. XXIV. Elle est entourée de pays membres de l'UE et fait partie d'un réseau d'accords de libre-échange avec d'autres Etats européens et extra-européens. Berne joue donc à fond la carte du régionalisme et ne voudrait pas que l'OMC lui impose des restrictions quant aux arrangements commerciaux conclus avec Bruxelles.

Que faut-il retenir de cette position? D'abord, que le haut degré d'imbrication économique entre la Suisse et les pays de l'UE qui l'entourent doit être dûment pris en considération. Vu l'importance du commerce intra-industriel, l'intégration régionale avec l'UE garantit à l'industrie suisse les débouchés nécessaires à l'obtention de rendements d'échelle. Les entreprises suisses doivent affronter la concurrence des fournisseurs de l'UE sur d'importants marchés extra-européens. Il est donc logique que la Suisse reprenne, par le biais d'accords de libre-échange entre l'AELE et des Etats tiers – comme par exemple le Mexique – le réseau d'AIR conclus par l'UE dans ses propres relations commerciales.

A l'inverse, on aurait tort d'ignorer les rapports délicats qu'entretiennent les Suisses avec l'intégration européenne. Un régime commercial fort au plan multilatéral, basé sur

la clause de la nation la plus favorisée, apporte une certaine indépendance à un pays dont les efforts d'intégration politique ne rencontrent pas le succès escompté. La Suisse est un petit pays et ne dispose donc pas du même pouvoir de négociation que les grands blocs lors de la conclusion d'accords préférentiels. Il est donc dans son intérêt, à long terme, de militer en faveur d'un système commercial multilatéral fort.

Enfin, les possibilités unilatérales de la Suisse en matière de politique commerciale ne sauraient être sous-estimées dans le débat sur le multilatéralisme et la régionalisation. La Suisse, qui n'est pas membre de l'Union européenne, est libre de mener sa politique économique extérieure. Il lui appartient d'empêcher le détournement du commerce en menant une politique commerciale ouverte sur le front des importations, dans le cadre d'une réduction unilatérale des droits de douane, basée sur le principe de la nation la plus favorisée. Le niveau élevé des prix dans certaines branches suggère que toute nouvelle possibilité d'ouverture du marché n'a pas été épuisée, et pas seulement dans le commerce de marchandises. Ces possibilités ne sont malheureusement pas toujours exploitées dans leur logique, comme l'a montré le récent rejet des importations parallèles par le Conseil national. Aucun accord régional ou multilatéral n'est heureusement nécessaire pour ouvrir le marché, du côté des importations. Ce qui compte, c'est d'être convaincu des avantages que procure une politique commerciale ouverte.

Encadré 1

Bibliographie sur le sujet et sources

Les ouvrages économiques qui concernent les AIR se sont multipliés au cours des années 90, parallèlement à la tendance régionaliste. Les ouvrages suivants contiennent d'intéressantes références bibliographiques et constituent une bonne entrée en matière dans le débat actuel:

- Anthony J. Venables: «International trade: economic integration», in O. Ashenfelter et al. (éd.), *International encyclopedia of social and behavioral sciences*, Volume on Economics, Amsterdam, Elsevier, 2001. Texte sur Internet: <http://econ.lse.ac.uk/staff/ajv/regenc2.pdf>.
- The World bank, «Trade blocs» in *Policy research report*, Washington, The World bank/Oxford university press, 2000. Internet: <http://www1.worldbank.org/publications/pdfs/61128.pdf>.

Un document de l'OMC WT/REG/W/37 (*Synopsis of «systemic» issues related to regional trade agreements*) traite des principales questions juridiques liées à la querelle régionalisation-multilatéralisme. Une vue d'ensemble actuelle des AIR existants se trouve dans le document WT/REG/W/41 (*Mapping of Regional Trade Agreements*) de l'OMC. Ces deux documents peuvent être consultés sur Internet à l'adresse suivante: <http://www.wto.org>.