

MESA • EAC • ECOWAS • ECSC • EEA • EEC • EFTA • EU • FTA • FTAA
LAFTA • LATN • MERCOSUR • SAARC • SACU • SADC • SADCC
WTO • ACP • AERC • AFTA • APEC • ASEAN • CACM • CARICOM • C
FTA • **Maurice SCHIFF • Alan WINTERS** • EU • F
LAIA • LAFTA • LATN • MERCOSUR • SAARC • SACU • SADC
WEMU • WTO • ACP • AERC • AFTA • APEC • ASEAN • CACM • CA
EGL • CMEA • COMESA • EAC • ECOWAS • ECSC • EEA • EEC • EFTA
SID • IOC • LAIA • LAFTA • LATN • MERCOSUR • SAARC • SACU
MOA • WAEMU • WTO • ACP • AERC • AFTA • APEC • ASEAN • C
MAC • CEPGL • CMEA • COMESA • EAC • ECOWAS • ECSC • EEA • E
GCC • ICSID • IOC • LAIA • LAFTA • LATN • MERCOSUR • SAARC

25506

INTÉGRATION RÉGIONALE



ET DÉVELOPPEMENT

C • AFTA • APEC • ASEAN • CACM • CARICOM • CEFTA • CEMAC •
C • ECOWAS • ECSC • EEA • EEC • EFTA • EU • FTA • FTAA • G3
LAFTA • LATN • MERCOSUR • SAARC • SACU • SADC • SADCC
WTO • ACP • AERC • AFTA • APEC • ASEAN • CACM • CARICOM • C
MOA • COMESA • EAC • ECOWAS • ECSC • EEA • EEC • EFTA • EU • I
H • IOC • LAIA • LAFTA • LATN • MERCOSUR • SAARC • SACU • SA
MOA • WAEMU • WTO • ACP • AERC • AFTA • APEC • ASEAN • CA
MAC • CEPGL • CMEA • COMESA • EAC • ECOWAS • ECSC • EEA • E
G3 • GCC • ICSID • IOC • LAIA • LAFTA • LATN • MERCOSUR • S
IOC • UDEAC • UEMOA • WAEMU • WTO • CMEA • EAC • ECOWAS
FTA • FTAA • AERC • AFTA • APEC • ASEAN • CACM • CARICOM
CMEA • COMESA • EAC • ECOWAS • ECSC • EEA • EEC • EFTA • EU
SID • IOC • LAIA • LAFTA • LATN • MERCOSUR • SAARC • SACU •
EMOA • WAEMU • WTO • ACP • AERC • AFTA • APEC • ASEAN • C
MAC • CEPGL • CMEA • COMESA • EAC • ECOWAS • ECSC • EEA • E
A • G3 • GCC • ICSID • IOC • LAIA • LAFTA • LATN • MERCOSUR • S
IOC • UDEAC • UEMOA • WAEMU • WTO • ACP • AERC • AFTA • A
CARICOM • CEFTA • CEMAC • CEPGL • CMEA • COMESA • EAC • ECO
FTA • EU • FTA • FTAA • G3 • GCC • ICSID • IOC • LAIA • LAFTA • LA
SACU • SADC • SADCC • UDEAC • UEMOA • WAEMU • SADCC • C
MOA • **Publié par Economica • ECOWAS • ECSC • EEA • EEC • EFTA • EU •**
pour la **Banque Mondiale • LATN • MERCOSUR •  ECONOMICA •**
MOA • WAEMU • WTO • ACP • AERC • AFTA • APEC • ASEAN • C

INTÉGRATION
RÉGIONALE
ET DÉVELOPPEMENT

Maurice SCHIFF • L. Alan WINTERS

INTÉGRATION
RÉGIONALE
ET DÉVELOPPEMENT

Publié par Economica pour la Banque Mondiale



THE WORLD BANK
Washington, D.C.

 **ECONOMICA**

49, rue Héricart, 75015 Paris

Cet ouvrage est la traduction du livre publié par la Banque Mondiale sous le titre *Regional Integration and Development* en 2003.

En cas de divergences, seule la version originale anglaise fait foi.

Les observations, interprétations et conclusions exprimées ici sont celles du (des) auteur(s) et ne reflètent pas forcément le point de vue du comité d'administration de la Banque Mondiale ou des gouvernements qu'il représente.

La Banque Mondiale ne garantit pas l'exactitude des données incluses dans cet ouvrage. Les frontières, couleurs, valeurs ou autres informations inscrites sur les cartes de cet ouvrage n'impliquent aucun jugement de la part de la Banque Mondiale concernant le statut légal de ces territoires, ainsi que l'approbation ou l'admission de leurs frontières.

Traduit de l'anglais (américain) par Pierre Requette

Regional Integration and Development

Copyright © 2003 by

The International Bank for Reconstruction Development

The World Bank

1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA

Intégration régionale et développement

Copyright © Ed. Economica, 2004,

The International Bank for Reconstruction Development

The World Bank

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation
et d'exécution réservés pour tous les pays.

PRÉFACE

La multiplication des blocs commerciaux régionaux a été l'une des caractéristiques principales des relations internationales au cours de ces dernières années. Pratiquement tous les pays sont membres d'un tel accord, et bon nombre d'entre eux sont membres d'au moins un bloc. Outre l'augmentation en nombre, les dix dernières années ont également apporté des changements qualitatifs dans les accords d'intégration régionale. Trois d'entre eux retiennent l'attention :

– Le passage d'un modèle fermé à un modèle de régionalisme plus ouvert. La nouvelle vague d'accords d'intégration régionale (y compris la relance de quelques anciens accords) montre généralement une attitude plus ouverte sur l'extérieur et une plus grande volonté de stimuler, plutôt que limiter, le commerce international.

– L'admission que, en plus de réduire les tarifs (douaniers) et les quotas, une véritable intégration exige le démantèlement d'autres barrières, c'est ce que l'on a appelé l'intégration en profondeur.

– L'arrivée de blocs commerciaux dans lesquels des pays à haut revenu et des pays en développement sont partenaires à égalité, ce qu'on a appelé les accords Nord-Sud.

Cette évolution a fait ressortir la nécessité pour la Banque Mondiale d'entreprendre une nouvelle analyse des accords d'intégration régionale dans laquelle l'accent serait mis sur les pays en développement. Il y a deux raisons à ce choix. D'abord, les pays en développement se tournent vers ces instruments pour favoriser leur développement, et il fallait évaluer l'efficacité de cet instrument. Ensuite, le régionalisme fait partie de l'envi-

ronnement économique mondial, et ses effets sur les pays en développement doivent être mieux compris. Il a également semblé souhaitable de fonder la nouvelle analyse plus fermement sur des résultats empiriques que ce n'a été le cas jusqu'ici.

L'analyse présentée dans ce livre étudie les effets des accords d'intégration régionale (AIR) sur le commerce et la concurrence (chapitre 2), voit comment tirer le meilleur parti des AIR (chapitre 3), étudie les effets des AIR sur l'investissement et les investissements directs à l'étranger (chapitre 4), examine soigneusement les effets dynamiques de l'intégration (chapitre 5), évalue les besoins et les occasions d'une intégration en profondeur (chapitre 6), explore les intersections entre les effets politiques et économiques de l'intégration (chapitre 7) et examine la relation entre le régionalisme et le multilatéralisme (chapitre 8). Bien que le régionalisme soit trop complexe et trop spécifique pour engendrer des règles universelles et opérationnelles, les données présentées dans les huit premiers chapitres sont résumées dans le chapitre 9 en un certain nombre de messages politiques cohérents qui s'appliquent dans la plupart des circonstances. Ces règles de base ne sont pas inviolables, mais elles ne devraient pas être transgressées à la légère (chapitre 9).

Ce livre est le résultat d'un projet de recherche sur le régionalisme et le développement, dirigé par les auteurs et réalisé à la Banque Mondiale depuis 1996. Les principaux thèmes de cette recherche ont été publiés récemment dans un livre associé à celui-ci, le Rapport de recherche politique Trade Blocs, publié en juillet 2000. Ce rapport était basé sur la même idée et les mêmes recherches que celles décrites ici, mais organisées différemment, et présentées de manière simple pour un large public. Ce livre-ci complète ces thèmes en entrant davantage dans les détails que ne pouvait le faire Trade Blocs et en insistant davantage sur les structures analytiques et intellectuelles qui peuvent servir à étudier les effets du régionalisme. Le projet de recherche a également produit plus de cent études, dont plus de la moitié a été publiée. La plupart de ces études sont disponibles sur « <http://www.worldbank.org/research/trade/> ».

Le projet de recherche et ce livre ont bénéficié des contributions et des commentaires de Azita Amjadi, Soamiely Andriamananjara, Richard Baldwin, Fred Bergsten, Jagdish Bhagwati, Magnus Blomström, Éric Bond, Won Chang, Paul Collier, Jo-Ann Crawford, Jaime de Melo, Dean DeRosa, Robert Devlin, Simon Evenett, Raquel Fernandez, Michael Finger, Faezeh Foroutan, Jeffrey Frankel, Anju Gupta, Dominique Hachette, Bart Kaminski, Walter Kennes, Moonhui Kim, Ari Kokko, Pravin Krishna, Praveen Kumar, Sam Laird, Philip Levy, Dorsati Madani, Will Martin, Francis Ng, Marcelo Olarreaga, Pier Carlo Padoan, Arvind Pana-

gariya, Joost Polak, Jonathan Portes, Diego Puga, Sherman Robinson, Peter Robson, André Sapir, Jeffrey Schott, Elena Seghezza, Isidro Soloaga, T.N. Srinivasan, Sherry Stephenson, Costas Syropoulos, David Tarr, Peter Tulloch, Athanasios Vamvakidis, Tony Venables, Yanling Wang, Shang-Jin Wei, John Whalley et Alexander Yeats, ainsi que trois référents anonymes. Remerciements spéciaux à Bernard Hoekman, qui a co-rédigé le chapitre 6. Il est évident que les personnes qui ont contribué ou commenté le présent ouvrage ne sont pas responsables des défauts qui persisteraient.

Melissa Edeburn, responsable de la production et Nancy Levine, secrétaire de rédaction, ont fait un travail remarquable. Elles ont été remarquablement assistées par Mary-Ann Arouna, Rosie Bellinger, Janet Ellis, Maria Lourdes Kasilag, Audrey Kitson-Walters et Rebecca Martin.

Merci à Lunia, Dominique, Oliver et Zhen Kun pour leur affection et leur soutien tout au long de ce long projet.

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

Français	Anglais	Contenu – Contexte ou appartenance
ACP	ACP	Groupe des États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Convention de Lomé)
ACREANZ	CER	Accord commercial de rapprochement économique australo-néo-zélandais
AELE	EFTA	Association européenne de libre-échange
AERC	AERC	Consortium africain pour la recherche économique
AFTA	AFTA	Zone de libre-échange entre les pays de l’ANASE (ASEAN)
AGCS	GATS	Accord général sur le commerce des services
AGETAC	GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
AIR	RIA	Accord d’intégration régionale
ALADI	LAIA	Association latino-américaine de développement intégré
ALALE	LAFTA	Association latino-américaine de libre-échange (remplacée par l’ALADI)
ALE	FTA	Accord de libre-échange
ALECE	CEFTA	Accord de libre-échange entre les pays d’Europe centrale (Hongrie, Pologne, Rép. tchèque et Rép. slovaque)
ALENA	NAFTA	Accord de libre-échange nord-américain
ANASE	ASEAN	Association des nations de l’Asie du Sud-Est

APE	EPA	Accord de partenariat économique
APEC	APEC	Coopération économique Asie-Pacifique
ARM	MRA	Accord de reconnaissance mutuelle
ATI	ITA	Accord sur les technologies de l'information
CACR	CRTA	Comité des accords commerciaux régionaux (OMC)
CARICOM	CARICOM	Communauté et Marché commun des Caraïbes
CBI	CBI	Cross-Border Initiative (Initiative transfrontalière)
CCG	GCC	Conseil de coopération du Golfe
CE	EC	Communautés européennes
CEA	EAC	Coopération est-africaine (anciennement Communauté est-africaine)
CEAO	CEAO	Communauté économique d'Afrique de l'Ouest (devenue UEMOA)
CECA	ECSC	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEDEAO	ECOWAS	Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest
CEE	EEC	Communauté économique européenne
CEMAC	CEMAC	Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale
CEPGL	CEPGL	Communauté économique des pays des grands lacs
CNUCED	UNCTAD	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COI	IOC	Commission de l'océan Indien
COMECON	CMEA	Conseil d'assistance économique mutuelle
COMESA	COMESA	Marché commun pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe
CUSFTA	CUSFTA	Accord de libre-échange Canada-États-Unis (devenu l'ALENA)
DPI	IPR	Droits de propriété intellectuelle
EEE	EEA	Espace économique européen
EGC	CGE	Équilibre général calculé (modèle mathématique)
FMI	IMF	Fonds monétaire international
G3	G3	Groupe des Trois (Colombie, Mexique, Venezuela)

IDE	FDI	Investissements directs à l'étranger
MCAC	CACM	Marché commun d'Amérique centrale
MERCOSUR	MERCOSUR	Marché commun du Sud (Mercado Comun del Sur)
NPF	MFN	(Clause de la) Nation la plus favorisée
OCDE	OECD	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OMC	WTO	Organisation mondiale du commerce
PAC	CAP	Politique agricole commune (de l'Union européenne)
PECO		Pays d'Europe centrale et orientale
PGF	TFP	Productivité globale des facteurs
PIB	GDP	Produit intérieur brut
PNB	GNP	Produit national brut
R&D	R&D	Recherche et développement
RDM	ROW	Reste du monde
SAARC	SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation (Association de l'Asie du Sud pour la coopération régionale)
SACU	SACU	Southern African Customs Union (Union douanière d'Afrique australe)
SADC	SADC	Southern African Development Community (Communauté de développement de l'Afrique australe)
SADCC	SADCC	Conférence de coordination pour le développement de l'Afrique australe (rebaptisée SADC)
SGP	GSP	Système généralisé de préférences
TBI	BIT	Traité bilatéral d'investissement
TEC	CET	Tarif extérieur commun
TVA	VAT	Taxe sur la valeur ajoutée
UDEAC	UDEAC	Union douanière et économique de l'Afrique centrale (rebaptisée CEMAC)
UE	EU	Union européenne
UEMOA	UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine.
UMA	AMU	Union du Maghreb arabe (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie).
ZALE	FTAA	Zone américaine de libre-échange

1. Pour certains acronymes un équivalent français n'existe pas (ou n'a pas été trouvé).
 2. L'utilisation des sigles CEE, CE et UE est liée à la date de référence ou au contexte historique.

CHAPITRE 1

INTÉGRATION RÉGIONALE ET DÉVELOPPEMENT : UNE VUE D'ENSEMBLE

La multiplication des blocs commerciaux régionaux a été l'une des caractéristiques principales des relations internationales au cours de ces dernières années. Pratiquement tous les pays sont membres d'un bloc, et bon nombre d'entre eux de plusieurs. Plus d'un tiers du commerce mondial s'effectue dans le cadre de tels accords, et près des deux tiers si l'on inclut la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC). Il existe une grande variété d'accords régionaux, mais tous ont pour objectif de réduire les obstacles au commerce entre les pays membres, ce qui implique une discrimination contre le commerce avec les autres pays. Pour les plus simples, ces accords se contentent de supprimer les droits de douane sur les produits échangés à l'intérieur du bloc, mais nombre d'entre eux vont au-delà pour s'attaquer aux obstacles non-tarifaires et pour étendre la libéralisation aux investissements et à d'autres domaines. Dans leur acception la plus forte, ils ont pour objectif une union économique et visent à mettre en place des institutions exécutives, judiciaires et législatives communes. Faut-il un terme plus approprié, nous les rassemblons tous dans la catégorie des Accords d'intégration régionale (AIR), telle que définie dans l'encadré 1.1. L'annexe à ce chapitre donne une liste des principaux AIR.

Au cours de la dernière décennie, l'évolution vers le régionalisme s'est fortement accélérée. Le graphique 1.1. met en évidence la forte augmentation du nombre d'accords notifiés à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et l'Organisation mondiale du Commerce (GATT/OMC) dans les années 1990¹. Sur les 194 accords notifiés au début de 1999, 87 l'ont été en 1990 ou après cette date.

1. L'Accord Général sur les Tarifs douaniers et le Commerce (AGETAC) a été remplacé en 1994 par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'acronyme français AGETAC étant tombé en désuétude, l'anglais GATT sera utilisé dans ce livre.

Au cours de la dernière décennie les AIR ont également connu des changements qualitatifs. Trois sont particulièrement à signaler :

1. *L'évolution d'un « régionalisme fermé » à un modèle plus ouvert*, dans la ligne des idées qui se sont imposées en matière de politique économique nationale. Beaucoup des accords commerciaux qui ont été conclus entre les pays en développement dans les années 1960 et 1970 étaient fondés sur un modèle de substitution des importations, et les accords régionaux utilisaient de fortes barrières douanières extérieures pour mettre en œuvre ce modèle². Les nouveaux AIR (dont certains sont d'anciens accords ressuscités) sont en général plus ouverts sur l'extérieur et ont davantage pour but de stimuler les échanges que de limiter le commerce international.

Encadré 1.1 – Définir les termes : Qu'y a-t-il dans un nom ?

Qui d'autre qu'un protectionniste convaincu peut être hostile à « un accord de libéralisation du commerce » ? Un « accord commercial préférentiel » semble déjà moins inoffensif, et un « accord commercial discriminatoire », encore un autre nom pour la même chose, sonne mal.

Martin Wolf, *Financial Times*, 28/10/1996

Ce livre est principalement consacré aux accords commerciaux entre des groupes de pays. Nous les désignons de manière neutre comme des accords d'intégration régionale (AIR) pour éviter des terminologies péjoratives injustifiées et pour exprimer l'idée que des accords peuvent aller bien au-delà du commerce international dans des domaines comme les investissements, la réglementation nationale, les normes, les infrastructures et la politique. En fait, nous soutiendrons que la coopération dans ces domaines est souvent plus importante que dans celui du commerce international, et que dans certains cas les gouvernements devraient éviter d'utiliser les accords commerciaux comme véhicules pour une coopération sur des questions non-commerciales. Nous utiliserons le terme de « régionalisme » comme un raccourci décrivant la démarche de création des AIR.

Bien que la plupart des AIR soient conclus entre des pays voisins, ceci ne s'applique pas dans tous les cas, comme le montrent les accords commerciaux conclus entre les États-Unis et Israël, le Chili et le Canada, le Mexique et l'Union européenne et l'entrée de la Grèce dans l'Union européenne. Ce n'est pas non plus nécessaire dans la plupart des analyses que nous faisons.

Nous n'essaierons pas de couvrir la totalité des accords conclus entre des pays. Par exemple, nous ne traiterons pas des alliances militaires ou de la coopération politique, non qu'elles n'aient pas d'importance mais parce que nous n'avons pas de compétence particulière dans ces domaines, et la Banque Mondiale aucun mandat sur ces questions.

2. Le régionalisme « fermé » était très répandu, particulièrement en Afrique subsaharienne et en Amérique latine. On note, en Afrique : CEA0 (créée en 1973), ECO-WAS (1975), CEPGL (1976), EAC (1967). En Amérique latine : CACM (1960), LAFTA (1960), Pacte andin (1969) et CARICOM. Voir la liste des abréviations et des acronymes en annexe de ce chapitre.

2. *La reconnaissance du fait qu'une réelle intégration nécessite plus qu'une simple réduction des droits de douane et des quotas.* Beaucoup d'autres obstacles ont pour effet de segmenter les marchés et de gêner la libre circulation des marchandises, des services, des investissements. Des idées, et des mesures politiques d'envergure – allant bien au-delà des politiques commerciales traditionnelles – sont nécessaires pour les supprimer. Une telle « intégration en profondeur » a été entreprise pour la première fois avec le « Marché Unique » de l'Union européenne (UE), mais ces éléments sont repris aujourd'hui dans le débat sur d'autres accords économiques régionaux.

3. *L'apparition d'accords « Nord-Sud » dans lesquels les riches pays développés et les pays en développement sont des partenaires égaux³.* L'exemple le plus important est sans doute l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) conclu en 1994 lorsque l'accord de libre-échange canado-américain a été étendu au Mexique. L'Union européenne a également des accords Nord-Sud, comme les accords d'association avec les pays en transition économique d'Europe orientale, un accord douanier avec la Turquie, et des accords avec de nombreux pays méditerranéens. En outre, l'UE s'est engagée à négocier des accords de réciprocité (accords de partenariat économique ou APE) avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP).

Ces évolutions se sont inscrites dans le contexte de la mondialisation : les nouvelles technologies et des régimes commerciaux plus libéraux ont entraîné une augmentation du volume des échanges commerciaux, des flux d'investissements plus importants, et une mobilité croissante de la production.

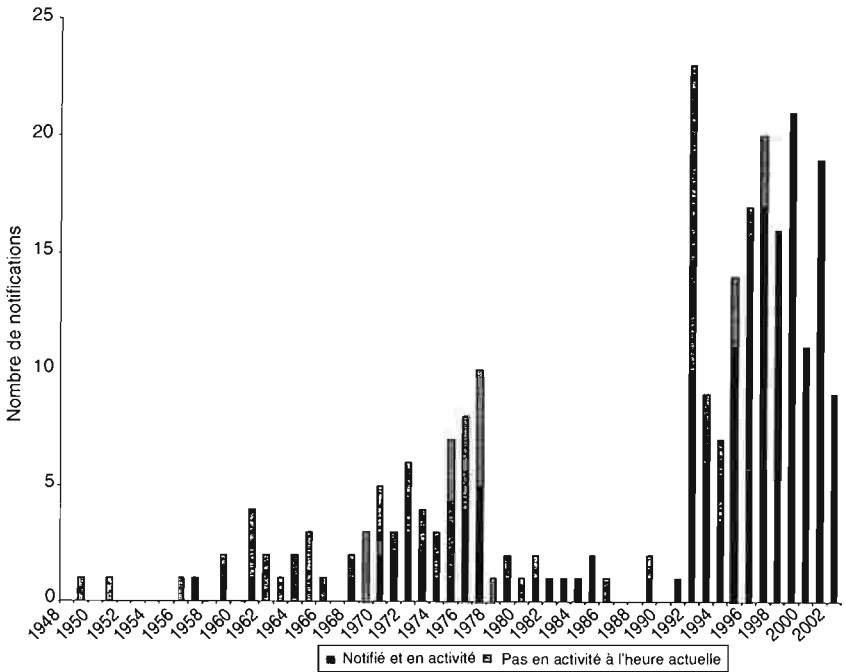
Toutes ces considérations ont renforcé le besoin pour la Banque Mondiale d'entreprendre une nouvelle analyse des accords d'intégration régionale – qui tiendrait compte des conséquences politiques, examinerait soigneusement la dynamique des effets économiques, évaluerait les besoins et les possibilités d'une intégration « en profondeur », mettrait en évidence les nouvelles potentialités créées par les accords Nord-Sud, et serait fermement ancrée dans l'analyse empirique.

Une nouvelle analyse devrait également se concentrer sur les pays en développement, pour deux raisons. D'abord, les pays en développement ont recours au régionalisme comme outil de leur développement, et la pertinence de cette stratégie doit être évaluée. Ensuite, le régionalisme

3. Ces accords Nord-Sud doivent être distingués des accords commerciaux préférentiels inhérents aux préférences coloniales.

GRAPHIQUE 1.1

Accords d'intégration régionale, notifiés et en activité, de 1948 à avril 2000



Note : Les informations concernant les AIR qui ne sont pas entrés en activité entre 2000 et 2002 ne sont pas disponibles.

Source : Organisation mondiale du commerce.

fait partie de l'environnement économique mondial et il affecte les pays en développement, qu'ils y participent ou non. Comprendre ses implications peut aider ces pays à mieux se préparer et à s'adapter au régionalisme.

Les politiques macroéconomiques et de change sont importantes pour la viabilité des AIR et peuvent influencer sur l'intérêt qu'ils semblent présenter ou présentent réellement. Des politiques macroéconomiques insoutenables peuvent amener des pays à renier leurs engagements à libéraliser les échanges à l'intérieur d'un bloc ou à évoluer vers un tarif extérieur commun dans une union douanière. Des modifications inattendues des taux de change peuvent peser sur la distribution à court ou moyen terme des gains attendus d'un AIR, et peut-être diminuer l'intérêt qu'il présente.

Pour des raisons de place et de sujet, nous n'aborderons pas ces questions, pour limiter notre analyse aux questions d'intégration régionale proprement dites. Une autre considération est que nous nous intéressons d'abord aux conséquences à long terme des AIR, et nous considérons les déséquilibres macroéconomiques comme des phénomènes essentiellement temporaires.

LES AIR DANS L'HISTOIRE

Les AIR existent depuis des centaines d'années. Ainsi, une union douanière des provinces de France a vu le jour en 1664 ; l'Autriche a signé des accords de libre-échange avec cinq de ses voisins au cours des 18^e et 19^e siècles ; et les empires coloniaux étaient fondés sur des accords commerciaux préférentiels. Les unions douanières ont précédé ou ont été partie intégrante de la création de nouveaux États. Ce fut le cas notamment de l'Allemagne (avec la Zollverein), l'Italie et les États-Unis.

Les années 1930 ont connu une importante fragmentation du commerce mondial alors que les gouvernements s'efforçaient d'enrayer la chute de la demande sans l'aide d'institutions économiques mondiales qui auraient fourni des axes de réflexion libérale. Une des « solutions » qui prévalut fut l'adoption de préférences régionales. L'exacte relation de cause à effet entre le déclin des échanges et la baisse des revenus au cours de cette période est encore en discussion, mais la fragmentation en de multiples blocs fermés doit avoir engendré une inefficacité et a dû nuire aux efforts pour surmonter la Grande Dépression.

En partie à la suite de l'expérience des années 1930, et en partie en raison de l'influence de l'idéalisme et de l'internationalisme des États-Unis, après la deuxième guerre mondiale le système des échanges internationaux a été fondé sur le principe de l'égalité de traitement pour tous les partenaires (non-discrimination). Des exceptions furent autorisées, à la fois pour des raisons pratiques et pour des questions de principe, et notamment la possibilité de conclure des accords commerciaux : zones de libre-échange et unions douanières. À l'exception du renforcement des liens coloniaux existants, ces concessions furent initialement peu utilisées, mais au cours de la première décennie elles ont contribué à la reconstruction politique de l'Europe avec la création de l'Union douanière du Benelux en 1947, de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) en 1951, et de la plus ambitieuse Communauté économique européenne (CEE) en 1957.

La survie et le succès manifeste de la CEE a entraîné une poussée de régionalisme entre pays développés dans les années 1960. Celle-ci était

essentiellement inspirée par la doctrine de la substitution des importations qui voulait que l'on protège l'industrialisation – et donc la prospérité – et qu'une telle politique serait moins coûteuse si elle était étendue à une région économique plus vaste. Les AIR étaient alors généralement très protectionnistes et interventionnistes, en ce sens qu'ils s'efforçaient de décider administrativement de la nature des industries souhaitables et de leur localisation. Elles imposaient de nombreux contrôles et interdictions à l'activité économique et, par conséquent, avaient des résultats économiques plutôt modestes. En outre, le degré de réalisation était souvent faible, en partie à cause des désaccords sur les lieux d'implantation de ces industries. Vers la fin des années 1970, l'inefficacité de ces AIR était devenue évidente. Aucun ne semblait avoir contribué puissamment au développement, certains s'étaient effondrés, et les difficultés de la crise de la dette ont achevé ceux qui survivaient.

Dans les années 1980 s'est produit un grand changement d'attitude envers le commerce international et la concurrence. Sous l'impulsion du Marché Unique instauré par l'Union européenne, une nouvelle vague d'AIR plus libéraux est apparue. Ceux-ci étaient inspirés par une série d'espoirs et d'aspirations, dont l'analyse est l'objet de ce rapport.

La récente avancée du régionalisme a été dominée par les activités de l'UE : l'extension du Marché unique à des pays voisins qui n'étaient pas encore membres de l'UE, grâce à l'Espace économique européenne (EEE), la signature d'Accords européens avec les pays d'Europe orientale, l'accession de trois nouveaux membres en 1995 et l'avènement d'une politique méditerranéenne plus active et formelle qui s'est traduite par la conclusion d'AIR avec pratiquement tous les pays de la Méditerranée. En fait, dans les 87 AIR notifiés à l'OMC depuis 1990, 13 seulement n'ont pas un partenaire européen.

Mais l'Europe n'est pas le seul continent concerné. Aux Amériques, l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis de 1988 a été étendu au Mexique en 1994 pour créer l'ALENA, le Marché commun du Sud (MERCOSUR) a été formé en 1991 et le Groupe des Trois (G3) en 1995. Le Pacte Andin et le Marché commun d'Amérique centrale (MCAC) ont été réactivés en 1991 et 1993, respectivement. En 1992, les pays de l'Association des pays de l'Asie du Sud-Est, après 25 ans de coopération politique assortie d'une coopération commerciale limitée, ont créé une importante zone de libre-échange, l'ASEAN Free Trade Area (AFTA). Depuis, d'autres pays ont rejoint l'AFTA, qui a également entamé des négociations avec la Chine. La République de Corée et le Japon, avec d'autres pays, négocient une zone de libre-échange. En Afrique occidentale, les accords commerciaux ont été relancés dans des orga-

nisations plus libérales et plus étroites. Le Marché commun pour l'Afrique de l'Est et du Sud (COMESA) a remplacé un accord commercial préférentiel, et plusieurs de ses membres participent également à l'Initiative Transfrontalière (CBI). La Conférence de coordination pour le développement de l'Afrique australe est devenue la Communauté pour le développement de l'Afrique australe, qui est plus une association de commerce et de coordination économique qu'une organisation militaire. La Coopération en Afrique de l'Est (CAE) a remplacé la Communauté Est-africaine, qui a échoué. En Afrique du Nord, les pays du Maghreb et du Machrek ont relancé leurs efforts d'intégration.

POURQUOI LE RÉGIONALISME ?

Il y a de nombreux facteurs à la récente accélération du régionalisme. Certains sont des objectifs clairement définis, qui sont résumés dans les encadrés 1.2 et 1.3. D'autres objectifs n'ont pas été proclamés aussi ouvertement, et d'autres encore avaient des raisons plus fondamentales. Parmi les objectifs, proclamés ou implicites, on note :

- Le souhait des gouvernements de s'engager à mener des politiques meilleures – y compris la démocratie – et de faire connaître ces engagements aux investisseurs, nationaux et internationaux.

- Un désir d'obtenir des accès plus assurés aux principaux marchés.

- La pression de la mondialisation, qui oblige les firmes et les pays à devenir plus efficaces par un élargissement de leurs marchés, un renforcement de la concurrence, et l'accès aux technologies et aux investissements étrangers.

- Le désir des gouvernements de préserver leur souveraineté en mettant celle-ci en commun avec d'autres pays de la région dans la sphère économique où la plupart des États-nations sont trop petits pour agir seuls.

- Une volonté de pousser le système multilatéral à agir plus vite et plus en profondeur dans des secteurs déterminés en montrant que le GATT n'était pas la seule possibilité et en créant des blocs plus puissants qui opéreraient à l'intérieur du système du GATT.

- Un désir d'aider les pays voisins à se stabiliser et à prospérer, à la fois pour des raisons d'altruisme et dans le souci d'éviter le débordement sur leur territoire d'éventuels désordres ou mouvements de populations.

- La crainte d'être laissé pour compte alors que le reste du monde s'embarque dans le régionalisme, soit parce qu'il serait nuisible d'être dans une telle situation, soit en vertu du précepte : « si tout le monde le fait, pourquoi pas nous ? ».

Encadré 1.2 – Ce que disent les hommes politiques : espoirs et raisons des AFR*Commerce*

« La mise en œuvre de l'Accord arabe de libre-échange sera un facteur majeur qui aidera le Royaume à développer ses marchés à l'exportation. »

Hani Muki, ministre jordanien de l'Industrie et du Commerce,
Agence Chine Nouvelle
07/09/1998

« L'intégration régionale n'a pas contrarié la libéralisation du commerce mondial, mais a été au contraire un élément essentiel de celle-ci, en permettant à des pays à différents stades de leur développement de participer plus efficacement au commerce mondial. »

Représentant de la Colombie au Groupe de Travail sur le
MERCOSUR à l'OMS
10-11/10/1995

Investissement

« Favoriser les investissements directs dans l'ASEAN. Les synergies entre les deux (l'ASEAN et la Zone de libre-échange de l'ASEAN) assureront à l'ASEAN de rester une zone d'investissement très attirante et compétitive sur le plan mondial.

Datuk Ajit Singh, secrétaire général de l'ASEAN, *Straits Times*
25/02/1997

« Un climat aussi propice est un attrait majeur pour l'investissement industriel étranger... Nous encourageons l'investissement des pays arabes par lequel nous pouvons trouver un moyen d'unifier leurs économies en instaurant des marchés de libre-échange. »

Mohamed Al Amadi, ministre syrien de l'Économie et du Commerce extérieur, parlant de la Zone arabe de libre-échange, *Egyptian Gazette*,
06/11/1998

« Pour réglementer clairement l'expansion du commerce entre nos pays, encourager l'investissement et créer des emplois. »

Carlos Salinas de Gortari, président du Mexique, au sujet de l'ALENA,
dans son Discours sur l'état de la Nation.
04/11/1994

Sécurité et démocratie

« La création du Forum Euro-Méditerranéen donnera un élan au partenariat dans tous les domaines : politique, économique, sécurité et développement. »

Ahmed Fathi Sorous, président de l'Union parlementaire arabe et Président de l'Assemblée du Peuple égyptienne, dans une interview à la radios Sawt al Arab.
28/10/1998

« L'ALENA a contribué à la prospérité et à la stabilité de nos plus proches voisins et de deux de nos plus importants partenaires commerciaux. L'ALENA a contribué au redressement du Mexique après une sévère récession, alors que ce pays mettait en œuvre en même temps un changement démocratique d'une portée historique. »

William Clinton, Président des États-Unis, dans une lettre au Congrès américain.
Juillet 1997

« La pire crainte pour la Nouvelle-Zélande est de voir le monde se diviser en blocs commerciaux... dans lesquels la Nouvelle-Zélande ne serait nulle part chez elle. C'est pourquoi nous sommes décidés à continuer à travailler avec l'ASEAN.

Helen Clark, Premier ministre de Nouvelle-Zélande, parlant des rapports entre la Nouvelle-Zélande, Singapour et la Zone de libre-échange, *Far East Economic Review*, 17/08/2000

Intégration en profondeur

« L'Accord avec la CE fournira un cadre adapté tant pour le dialogue politique que pour une coopération complète dans un grand nombre de domaines et sera un pas en avant vers l'objectif final de la République tchèque qui est l'adhésion complète à la Communauté européenne. »

Représentant de la République tchèque à la Commission de l'OMC sur les accords commerciaux régionaux. 30/05/1997

Croissance et Développement

« Encouragera les transferts de technologie du Nord vers les pays du Sud de la Méditerranée. »

Ahmed Fathi Sorous, président de l'Union parlementaire arabe et Président de l'Assemblée du Peuple égyptienne, dans une interview à la radio Sawt al Arab. 28/10/1998

« Afin de réussir le développement et la croissance économique, soulager la pauvreté, relever le niveau de vie et la qualité de vie des peuples d'Afrique du Sud, et de venir en aide aux déshérités par l'intégration régionale. »

Chris Stals, gouverneur de la Banque de Réserve d'Afrique du Sud, au sujet de la SADC 01/05/1997

Encadré 1.3 – Que disent les traités : buts et objectifs

Commerce et revenus

« Renforcer la compétitivité de leurs entreprises dans les marchés mondiaux. ALENA, 1992

« Créer un marché étendu et sécurisé pour les biens et services produits sur leurs territoires. Réduire les distorsions du commerce.

Traité du G3 (Colombie, Mexique, Venezuela), 1994

« Moderniser leurs économies afin d'augmenter l'offre et améliorer la qualité des biens et services disponibles, afin d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. »

Accord MERCOSUR, 1991

Investissement

« Assurer un cadre commercial prévisible pour les activités de production et l'investissement. »

Traité G3, 1994

« Préalable à l'encouragement des investissements nationaux, régionaux et étrangers et à l'expansion, la croissance et le développement des économies de chaque pays membre et de la région toute entière. »

Résolution de Kinshasa sur la création de la COMESA, 1998

« Stimuler le développement des économies nationales en accroissant les possibilités d'investissement et de production, le commerce et les rentrées en devises. »

Accord sur le Système de droits préférentiels communs de la Zone de libre-échange de l'ASEAN, 1992

Développement

« Assurer en particulier que ces accords encouragent le développement des membres les moins avancés de l'union douanière et la diversification de leurs économies. »

Accord d'Union douanière d'Afrique australe, 1969

Démocratie et droits de l'homme

« Faire participer les peuples de la région au processus de développement et d'intégration, particulièrement par la garantie de leurs droits démocratiques, le respect des droits de l'homme et l'état de droit.

Traité SADC, 1992

« Renforcer la démocratie et le respect des droits de l'homme, le développement économique et social durable et équilibré, lutter contre la pauvreté et encourager une plus grande compréhension entre les cultures.

Déclaration de Barcelone, adoptée à la Conférence Europe-Méditerranée, 1995

Coopération et coordination régionales

« Établir une base solide pour une action commune en faveur de la coopération dans le Sud-Est asiatique dans un esprit d'égalité et de partenariat et contribuer ainsi à la paix, au progrès et à la prospérité dans la région. »

Déclaration de l'ASEAN, 1967

« Encourager une action coordonnée entre les parties dans les forums internationaux, notamment ceux ayant trait au processus d'intégration en Amérique latine. »

Traité G3, 1994

Intégration régionale et mondiale

« Contribuer au développement harmonieux et à l'expansion du commerce mondial et offrir un catalyseur pour une coopération mondiale élargie. »

ALENA, 1992

« Faciliter l'accession du Chili à l'Accord de libre-échange nord-américain... Contribuer à l'intégration dans l'hémisphère.

Accord de libre-échange canado-chilien, 1996

Parmi les raisons plus fondamentales, nous incluons :

– L'effondrement de l'hégémonie soviétique, qui a permis aux pays d'Europe orientale et aux pays baltes d'adhérer à la démocratie et au capitalisme et de se joindre aux pays d'Europe occidentale pour rechercher les moyens de renforcer et d'accélérer leur transition.

– Un changement dans la compréhension du rôle de l'ouverture dans le développement, assorti d'un désir politique naturel de limiter les coûts, redoutés, de l'ajustement à une libéralisation unilatérale et sans discrimination.

– La nécessité de créer une dynamique interne pour les réformes nécessaires à l'instauration d'une plus grande ouverture tout en réduisant les difficultés politiques inhérentes à un bouleversement des sources existantes de revenus et de rentes.

– Le changement d'attitude des États-Unis à l'égard des blocs commerciaux, d'une hostilité active à une attitude plutôt enthousiaste. Ce changement a, à la fois, encouragé les AIR et réduit la pression diplomatique – ouverte (à travers le GATT) et couverte – visant à décourager les pays à en créer. Elle découle au moins en partie d'une déception manifeste devant la lenteur du processus multilatéral. Jouent également un rôle, moins visible, l'influence croissante des lobbies dans la décision politique américaine, la baisse de compétitivité de l'industrie américaine, et une diminution de la volonté de supporter les coûts de la gestion d'un système mondial sans obtenir en retour une rétribution sous la forme de marchés. Avec la fin de la Guerre Froide, la principale justification de ces coûts a disparu, et le débat s'oriente davantage sur des objectifs mercantilistes, comme ce fut toujours le cas dans des pays plus petits.

Ce livre se demande si les espoirs exprimés à l'égard du régionalisme sont justifiés, ou ont été justifiés par des faits récents, et comment augmenter leurs chances de réalisation. Pour ce faire, il reprend les arguments économiques résumés ci-dessus et les examine avec plus d'attention qu'ils n'en ont reçu jusqu'ici.

POURQUOI UN AUTRE LIVRE SUR LE RÉGIONALISME ?

La littérature sur le régionalisme est très abondante, et l'idée d'y ajouter encore nécessite une justification. Nos motifs sont au nombre de quatre :

1. Les décideurs politiques ont besoin d'avis concrets présentés sous la forme d'arguments raisonnés et de démonstrations. Le corps de connaissances et d'analyses qui peut apporter un avis concret sur la question de savoir s'il faut adhérer à des AIR, et quand, et comment les groupes com-

merciaux devraient être structurés pour maximiser les chances de réussite du groupe et des pays membres, n'a jamais été réuni en un seul volume. Les compromis qu'implique la création de, ou l'adhésion à, un AIR sont complexes et difficiles à identifier. Bien que ce livre apporte peu de solutions universelles ou faciles à ces questions, il s'efforce de poser clairement les problèmes et de proposer les voies analytiques que les décideurs pourraient suivre en réfléchissant aux conditions de leur propre intégration.

2. Le régionalisme reste un terrain très fertile pour la recherche, avec de nouveaux résultats et interprétations chaque jour. Lire ceux-ci, sans parler de leur évaluation, n'est pas le travail des décideurs (ils ont mieux à faire) et donc une présentation simple des derniers éléments est souhaitable.

3. La recherche de la Banque Mondiale a produit de nouveaux résultats sur le régionalisme qui devraient être largement diffusés. Parmi ceux-ci :

- le premier examen cohérent des avantages que peuvent apporter des AIR en matière de crédibilité ;
- une étude du rôle des facteurs politiques dans la définition des politiques commerciales nationales et étrangères au sein d'un AIR ;
- une analyse des effets des AIR sur l'industrialisation dans les pays en développement ;
- une étude complète de la situation des politiques d'intégration « en profondeur » au sein des AIR ;
- des conclusions sur les effets d'AIR récents sur les flux commerciaux et les politiques commerciales des pays membres ;
- une analyse sérieuse des conséquences économiques de l'instauration d'AIR ayant pour objectif la paix et la sécurité ;
- des observations sur les effets ou l'absence d'effets des AIR sur la croissance ;
- une nouvelle manière d'évaluer les effets des AIR sur les pays qui en sont exclus.

4. Bien que la littérature existante soit très importante, il n'y a pas de cohérence dans les méthodologies et les fondements intellectuels des recherches et de leurs conclusions. C'est pourquoi, au-delà d'un résumé de ce que les économistes croient savoir et une évaluation du crédit que l'on peut placer dans ces connaissances, nous nous efforçons également de mettre en évidence la structure interne des divers raisonnements. Notre intention est de permettre aux décideurs de voir par eux-mêmes quels résultats correspondent à leur propre situation et de voir dans quelle

mesure ils peuvent donner une vision cohérente de l'AIR qui est envisagé. Nous voulons, en particulier, aider les décideurs à éviter l'attitude, malheureusement courante, de « choisir sa formule » (ndt : pick-and-mix) qui consiste à prendre une sélection commode d'éléments dans la littérature disponible sans étudier la cohérence entre ceux-ci.

Une conséquence de ce projet ambitieux est que nous n'avons pas été en mesure de résoudre empiriquement autant de questions que nous le souhaitions. Il n'y a pas assez d'AIR d'une longévité suffisante et dont l'application a été suffisamment constante pour que nous disposions de données historiques convaincantes, et chaque cas possède tant de caractéristiques différentes et est affecté par tellement d'autres facteurs (comme les conditions politiques nationales, la politique économique, et l'économie mondiale) qu'il est difficile d'en démêler les différents effets. En conséquence, si nous signalons des éléments innovants d'analyse empirique – par exemple sur les effets des AIR sur les pays qui en sont exclus et sur la propension des pays membres au protectionnisme – nous avons également utilisé un grand nombre d'exemples et de raisonnement *a priori*. Nous nous sommes efforcés d'évaluer la plausibilité de ces matériaux avant de formuler des conclusions générales, et nous sommes conscients de ce qu'ils sont plus ambigus qu'il ne faudrait.

Comme nous l'avons dit plus haut, les événements dans l'UE et ses prédécesseurs ont inspiré les deux principales avancées de régionalisme de l'après-guerre, et l'Europe a progressé dans son intégration régionale plus, en étendue et en profondeur, que tout autre entreprise (volontaire) de ce genre, à l'exception des événements historiques de création d'une nation. L'Europe a également fourni la majeure partie des avancées intellectuelles dans ce domaine. Nous nous inspirons largement de l'expérience européenne, mais nous nous efforçons également à chaque occasion d'appliquer ces enseignements aux pays en développement.

Notre approche est essentiellement économique, et reflète notre avantage comparatif. Notre principale question est de savoir si le régionalisme favorise le développement économique. Notre approche est cependant large : nous cherchons à savoir, par exemple, si les AIR peuvent avoir des objectifs politiques, comment les AIR influent sur la crédibilité des politiques, ou la conception des institutions régissant la politique commerciale au sein d'un AIR. Comme ces questions reposent sur le type de compromis qu'étudie la science économique – comment une diminution de la tension influe-t-elle sur l'efficacité de la production ? – elles entrent dans notre domaine de compétence. Nous ne faisons pas, cependant, une étude exhaustive des aspects politiques et sociaux du régionalisme.

Les principaux objets de la recherche et du conseil de la Banque Mondiale sur le régionalisme ont été publiés dans un livre associé à celui-ci, le Rapport de recherche politique « Trade Blocs », publié en juillet 2000. Ce rapport était fondé sur les mêmes idées et recherches que celles décrites ici, mais il était articulé différemment et était rédigé pour un public plus large. Il abordait quatre thèmes :

- De nombreux AIR ont une origine politique.
- Malgré cela, ils entraînent des coûts et des avantages économiques, soit par leurs effets sur la concurrence soit en modifiant les flux commerciaux ou la localisation des industries.
- Ces questions économiques sont importantes et influencent à coup sûr les chances de survie des AIR. Une conception attentive peut maximiser les bénéfices économiques nets d'un AIR.
- Le régionalisme doit être envisagé dans le contexte d'un système commercial mondial qui a apporté de grands avantages au monde entier au cours des cinquante dernières années.

Ce livre examine les éléments de ces quatre thèmes d'une manière plus détaillée que ne pouvait le faire le rapport 2000, et il se concentre notamment sur les structures intellectuelles et analytiques utilisées pour étudier les effets du régionalisme. Le livre n'est cependant pas un ouvrage universitaire. Il est destiné aux décideurs⁴, et il s'efforce d'exposer les divers arguments clairement et de manière accessible. Son dernier chapitre résume, sous la forme de « règles de base » les leçons pratiques qui découlent de cette analyse.

Le régionalisme est une question complexe qui dépend fortement de cas particuliers dans des circonstances particulières. Il n'y a pas de règles en matière de politique à l'égard des AIR qui soient universelles et opérationnelles : les règles universelles couvrent un champ tellement vaste qu'elles ne peuvent être opérationnelles, et les règles opérationnelles sont trop spécifiques pour être universelles. Les règles rassemblées dans le chapitre 9 constituent notre sentiment sur les tendances générales des « bonnes politiques » en la matière. Bien qu'elles ne soient pas gravées dans le marbre, les décideurs devraient réfléchir soigneusement avant de les enfreindre.

4. Dans tout le livre, le terme décideur traduit en général le terme « policymaker ».

RÉSUMÉ

Le reste de ce chapitre fournit un guide succinct du contenu du livre pour permettre au lecteur de se repérer dans le matériau fourni et afin de mettre les diverses parties en perspective. Les conclusions politiques apparaîtront clairement dans l'argumentation développée dans chacun des chapitres mais elles sont réunies dans le chapitre 9.

Le régionalisme en tant que politique commerciale

Le chapitre 2 traite des questions économiques fondamentales concernant les préférences douanières : que se passe-t-il quand un pays baisse ses droits de douane sur les importations d'un groupe de ses partenaires. La création d'un AIR augmente presque toujours le commerce entre ses membres. Mais « crée »-t-il du commerce en permettant que des produits moins chers venant de ses partenaires remplacent des produits plus chers fabriqués dans le pays, ou « détourne »-t-il du commerce en remplaçant par des importations venues de l'intérieur du bloc des produits qui venaient d'ailleurs ? Ce peut être le cas quand des produits des pays partenaires, parce qu'ils ne supportent plus de droits de douane, bénéficient d'un avantage concurrentiel sur les produits « extérieurs » qui seraient, sinon, moins chers. Le pays qui accorde la préférence paie en fin de compte plus cher ses importations, et les sommes qui profiteront aux producteurs des pays partenaires seront celles que le gouvernement du pays lui-même percevait sous la forme de recettes douanières. Une partie de ces coûts additionnels est un simple transfert des contribuables dans le pays importateur vers des producteurs dans le pays exportateur, mais puisque le coût réel des importations a augmenté (le partenaire est moins efficace que les producteurs extérieurs), il y a un gaspillage de ressources réelles en raison du détournement de commerce. Si les détournements prédominent dans l'ensemble, un AIR peut réduire la prospérité des deux partenaires.

La distinction entre création et détournement de commerce n'est pas facile à établir empiriquement, et nous examinons certaines de ces difficultés. La principale est de définir ce qu'auraient pu être ces flux commerciaux si l'AIR n'avait pas été instauré, le fait inverse ou ce que les Européens appellent *l'anti-monde* (ndt : en français dans le texte). Les indices sur l'équilibre entre la création et le détournement des flux sont peu clairs. Nous présentons de nouvelles recherches montrant que les détournements sont importants, mais que pour certains des AIR les plus récents ils ont été éclipsés par les effets des réductions des barrières aux importations des non partenaires décidées par les membres lors de la création de l'AIR.

L'analyse traditionnelle de la création et du détournement de commerce est fondée sur l'idée que, dans le monde, le commerce entre les pays est déterminé uniquement par les différences de productivité et les dotations en facteurs. Mais le commerce peut également être généré par une différenciation des produits et des économies d'échelle, qui réduisent les coûts quand la production augmente. Dans ces cas, les barrières douanières deviennent encore plus coûteuses parce que la concurrence entre les firmes est affaiblie et les consommateurs sont pénalisés par la baisse de la production et la hausse des prix qui en découlent. Le commerce international est un moyen important d'accroître la concurrence en permettant à de nouveaux producteurs d'accéder aux marchés. En encourageant les échanges entre les pays membres, les AIR peuvent créer de tels avantages par la combinaison d'une augmentation de la taille des firmes (ce qui accroît les économies d'échelle) et le nombre des firmes (ce qui augmente la concurrence). Quand plusieurs marchés nationaux sont fusionnés, le nombre de producteurs dans chaque pays peut diminuer, alors que le nombre des vendeurs qui ont un accès raisonnable à chaque marché augmente parce que les producteurs des pays partenaires peuvent désormais être présents. Par exemple si, dans un AIR entre deux pays, chaque pays a au départ trois producteurs, même si chacun perd l'un d'entre eux en raison de la concurrence à l'intérieur de l'AIR, il en restera tout de même un nombre plus élevé, quatre, qui seront plus grands et opéreront dans l'ensemble du bloc.

On estime que ces effets dits « pro-concurrentiels » ont fortement joué au cours de l'intégration économique européenne, mais il n'existe pas encore suffisamment de preuves empiriques montrant que les pays en développement bénéficieraient beaucoup de ceux-ci. L'incertitude est notamment le fait de la structure de la production dans les pays en développement, qui comporte vraisemblablement moins de produits pour lesquels la différenciation et les économies d'échelle sont importantes, mais aussi le fait que d'importantes augmentations de la concurrence dépendent de bien autre chose qu'une simple abolition des droits de douane et des quotas (voir l'examen de la politique d'intégration au chapitre 6). Et bien sûr, si le but est de vendre sur de vastes marchés et d'acheter à des firmes qui fournissent de vastes marchés, aucun marché n'est plus vaste que le monde entier ; une libéralisation non-discriminatoire des échanges aura plus d'effets pro-concurrentiels qu'une libéralisation discriminatoire ou limitée.

Tirer le meilleur parti du régionalisme

Pourquoi le régionalisme a-t-il autant de succès, s'il n'est qu'une pâle imitation du libre-échange sans discrimination ? Le chapitre 3 décrit les aspects fondamentaux de la question du point de vue du commerce international et examine comment les caractéristiques structurelles d'un AIR peuvent affecter les bénéfices nets qui en découlent.

Les gouvernements peuvent préférer des AIR à une libéralisation unilatérale du commerce pour plusieurs raisons. Ils peuvent être mieux à même d'exploiter une position dominante face aux autres pays en coordonnant leurs politiques commerciales. Ils peuvent attacher une grande importance à l'accès aux marchés de leurs partenaires et estimer que celui-ci sera mieux assuré en soumettant l'accès à leur propre marché à une condition de réciprocité. Ils peuvent préférer un accès préférentiel au marché de leurs partenaires à un accès non-préférentiel. Et ils peuvent vouloir utiliser le marché régional pour protéger leur industrialisation. Nous ne sommes pas convaincus par les deux derniers arguments.

Évidemment, les avantages du régionalisme seront plus grands si l'on trouve le meilleur partenaire. La notion courante d'un partenaire commercial « naturel » n'est pas utile dans ce domaine. Nous montrons que dans des accords Sud-Sud ou Nord-Nord le modèle employé et l'attitude politique de départ peuvent produire une convergence ou une divergence économique entre les pays membres. Nous montrons également qu'il y a plusieurs raisons à la tendance manifeste de former des blocs commerciaux entre pays voisins, dont la volonté de réduire les coûts commerciaux en assouplissant ou en abolissant les formalités aux frontières et de faciliter la collecte des recettes fiscales.

Un des thèmes principaux de ce livre est notre préférence pour des accords Nord-Sud sur les accords Sud-Sud pour les pays en développement. Si un pays en développement veut faire du régionalisme, il aura presque toujours intérêt à s'associer à un grand pays riche plutôt qu'à un petit pays pauvre. Dans le domaine du commerce, un grand pays riche sera probablement un fournisseur plus efficace de la plupart des produits et un meilleur concurrent pour les producteurs locaux. Cette recommandation n'est pas absolue : certaines conditions doivent être remplies pour que des accords Nord-Sud soient très bénéfiques. En outre, l'option Nord-Sud n'est pas ouverte à tous les pays en développement.

De nombreux pays sont membres de plusieurs AIR. Si tous les accords sont compatibles, l'appartenance multiple peut être bénéfique, si les AIR sont souhaitables en soi. Mais il y a aussi des dangers. Par exemple : les AIR peuvent suivre des politiques antagonistes à l'égard de pays tiers ; ils peuvent avoir des réglementations différentes en matières d'importation

des mêmes produits provenant de pays différents ; ou ils peuvent avoir différentes normes techniques, ce qui augmente la complexité, les coûts, et les incertitudes commerciales. Il y a également le danger d'une configuration en forme de roue à rayons dans lequel un pays a des accords de libre-échange avec plusieurs autres qui n'ont pas de tels accords entre eux. Dans un tel cas, le pays situé « au centre » dispose d'avantages considérables pour attirer l'activité économique et peut aspirer les producteurs et les investissements venus des pays de la périphérie.

Il existe une distinction importante entre les accords de libre-échange (ALE) et les unions douanières. Ces dernières disposent, outre les caractéristiques d'une zone de libre-échange, d'un tarif extérieur commun ou, strictement, une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers. Les ALE sont plus faciles à créer et peuvent se contenter d'institutions très légères, alors que les unions douanières exigent la négociation d'un tarif extérieur commun et la coordination de toute modification future des changements de politique commerciale. Les ALE sont vulnérables aux déviations de flux commerciaux, lorsque des marchandises entrent dans le pays membre où les droits sont les moins élevés, puis voyagent sans droits à travers les autres pays membres. En dehors des coûts de transport, une telle politique est efficiente économiquement, car elle réduit le tarif douanier véritable, mais elle porte atteinte aux structures tarifaires des pays membres. Les gouvernements cherchent à se prémunir contre de telles pratiques en instaurant des règles d'origine qui veillent à ce que seuls les biens produits localement soient exempts de droits. De telles règles sont souvent encombrantes et protectionnistes et peuvent réduire considérablement l'intérêt de l'ALE. Les unions douanières n'ont pas ce problème et peuvent favoriser un plus grand degré d'intégration. Enfin, les ALE tendent à être plus libéraux que les unions douanières dans leurs relations commerciales avec les pays tiers ; leur pouvoir sur le marché est moins important, et les pays membres peuvent se concurrencer en réduisant leurs tarifs douaniers, afin d'augmenter leur part des importations de l'AIR de même que leurs recettes douanières.

Le lobbying influence les droits de douane, et il est évident qu'il affligera également les ALE et les unions douanières. Dans les deux cas, on peut présumer que les exceptions au libre-échange négociées lors de la création de l'AIR auront tendance à réduire la création de commerce et donc les avantages potentiels. Pour les unions douanières les accords vont modifier le contexte du lobbying à venir, mais il est difficile de dire *a priori* si cela ira dans le sens de plus ou de moins de protectionnisme.

Le chapitre se termine sur la question des recettes douanières dans les AIR. Si les pays ont besoin de recettes douanières pour s'assurer des reve-

nus, il pourrait sembler intéressant pour de petits pays en développement de se grouper en marché unique pour bénéficier d'économies d'échelle et stimuler la concurrence tout en augmentant leurs recettes grâce aux droits sur les échanges avec le reste du monde. Mais cet argument n'est pas à toute épreuve. Il y a d'autres aspects complexes en matière de recettes à prendre en compte, notamment comment remplacer les recettes perdues lors de l'abolition des droits sur les échanges à l'intérieur du bloc, et comment éviter que les recettes ne tombent sous le niveau optimal à la suite d'une concurrence fiscale entre les pays membres.

Régionalisme et investissement

Comme on peut le voir dans les encadrés 1.2 et 1.3, attirer les investissements est un des principaux objectifs de nombreux AIR. La logique implicite étant que des marchés plus vastes, plus de concurrence et une plus grande crédibilité politique encourageront les investissements et donc les revenus. Cet argument est valable pour tous les investissements mais s'applique davantage aux investissements directs à l'étranger (IDE). Le chapitre 4 décrit brièvement les politiques des AIR en matière d'investissement et se demande si les affirmations selon lesquelles ils ont des effets bénéfiques sont justifiées.

Les premiers AIR étaient dirigistes et interventionnistes, et transformaient l'intégration régionale en une politique de substitution des importations à l'échelon régional. De telles politiques ont presque complètement échoué et ont été remplacées par des attitudes beaucoup plus ouvertes au marché qui met davantage l'accent sur des politiques qui garantissent un traitement équitable des investissements. Ces garanties sont souvent incluses dans des Traités bilatéraux d'investissement (TBI) ou dans le chapitre des AIR consacré aux investissements. Les TBI favorisent habituellement les investissements en interdisant certaines pratiques plutôt qu'en invoquant des mesures qui encourageraient activement les investissements, mais ils peuvent jouer un rôle important dans la facilitation des flux d'investissements.

Il est bien plus positif de faire valoir que les AIR augmentent la crédibilité des politiques gouvernementales en général et contribuent à augmenter les investissements et à attirer les IDE. Nous avançons que les AIR Sud-Sud n'ont guère de chance d'y parvenir et peuvent même décourager l'investissement s'ils ne sont pas assortis de mesures de libéralisation du commerce avec le reste du monde. Les AIR Nord-Sud, en revanche, peuvent accroître la crédibilité des pays du Sud, mais seulement si l'AIR est de nature à renforcer vraiment les performances économiques et si le partenaire du Nord est disposé à mettre en œuvre des « règles du jeu » desti-

nées à encourager les investissements. Ceci sera d'autant plus vraisemblable si les domaines dans lesquels un pays en développement veut renforcer sa crédibilité sont explicitement mentionnés dans l'accord et si le partenaire du Nord a un intérêt manifeste dans le succès du partenaire du Sud – par exemple une réduction des flux migratoires. En général, cet intérêt sera d'autant plus grand que les partenaires seront géographiquement proches.

Des analyses récentes montrent que le taux de rendement du capital (et sur investissement) peut très bien augmenter dans tous les pays d'un AIR, quelle que soit l'importance de leur capital. Par exemple, si les biens marchands sont plus exigeants en capitaux que les non-marchands, l'ouverture stimule la demande de capitaux ; une baisse des droits et des coûts commerciaux des biens d'équipement peut réduire les prix des biens d'investissement ; et la création d'un secteur financier plus efficace peut réduire le coût de l'emprunt. Malheureusement, il y a peu d'études empiriques de l'impact des AIR sur l'investissement, la plupart des blocs commerciaux étant si récents qu'il n'y a tout simplement pas de données. Les quelques informations disponibles donnent à penser que les AIR ont des effets légèrement positifs sur l'investissement, mais il n'y a pas de preuve que cette situation se traduise par une plus forte croissance économique. Une des raisons expliquant ce phénomène est que les investissements peuvent être attirés vers des secteurs inefficients qui bénéficient des tarifs extérieurs élevés de l'AIR. Il y a davantage d'indications montrant que les AIR stimulent les IDE, et notamment l'arrivée de fonds en provenance de pays non-membres.

La véritable clé de l'investissement est l'attitude politique générale dans des domaines comme la politique macroéconomique, une bonne définition du droit de propriété, et des secteurs financier et bancaire efficaces. L'intégration régionale peut encourager l'investissement si elle accroît sensiblement la crédibilité politique et la taille du marché, mais elle doit être accompagnée par une bonne politique générale.

Croissance et localisation

Si les AIR peuvent stimuler l'investissement, peuvent-ils également avoir un effet positif sur la croissance et l'industrialisation ? Au-delà de l'investissement, le chapitre 5 examine les mécanismes économiques de la croissance endogène et de l'agglomération (ndt : clustering).

La théorie moderne de la croissance – la théorie de la croissance endogène – met l'accent sur le rôle de la connaissance dans le développement de la productivité et de la croissance. La connaissance peut très bien être transférée d'un pays à un autre par les contacts et le commerce inter-

nationaux. Les pays riches abondent en connaissances et peuvent donc fournir beaucoup plus d'accès aux technologies que ne le peuvent les partenaires commerciaux plus pauvres. Les AIR qui détournent les importations de sources plus riches vers des sources plus pauvres peuvent avoir des effets pervers sur le taux de croissance des pays membres. Le coup de fouet que les AIR peuvent donner au taux de croissance des pays membres en favorisant les réformes institutionnelles semble aussi devoir être plus important si les pays en développement se joignent à des partenaires plus riches qu'à des partenaires plus pauvres. Les pays en développement peuvent, évidemment, augmenter leur accès à la connaissance et à la technologie par le biais de la libéralisation unilatérale de leur commerce qui n'exerce aucune discrimination à l'encontre des pays riches, et de nombreuses réformes institutionnelles peuvent également être instaurées par le biais du système multilatéral.

Les preuves directes de la relation entre AIR et croissance font l'objet de réserves méthodologiques mais sont en réalité plutôt cohérentes. S'il existe quelques preuves que les AIR Nord-Sud peuvent stimuler la croissance chez les partenaires du Sud, il y en a moins en ce qui concerne les AIR entre pays développés, et il n'y en a pas pour les AIR entre pays en développement. Un examen rapide des performances récentes de pays comme le Mexique, la Pologne ou le Portugal, et une analyse approfondie de l'ALENA donnent à penser que l'intégration Nord-Sud peut favoriser la croissance chez les partenaires du Sud, ce qui vient conforter notre opinion concernant les mérites respectifs de deux types de partenaires pour les pays en développement. Le message principal est, cependant, que l'attitude politique générale du partenaire du Sud est déterminante pour l'obtention de bénéfices à long terme. Ainsi, le Portugal a entrepris des réformes en entrant dans l'UE et en a profité, la Grèce n'a pas fait de réformes et n'en a pas profité.

La même préférence pour les AIR Nord-Sud sur les AIR Sud-Sud apparaît dans la question de l'agglomération. Bien que les économistes ont depuis longtemps observé que l'activité industrielle a tendance à se rassembler à des endroits particuliers, ils n'ont que récemment appris à modéliser formellement le phénomène et commencé à identifier précisément quelles combinaisons de facteurs doivent être réunies pour qu'une agglomération se manifeste. La théorie est née des tentatives pour comprendre les effets possibles de l'élargissement et l'approfondissement de l'UE (Krugman et Venables 1990) et est donc directement applicable au cas des AIR. La théorie est encore très récente ; les modèles ne semblent pas encore très réalistes et ne sont pas encore accompagnés de beaucoup de preuves empiriques. Elles sont donc plus des paraboles que des prévi-

sions. Mais elles mettent en lumière des facteurs qualitatifs, et les questions qu'elles abordent sont si importantes, pour les décideurs comme pour le public, que nous pensons utile d'étudier leurs implications pour les pays en développement.

La création d'un AIR incitera probablement l'industrie à s'agglomérer. Habituellement, il encouragera l'agglomération en augmentant la taille du marché et en permettant de mieux utiliser les liens entre les firmes. Un AIR peut attirer des industries dans les pays membres, au détriment de pays non-membres (mais si l'AIR est petit, les effets seront petits également). Les AIR provoquent aussi fréquemment des délocalisations d'un pays membre dans un autre. Dans le cas des AIR entre pays pauvres, ceci peut très bien augmenter les inégalités entre les pays membres, car au sein de l'AIR les firmes pourront plus facilement s'agglomérer dans le pays le plus riche tout en continuant à vendre dans les autres pays membres. Dans le cas des AIR comprenant des pays plus riches, la différence est moins tranchée, et il est possible que les pays les plus pauvres connaîtront une industrialisation à la suite de leur adhésion à l'AIR. En ce qui concerne les effets de l'agglomération, l'intégration avec des pays riches (dans un AIR Nord-Sud) semble plus favorable pour les pays en développement qu'une intégration Sud-Sud.

Intégration des politiques nationales

Avec le déclin des barrières commerciales, les décideurs ont acquis une meilleure compréhension de l'importance de la réglementation intérieure pour l'intégration économique. La question de l'intégration des politiques nationales est le sujet du chapitre 6.

Une coopération dans le domaine des politiques nationales peut singulièrement augmenter les avantages de la formation d'un bloc commercial. Elle peut abolir les barrières qui isolent les marchés nationaux de biens et de services comparables et apporter des avantages plusieurs fois supérieurs à ceux d'un simple accord commercial. Une politique d'intégration – coopération intergouvernementale dans la conception et la mise en œuvre de politiques fiscales, de santé, d'environnement, de normes, etc. – peut stimuler la concurrence sur les marchés intérieurs en réduisant les coûts de transaction et en permettant à d'autres fournisseurs d'accéder aux marchés. La coopération en matière de politiques nationales peut également compenser certains échecs des marchés et peut contribuer à assurer que les restrictions au commerce ne sont pas réintroduites par des voies détournées.

À l'exception de l'UE, les AIR n'ont en général que des objectifs d'intégration « superficiels ». Leur objectif n'est pas l'union économique

(qui nécessite la mise en place d'un type d'institutions que nous appelons « intégration en profondeur ») mais une intensification de la concurrence par l'élimination des interventions politiques et la réduction de la segmentation des marchés. Un certain nombre d'AIR récents ou en préparation – APEC, MERCOSUR et la Zone américaine de libre-échange (ZALE) – envisagent un stade intermédiaire d'intégration qui prévoit une étroite coopération gouvernementale pour harmoniser les politiques et les réglementations nationales, mais pas une autorité supranationale. Cependant, en l'absence d'agendas précis sur des mesures concrètes et de nouvelles négociations, ni les AIR les plus récents ni ceux déjà établis ne pourront beaucoup progresser. L'expérience montre que ces politiques d'intégration négociée sont très exigeantes, à la fois sur le plan politique et technique. En outre, les AIR ne sont pas la seule option en vigueur ; les décisions prises par des pays individuels d'adopter des politiques utilisées ailleurs et les efforts multilatéraux pour définir des normes techniques et réglementaires internationales sont plus nombreuses que les tentatives régionales. Les pays en développement ont de fortes possibilités d'obtenir par eux-mêmes les avantages d'une politique d'intégration en adoptant des normes internationales et en adoptant les normes réglementaires en vigueur dans leurs principaux marchés, que ce soient l'UE ou les États-Unis.

On peut se demander pourquoi les gouvernements associent leur politique d'intégration et l'intégration commerciale dans une seule et même institution ? La composante commerciale d'un AIR peut apporter une réponse en espèces (sonnantes et réverbérantes) permettant de surmonter les oppositions à des réformes des institutions et de la politique nationales, et l'intégration peut aider à la conception et à la mise en œuvre des politiques commerciales de l'AIR. De telles associations n'excusent cependant pas le choix de réformes commerciales et de politiques nationales non-optimales, mais si les réformes et les politiques sont souhaitables en soi, la combinaison des deux types peut s'avérer politiquement efficace.

Chaque fois que cela est possible, une politique d'intégration réduisant les coûts de réglementation devrait être également étendue aux pays non-membres de manière à ce que la concurrence soit la plus large possible et que l'intégration bénéficie à tous les partenaires. Des accords intergouvernementaux formels tels que les reconnaissances mutuelles de normes et de contrôle pour les produits peuvent être nécessaires à une politique d'intégration, mais des efforts particuliers devraient être entrepris pour assurer que ceux-ci ne perpétuent ou n'aggravent pas les discriminations. Des politiques ouvertement discriminatoires devraient également être évitées.

La concurrence entre les régimes réglementaires, associée à des reconnaissances mutuelles, peut constituer une voie utile pour une politique d'intégration. Une certaine forme d'harmonisation peut s'avérer nécessaire pour éviter des conséquences néfastes – comme par exemple qu'un assouplissement des règles en matière de fusions ne provoque des surenchères excessives – ou des problèmes de santé publique. De telles mesures devraient cependant rester limitées à des normes minimales fondées sur des critères mondiaux. Des normes régionales qui s'écartent des normes mondiales ne seront optimales que s'il existe des circonstances régionales les justifiant.

L'OMC et d'autres institutions multilatérales peuvent jouer un grand rôle dans les politiques d'intégration. Le champ d'action de l'OMC est aussi vaste – et souvent plus vaste – que celui de la plupart des AIR, et le contexte de l'OMC offre souvent plus de possibilités que ne l'admettent les partisans des accords régionaux. Elle pourrait faire encore davantage en adoptant des règles étendant le principe de la nation la plus favorisée (NPF) à des initiatives d'intégration telles que la documentation en matière de formalités douanières, et des procédures qui ne nécessitent pas une équivalence intergouvernementale officielle ou des accords de reconnaissance.

Les options en matière de politiques d'intégration sont souvent très spécifiques et elles devraient être appréciées en fonction de leurs mérites respectifs. Il faudrait veiller à ce qu'elles soient dans l'intérêt général et que, sauf quand elles font partie d'un ensemble permettant de faire passer une réforme, elles ne soient pas associées à la libéralisation des échanges commerciaux. Si l'intégration des politiques nationales doit parfois faire l'objet d'un accord formel, il n'y a pas de raison fondamentale à ce qu'elle soit liée à des préférences commerciales. L'UE et les États-Unis, par exemple, ont élaboré une série d'accords de reconnaissance mutuelle de normes sur plusieurs types de produits sans pour autant mettre sur pied un AIR. Jusqu'à présent, les pays en développement ont été totalement exclus de telles initiatives.

La question de la coopération dans des domaines de biens publics régionaux tels que les ressources naturelles, les infrastructures et l'énergie n'entre pas dans le domaine de l'intégration régionale et n'est pas évoquée dans ce livre. La question de savoir si, et dans quelles circonstances, l'intégration régionale peut contribuer à une solution de coopération dans le domaine des biens publics est abordée dans le livre de Schiff et Winters (2002a).

Le régionalisme en tant que politique

Les pays forment souvent des blocs commerciaux pour des raisons qui ne sont pas économiques, comme la sécurité nationale ou la paix, ou dans le but de développer des institutions politiques ou sociales. Il s'agit là de biens publics et ils ont donc peu de chances d'être efficacement assurés sans l'une ou l'autre forme d'intervention, comme par exemple un AIR. Ces objectifs politiques peuvent avoir leur importance pour un AIR – parfois une très grande importance – mais il reste souhaitable qu'ils soient réalisés de manière efficace et que les décideurs tiennent compte de leurs coûts économiques. Le chapitre 7 passe en revue un certain nombre d'objectifs politiques du régionalisme, examine leurs implications économiques, et se demande si des accords économiques préférentiels sont nécessaires pour les réaliser.

Des avantages politiques tels que la paix et la sécurité peuvent parfois faire oublier les simples considérations pratiques qui déterminent habituellement les décisions économiques. Et parce que de tels avantages ne sont bien souvent partagés que par un nombre restreint de pays – généralement les pays voisins – il est logique de les rechercher dans un contexte régional plutôt que multilatéral. Ces considérations politiques sont donc relativement plus importantes dans l'analyse d'un AIR que pour d'autres questions internationales. Nous montrons que dans certaines circonstances la création d'un AIR peut être une manière efficace de résoudre certains problèmes de sécurité entre pays voisins ; l'idée étant essentiellement que les échanges commerciaux favorisent la paix entre les pays, et que le régionalisme favorise le commerce. Nous montrons que pour un AIR visant à renforcer la sécurité, le tarif extérieur optimal (sur les produits en provenance des non-membres) baisse avec le temps et en fonction de l'approfondissement de l'intégration.

Participer à un AIR avec de grands pays démocratiques peut aider des pays en développement à atteindre ou à préserver la démocratie, si l'AIR impose à ses membres « des règles du jeu » telles que la pratique démocratique et le respect des droits civils. La taille et la situation géographique des partenaires ont leur importance, parce que de grands partenaires sont souvent en mesure d'infliger de plus grands coûts (ou de retirer de plus grands avantages) aux partenaires récalcitrants que de petits pays, et aussi parce qu'un pays démocratique partenaire sera vraisemblablement plus soucieux des éventuels effets indésirables (comme les flux migratoires) qui pourraient provenir d'un pays en développement important et voisin.

Un souci commun à de nombreux pays membres d'AIR est l'effet que l'accroissement de l'intégration régionale peut avoir sur l'indépendance nationale. Nous avançons que pour de petits pays ou même des pays de

taille moyenne, une mise en commun des souverainetés et des initiatives collectives peut accroître l'efficacité d'un état en lui permettant de résoudre des difficultés économiques, en renforçant les pays membres face aux menaces en matière de sécurité et en augmentant son influence internationale par une réduction du coût des négociations et une augmentation du pouvoir de négociation dans ses relations avec le reste du monde. Mais, comme nous l'avons déjà dit plus haut, ce type de coopération n'exige normalement pas des accords commerciaux préférentiels.

Régionalisme et le reste du monde

Les AIR sont, par nature, des clubs exclusifs. Après tout, chaque pays dans le monde est exclu de pratiquement tous les AIR du monde, et chaque AIR exclut pratiquement tous les pays. La discrimination des AIR à l'encontre des autres pays est réelle et, selon les informations les plus récentes, peuvent provoquer d'importants détournements des flux commerciaux. Cette diversion se fait principalement au détriment des partenaires qui paient plus cher pour leurs importations, mais le chapitre 8 montre que dans deux types de cas elle peut aussi se faire au détriment des pays exclus qui perdent des exportations.

D'abord, si les exportations génèrent des profits exagérés, leur perte est coûteuse parce que le revenu perdu est supérieur à la valeur des ressources qui ne sont plus utilisées à la production de ces exportations. Ceci peut se produire, par exemple, si l'exportateur est en mesure de pratiquer des prix monopolistiques ou (ce qui est plus fréquent) parce que les exportations sont taxées, car le prix (taxe incluse) obtenu pour les exportations est supérieur au coût des ressources utilisées pour leur production. Les taxes à l'exportation sont rares, mais la théorie du commerce nous enseigne que les taxes à l'importation sont des taxes à l'exportation ; c'est l'acte de commerce (transformer les exportations en importations) qui est taxé, et la partie de la transaction qui est effectivement frappée par la taxe importe peu. En conséquence, un pays qui pratique des droits de douane importants perdra du bien-être si ses exportations baissent pour une raison exogène. Une autre façon de voir cette question est de dire que quand les exportations baissent, les importations doivent baisser également pour maintenir l'équilibre de la balance commerciale, et il en résulte une perte de recettes douanières.

Le détournement des flux commerciaux affecte également les exportateurs lorsque le fléchissement de la demande fait baisser les prix à l'exportation, et ainsi détériore les termes de l'échange pour l'exportateur. Nous présentons de nouvelles preuves empiriques de l'importance de cette situation dans le cas du Brésil après la création du MERCOSUR.

Plus importante encore que la perte statique subie par les pays exclus est la question de savoir si les AIR sont des étapes vers le but final d'une plus grande libéralisation du commerce mondial, ou des obstacles fatals sur la voie de celle-ci. Le monde aux multiples blocs commerciaux est encore trop récent pour permettre une réponse empirique définitive, et la théorie économique n'est pas tout à fait claire sur cette question, mais nous voyons des risques importants que le régionalisme pourrait commencer à affaiblir le système commercial multilatéral. Assurément, le régionalisme bat en brèche le concept de l'égalité de traitement pour tous, un des fondements du multilatéralisme en tant que cadre des affaires internationales.

La plupart des analyses des effets de la création de blocs sur les droits de douane imposés par les gouvernements qui n'en font pas partie montrent que les droits ont tendance à augmenter à mesure que le régionalisme s'étend. On estime que dans certains cas le régionalisme a amené d'autres pays à participer à la négociation d'autres « rounds » de libéralisation multilatérale du commerce. Par exemple, on considère que la création de la CEE a conduit au Kennedy Round. Nous soutenons que l'objectif visé est loin d'être assuré et que l'utilisation de tactiques coercitives pour amener les autres à baisser leurs tarifs est extrêmement dangereux. Une action de ce genre peut en susciter une autre, et provoquer « une théorie des dominos régionaliste » qui semble être à l'origine de la multiplication des accords régionalistes dans les années 1980 et 1990. Dans de telles conditions on ne peut affirmer que le régionalisme est inoffensif parce qu'il progresse. Si tout le monde fait partie d'une bande (ndt : gang), on peut être tenté de faire également partie de l'une d'elles, mais cela ne fait pas de ces bandes une bonne chose.

Une des problèmes de la « théorie des dominos » appliquée au régionalisme est que si l'élargissement d'un AIR peut inciter davantage de nouveaux membres à adhérer, il n'incite par nécessairement les anciens membres à en admettre de nouveaux. Notamment si l'AIR est discriminatoire à l'encontre des pays exclus, ceux qui sont à l'intérieur souhaiteront mettre un terme à son expansion bien avant qu'il ne soit ouvert au monde entier. Il ne sert à rien d'être dedans s'il n'y a plus personne à exploiter au-dehors. On avance parfois qu'une autre solution pourrait être d'exiger une liberté d'adhésion à tous les AIR : tous les pays pourraient adhérer aux règles d'un AIR, en faire partie et bénéficier de ses avantages. En pratique, étant donné que l'adhésion doit être négociée (car les règles de pratiquement tous les AIR vont au-delà des réductions de tarifs douaniers), il n'y a aucun moyen pratique d'exiger sérieusement un tel libre accès. Nous estimons que le « régionalisme ouvert » tient davantage du slogan que de

l'outil analytique parce que, en fonction de la définition utilisée, ou bien il se réduit à autre chose (comme le multilatéralisme) ou il ne sépare pas les « bons » AIR des « mauvais ».

Avec le temps, les AIR entreront en collision avec le processus des négociations commerciales. Certains soutiennent que si les négociations n'impliquaient qu'un nombre réduit d'AIR elles seraient plus simples et plus rapides. Peut-être, mais on ne tient pas compte alors des difficultés qu'il y aurait à négocier des positions communes au sein de chacun de ces AIR, avant et pendant les négociations. On avance également que les AIR pourraient servir de précurseurs pour la discussion de questions techniquement complexes, avant de les aborder au niveau mondial, ou pourraient permettre de résoudre des questions politiquement difficiles qui ne peuvent faire l'objet d'un accord mondial. Encore une fois, nous n'excluons pas que des progrès puissent être faits par ces voies, mais ils sont loin d'être assurés.

Le chapitre 8 se termine par une discussion sur la manière dont l'OMC traite les AIR. Bien qu'elles soient loin d'être parfaites, les règles actuelles destinées aux pays développés sont probablement aussi bonnes qu'elles peuvent l'être, mais elles sont actuellement très mal appliquées. Celles destinées aux pays en développement sont plus lâches et peuvent encore plus facilement déboucher sur des AIR susceptibles de dégrader les performances économiques. Nous recommandons une unification des règles selon le modèle des pays développés et une mise en œuvre plus énergique de celles-ci. Les règles ne peuvent, malheureusement, pas garantir l'innocuité du régionalisme, et la responsabilité de veiller à ce que les AIR ne deviennent pas nocifs pour leurs membres incombe clairement aux gouvernements concernés. Dans ce domaine, les gouvernements seraient mieux aidés par des analyses plus claires des effets économiques des blocs régionaux que par celles inspirées par l'attitude légaliste actuelle de l'OMC.

Préceptes pour le régionalisme

Le chapitre 9 résume nos idées sur les conclusions de la présente étude. Comme nous l'avons dit plus haut, le régionalisme est trop complexe et trop spécifique pour produire des règles universellement opérationnelles. Nous pensons, cependant, qu'il y a des enseignements concordants de cette analyse qui peuvent s'appliquer dans la plupart des circonstances. Ceux-ci ont été résumés en quelques « préceptes » qui ne sont pas inviolables, mais qui ne devraient pas être ignorés à la légère. Ces préceptes sont rassemblés en huit principaux messages :

– *Utiliser les AIR pour stimuler la concurrence.* Si un AIR s'avère nécessaire, il devrait être utilisé comme un aiguillon de la concurrence, en veillant à y inclure des clauses qui développeront la concurrence sur les marchés intérieurs.

– *Nord-Sud plutôt que Sud-Sud.* Tous les partenaires ne sont pas égaux. Les AIR avec des partenaires à hauts revenus ont plus de chances de générer des gains économiques importants que ceux conclus avec des pays plus pauvres.

– *Les gains en crédibilité exigent une démarche explicite.* Les AIR peuvent renforcer la crédibilité des programmes de réforme économique et politique, mais en général seulement s'ils énoncent explicitement des dispositions et des mécanismes se rapportant aux politiques concernées.

– *Seuls les AIR efficaces peuvent s'avérer politiquement utiles.* Les AIR peuvent contribuer à la solution de problèmes politiques, mais s'ils engendrent des gaspillages économiques ou des divisions, ils peuvent avoir un effet inverse.

– *La coopération régionale n'a généralement pas besoin de préférences commerciales.* L'existence d'importantes interactions entre les pays membres exige une coopération entre les pays en développement dans d'autres domaines que le commerce, notamment la réforme des réglementations et le développement des infrastructures. Mais normalement de tels objectifs devraient être poursuivis indépendamment des discriminations commerciales.

– *Attention aux coûts de transaction dans le fonctionnement des AIR.* Les gouvernements devraient se montrer très attentifs aux coûts de transaction et de mise en œuvre associés aux différents types d'AIR.

– *Les AIR peuvent avoir des conséquences budgétaires positives ou négatives.* Les conséquences fiscales des AIR sont importantes pour les pays dans lesquels les taxes sur les flux commerciaux produisent une part importante des recettes gouvernementales.

– *Ne pas compter sur l'OMC pour assurer que les AIR sont bénéfiques.* Les pays ne devraient pas compter sur l'OMC pour s'assurer que les AIR seront bénéfiques pour les pays membres et les pays tiers. L'OMC interdit certaines formes destructrices de régionalisme, mais sa principale contribution à la limitation des effets négatifs potentiels du régionalisme pour les pays tiers est un instrument permettant de travailler à la libéralisation mondiale sur la base du statut de la « nation la plus favorisée » (NPF).

ANNEXE : UNE SÉLECTION D'ACCORDS D'INTÉGRATION
RÉGIONALE AUXQUELS PARTICIPENT DES PAYS
EN DÉVELOPPEMENT

Dans cette annexe, le nom de l'accord est suivi du type d'accord (Marché commun, union douanière, ALE, etc.) et son statut à l'égard du GATT/OMC. L'article XXIV du GATT définit les conditions régissant la création d'ALE et d'unions douanières. La clause d'habilitation du GATT, adoptée en 1979, permet aux pays membres d'accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement, sans l'accorder à d'autres parties contractantes. Les années se rapportent à la date de notification de l'accord au GATT/OMC ou, s'il n'a pas été notifié, à la date de sa création.

AIR entre pays développés et en développement

Union Européenne (UE), Marché commun, article XXIV, anciennement Communauté économique européenne (CEE), Communauté européenne (CE). 1957, Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays Bas ; 1973, Danemark, Irlande, Royaume-Uni ; 1981, Grèce ; 1986, Espagne, Portugal ; 1995, Autriche, Finlande, Suède.

Espace Économique Européen (EEE), ALE, article XXIV, 1994, UE, Islande, Lichtenstein, Norvège.

Espace Économique Euro-Méditerranéen (Euro-Maghreb), ALE, article XXIV, Accords bilatéraux : 1995, UE et Tunisie, 1996, UE et Maroc.

Accords bilatéraux entre l'UE et les pays d'Europe orientale, ALE, article XXIV, 1994 : Hongrie, Pologne ; 1995 : Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, République tchèque, République slovaque, Roumanie, Slovaquie.

Accord de Libre Échange Nord-Américain (ALENA), ALE, article XXIV, extension de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (CUSFTA) article XXIV, 1989.

1994, Canada, États-Unis, Mexique.

Coopération Économique Asie-Pacifique (APEC), accord régional mais pas préférentiel, pas notifié à l'OMC. Australie, Brunei Darussalam, Canada, États-Unis, Indonésie, Japon, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, République de Corée, Singapour, Thaïlande ; 1991, Chine, Hong Kong (Chine) ; 1993, Mexique, Papouasie-Nouvelle-Guinée ; 1994, Chili ; 1998, Fédération de Russie, Pérou, Vietnam.

Amérique latine et Antilles

Pacte Andin, union douanière, Clause d'habilitation. 1969 (réactivé en 1991), Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela.

Marché commun d'Amérique centrale (MCAC), union douanière, article XXIV, 1960 (réactivé en 1993) Guatemala, Honduras, Nicaragua, Salvador ; 1962, Costa Rica.

Marché commun du Sud/Mercado Comun del Sur (MERCOSUR), Union douanière, Clause d'habilitation. 1991, Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay.

Groupe des Trois (G3), ALE, Clause d'habilitation. 1995, Colombie, Mexique, Venezuela.

Association Latino Américaine de Développement Intégré (ALADI), Clause d'habilitation. anciennement Association Latino Américaine de Libre Échange (ALALE), article XXIV, 1960. Réactivée sous le nom d'ALADI, 1980, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Mexique, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela.

Communauté et Marché commun des Caraïbes (CARICOM), union douanière, article XXIV, 1973, Antigua et Barbuda, la Barbade, la Jamaïque, Saint-Kitts & Nevis, Trinidad et Tobago ; auxquels se sont joints en 1974, Belize, la Dominique, Grenade, Montserrat, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines ; en 1983 les Bahamas, adhèrent à la Communauté mais pas au Marché commun.

Afrique

Initiative transfrontalière (CBI), accord cadre. Avec le soutien du FMI, de la Banque Mondiale, de l'UE et de la Banque Africaine de Développement, pas notifié à l'OMC. 1992, Burundi, Comores, Kenya, Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

Coopération Est-Africaine (CEA), autre, Clause d'habilitation, anciennement Communauté Est-Africaine, 1967, abandonnée en 1977. Relancée en 1996. Kenya, Ouganda, Tanzanie.

Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC), union douanière, Clause d'habilitation. 1999. Anciennement UDEAC. 1966, Cameroun, Gabon, République Centrafricaine, République du Congo, Tchad ; 1989, Guinée Équatoriale.

Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ALE, Clause d'habilitation. 1975, Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

Marché commun pour l'Afrique orientale et australe (COMESA), ALE, Clause d'habilitation. 1993, Angola, Burundi, Comores, Djibouti, Égypte, Ethiopie, Kenya, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique,

Ouganda, Rwanda, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

Commission de l'Océan Indien (COI), programme régional intégré pour le développement du commerce, pas notifié à l'OMC. 1982, Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles.

Communauté de Développement d'Afrique australe (SADC), ALE, Clause d'habilitation, anciennement SADCC. 1980, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe ; 1990, Namibie ; 1994, Afrique du Sud ; 1995, Maurice ; 1998, République démocratique du Congo, Seychelles.

Union économique et monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), union douanière, clause d'habilitation, anciennement CEAO, 1973. 1994, Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo ; 1997, Guinée-Bissau.

Union douanière d'Afrique australe (SACU), union douanière, 1910. Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland.

Communauté économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL), promouvoir la coopération économique régionale et l'intégration, pas notifié à l'OMC. 1976, Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda.

Europe

Accord de Libre Échange d'Europe Centrale (ALECE), 1993. 1996, Hongrie, Pologne, République slovaque, République tchèque, Slovaquie ; 1997, Roumanie ; 1999, Bulgarie.

Comité d'Assistance économique mutuelle (COMECON), 1949. Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie, Union soviétique ; 1949, Albanie ; 1950, République démocratique Allemande ; 1962, Mongolie ; 1972, Cuba ; 1978, Vietnam. La Chine a assisté aux réunions en observateur, de la fin des années 1950 à 1961. La République fédérative de Yougoslavie a négocié un statut d'association en 1964.

Accords bilatéraux. Un certain nombre d'accord bilatéral a été conclu entre des membres de l'ALECE et des pays Baltes.

Moyen-Orient et Asie

Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ANASE), 1967. En 1977, Accord commercial préférentiel, Clause d'habilitation. 1992, AFTA (Zone de libre-échange des pays de l'ANASE). Clause d'habilitation. Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande ; 1994, Brunei Darussalam ; 1995, Vietnam ; 1997, Laos ; Myanmar ; 1999, Cambodge.

Marché commun Arabe, objectif à long terme : union douanière, article XXIV, 1964. Accord d'union économique au sein des pays de la Ligue arabe.

Conseil de Coopération du Golfe (CCG), autre, Clause d'habilitation. 1981, Arabie Saoudite, Bahrein, Émirats Arabes Unis, Koweït, Oman, Qatar.

Association de l'Asie du Sud pour la Coopération (SAARC), Accord commercial préférentiel (SAPTA), Clause d'habilitation. 1995, Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Nepal, Pakistan, Sri Lanka.

CHAPITRE 2

COMMENT LES BLOCS COMMERCIAUX ACCROISSENT LES ÉCHANGES ET LA CONCURRENCE

Un bloc commercial bien conçu peut accroître l'efficacité – et le bien-être économique – des pays qui en font partie en facilitant le choix des consommateurs et en augmentant la concurrence entre les producteurs. L'abolition des barrières douanières élargit les marchés et permet à des producteurs plus efficaces d'entrer dans des pays où les prix de leurs produits étaient gonflés par des droits et d'autres obstacles au commerce. Mais les blocs commerciaux peuvent aussi bien augmenter, au lieu de supprimer, les distorsions au commerce et l'inefficacité. Ce chapitre examine les structures de base et les mécanismes économiques des accords de libre-échange (ALE), dont les membres abolissent les droits entre eux, et les unions douanières qui, en plus, instaurent un tarif extérieur contre les pays non-membres.

Un bloc commercial augmente habituellement le commerce entre ses membres. Une question importante demeure cependant : « crée »-t-il du commerce (en permettant à des marchandises moins chères venant d'autres pays du bloc de remplacer des marchandises plus chères produites dans le pays) ou en « détourne »-t-il (en substituant des importations de l'intérieur du bloc à des importations de l'extérieur qui étaient moins chères lorsque les deux types de produits subissaient les mêmes droits) ¹. Bien que les informations se rapportant à la répartition entre création et détournement des échanges soient contrastées, les résultats de nos dernières recherches montrent qu'il faut prendre très au sérieux l'éventualité des détournements.

1. La notion de création et de détournement de commerce, formulée pour la première fois par Jacob Viner, continue de dominer la question des AIR (voir Viner, 1950).

Le solde entre création et détournement des échanges est un déterminant important des avantages globaux d'un AIR. Il repose cependant sur une vision du monde dans laquelle le commerce entre les pays est entièrement déterminé par les différences de productivité et les dotations en facteurs. Mais en réalité, le commerce peut aussi bien être déterminé par la différenciation des produits et par les économies d'échelle qui réduisent les coûts à mesure que la production augmente. Dans ces conditions, la concurrence entre les firmes est réduite et les consommateurs en pâtissent. Les échanges internationaux offrent alors un moyen important d'augmenter la concurrence en permettant à de nouveaux producteurs de s'introduire sur les marchés. Les AIR peuvent apporter de tels avantages en stimulant le commerce entre les pays membres, mais il n'y a pas encore suffisamment d'éléments empiriques pour pouvoir dire que les pays en développement pourront obtenir des gains importants de cette manière.

AUGMENTATION DES ÉCHANGES ENTRE MEMBRES D'UN BLOC COMMERCIAL

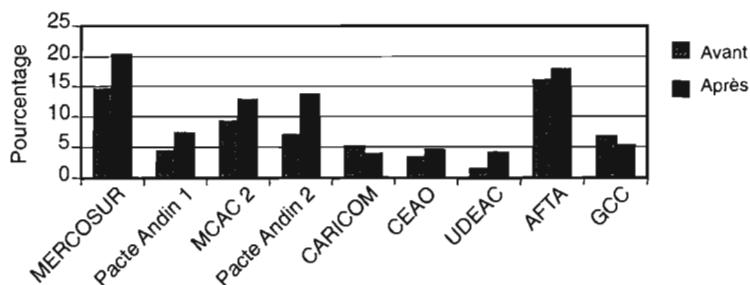
La réduction des obstacles au commerce entre deux pays est susceptible d'augmenter les échanges entre les deux pays. En effet, dans de nombreux cas, comme le CEFTA et l'Accord Arabe de libre-échange, c'est là le but proclamé des traités instaurant ces AIR. Le graphique 2.1 rassemble simplement les statistiques des importations « avant » (un an avant l'entrée en vigueur) et « après » (cinq ans après), pour montrer ce qui s'est passé à la suite de la mise en œuvre de neuf AIR regroupant des pays en développement. Dans sept des neuf AIR, le volume du commerce à l'intérieur du bloc a augmenté, parfois très sensiblement. Les exceptions, le CARICOM et le CCG, ont été parmi les plus lents à mettre en œuvre les baisses de tarifs. Pour l'ensemble, le volume des échanges à l'intérieur des blocs a augmenté de près de moitié.

Ces résultats semblent être un sujet de satisfaction, car une performance commerciale vigoureuse est aujourd'hui généralement considérée comme une des principales conditions du bien-être économique. Mais avant de sabler le champagne, il nous faut nous demander si chaque augmentation des échanges est souhaitable et si ces augmentations sont vraiment dues au régionalisme². Pour répondre à cette question nous devons nous référer à la théorie économique et examiner les chiffres de plus près.

2. Il faut aussi tenir compte de ce que le temps nécessaire à la mise en œuvre complète des AIR peut être différent selon les cas, et que donc les périodes choisies ici (un an « avant » et cinq ans « après ») n'est qu'une indication approximative de leurs effets.

GRAPHIQUE 2.1

Part des importations en provenance des partenaires dans une sélection d'AIR, un an avant et cinq ans après sa mise en œuvre



Note : Dates respectives pour « avant » et « après ». MERCOSUR 1991-1996, Pacte Andin 1, 1968-1974, Pacte Andin 2, 1990-1996, MCAC 2, 1990-1996, CARICOM 1972-1978, CEAO 1965-1971, UDEAC 1965-1971, AFTA 1991-1996, CCG 1980-1986. (Contenu des acronymes voir tableau en début de livre).

Source : COMTRADE (Nations Unies).

PLUS D'ÉCHANGES, UN BIEN OU UN MAL ? CRÉATION OU DÉTOURNEMENT DE COMMERCE

L'explication classique des avantages du commerce est que le libre-échange mondial permet aux consommateurs et aux firmes d'acheter au fournisseur le moins cher, et assure que la production soit localisée en fonction des avantages comparatifs. Par contre, les barrières au commerce exercent une discrimination à l'encontre des producteurs étrangers au bénéfice des producteurs nationaux. Les producteurs nationaux en concurrence avec les importations sont incités à l'expansion même si leurs coûts sont supérieurs à ceux des importations. Cette mauvaise allocation de ressources prive le secteur national de l'exportation de ressources, augmente leur coût, et provoque une contraction de ce secteur en dessous de la taille qui pourrait normalement être la sienne. Déplacer la production de biens qu'un pays peut produire de manière efficace vers des biens qu'il ne produit pas efficacement réduit les revenus réels.

Si un AIR libéralise le commerce, en abaissant au moins certaines barrières, ne s'ensuit-il pas qu'il générera également de nouveaux bénéfices de ce commerce ? Malheureusement, la réponse est : pas nécessairement. L'argument des « avantages du commerce » nous explique ce qui se passe si tous les obstacles aux échanges sont réduits, mais il ne s'applique pas nécessairement à une réduction partielle et discriminatoire, comme c'est le cas dans un AIR. La raison en est que la discrimination entre les sources

d'approvisionnement est simplement déplacée, pas éliminée. Si la production des pays partenaires remplace la production nationale, dont le coût est plus élevé, il y aura des gains : la création de commerce. Mais il se peut également que la production du pays partenaire remplace des importations à meilleur prix venant du reste du monde, et provoque un détournement de commerce (ndt : trade diversion).

Si les produits des pays partenaires – qui ne sont plus frappés de droits et sont donc moins chers – remplacent les ventes de produits nationaux, les deux avantages classiques du commerce sont présents : une économie de ressources car la production est orientée vers le meilleur avantage comparatif, et les consommateurs bénéficient de prix plus bas (car non déformés). Ce type de création de commerce augmente sans ambiguïté le bien-être du pays importateur. Mais les AIR peuvent aussi détourner les échanges en permettant à des importations des pays partenaires de remplacer des produits venant de l'extérieur du bloc qui étaient moins chers quand les deux étaient frappés des mêmes droits. Détourner l'échange d'un fournisseur moins cher vers un fournisseur plus cher provoque l'emploi de plus de ressource pour acheter le même produit, ce qui est manifestement plus coûteux. Dans certaines circonstances, le détournement peut également faire baisser les prix, car les consommateurs ne paient plus de droits sur leurs achats, et le bénéfice qui en découle contribue à compenser la hausse du coût des importations, parfois même totalement.

Pour visualiser les effets de la discrimination, un exemple simple peut être utile. Supposons qu'un pays peut importer un bien d'un partenaire potentiel à 105 \$ l'unité, et du reste du monde à 100 \$ et que chacun soit frappé d'un droit de 10 \$. ce qui donne un prix au consommateur de 115 \$ et 110 \$ respectivement. Dans ce cas, les consommateurs choisiront évidemment d'acheter au reste du monde à 110 \$. Si le pays conclut un AIR avec le partenaire potentiel, les produits de celui-ci seront exempts de droits. Le prix payé par les consommateurs du pays importateur pour le produit en question tombera donc à 105 \$. Ceux-ci achèteront donc le produit du pays partenaire à 105 \$, et gagneront 5 \$. Mais le gouvernement, lui, perdra 10 \$ par unité (la recette douanière sur les importations du reste du monde). Le résultat net pour le pays est une perte de 5 \$, et l'AIR a réduit le revenu réel. Une autre façon de dire ceci est que le pays (mais pas les consommateurs) payait normalement 100 \$ par unité importée et en paie maintenant 105 \$. C'est l'effet néfaste d'un détournement de commerce sur la richesse du pays.

Ceci n'est qu'un exemple, qui ne s'applique pas dans tous les secteurs. Il y a des secteurs où les coûts sont moindres dans le pays partenaire que dans le reste du monde et d'autres où le pays en question est aussi expor-

tateur. La question suivante est de déterminer dans quelles circonstances le détournement de l'échange est plus ou moins susceptible de poser problème.

Premièrement, il faut noter que le détournement ne peut se produire que si le pays en question impose des droits sur les produits du reste du monde. Le coût du détournement ne peut excéder le niveau de ce tarif extérieur. Dans notre exemple, si le droit est au départ peu élevé, il n'y aura qu'une petite perte de recettes, et une baisse du tarif extérieur ne provoquera pas un changement dans les sources d'approvisionnement. Une conséquence politique claire est que le conseil traditionnel en faveur d'un abaissement des tarifs extérieurs s'applique aussi bien aux pays membres d'un AIR qu'aux pays non-membres.

Deuxièmement, les détournements de l'échange ne se produisent que si les coûts dans le pays partenaire ne sont pas alignés sur les coûts et les prix du reste du monde, et ils ne se produiront pas si le partenaire lui-même a des tarifs peu élevés. Par exemple, si le partenaire a un droit de seulement 2 \$ l'unité, les prix et les coûts dans le pays partenaire ne dépasseraient pas les 102 \$ (le prix auquel le produit en provenance du reste du monde serait vendu dans le pays partenaire). L'accord préférentiel coûterait toujours 10 \$ au gouvernement, mais les consommateurs gagneraient 8 \$, ce qui ramènerait la perte à seulement 2 \$ l'unité et réduirait les effets du détournement. Mais, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, les pays qui pratiquent des droits élevés imposent généralement des règles d'origine pour empêcher des déviations (ndt : trade deflection) des échanges (réexportation de produits importés du pays à tarifs bas vers le pays à tarifs élevés) et les différences de prix peuvent encore être bien supérieures à 2 \$.

Troisièmement, notre exemple suppose un commerce plutôt artificiel et dépourvu de « frictions ». En réalité, les produits de différents pays ne sont pas parfaitement substituables, et le commerce doit tenir compte des coûts de transport et d'autres obstacles que les droits de douane. Ces facteurs tendront à réduire les changements dans les approvisionnements importés par rapport à l'exemple cité, ce qui réduira également le coût des détournements, mais aussi les gains de créations de commerce.

Enfin, il faut noter qu'un AIR entre deux petits pays en développement a de fortes chances de ne produire que des détournements de commerce et pas de création. Ceci est notamment visible dans le cas de produits homogènes. Si, comme c'est souvent le cas, les petits pays ne sont pas en mesure de satisfaire tous les besoins en importations de leurs partenaires, chaque membre continuera d'importer une certaine quantité de produits du reste du monde. Le prix de ces produits pour le consommateur

local continuera d'être défini par les prix mondiaux, augmentés des droits de douane. En revanche, la production augmente car chaque pays peut désormais vendre à ses partenaires sans payer de droits. Ainsi, chacun d'eux remplace des importations moins chères du reste du monde par des importations plus chères venant de ses partenaires. Il en résulte un détournement de commerce et une perte pour les deux pays (Schiff, 1997).

L'effet de bien-être d'un AIR sur les pays membres en tant que groupe dépend du solde entre création et détournement de commerce. Si une production inefficace est réduite par une création de commerce, des ressources réelles sont épargnées, mais elles sont perdues si les importations sont déplacées d'un partenaire à faibles coûts vers un partenaire à coûts élevés par un détournement de commerce. Au niveau du pays individuel, la manière dont un AIR déplace le bien-être économique d'un membre à l'autre est également importante. Il est donc nécessaire de s'intéresser aux effets des exportations, aussi bien qu'à ceux des importations et des recettes douanières.

La discussion du détournement de commerce ci-dessus portait essentiellement sur les importations, mais évidemment, alors que le pays importateur subit une perte en raison du détournement, le pays exportateur augmente ses exportations. La perte du premier n'est-elle pas compensée par le gain du second, et en fin de compte, avec un peu de création de commerce, l'ensemble de l'AIR ne s'en porte-t-il pas mieux ? La réponse est qu'il peut y avoir un gain pour le pays exportateur, mais qu'il est inférieur, par unité, à la perte du pays importateur.

Souvenez-vous que dans notre exemple les consommateurs se reportent sur les importations d'un pays partenaire. Les ventes à l'exportation de celui-ci augmentent, mais de combien ? Si les exportations se vendent au prix coûtant (105 \$ dans l'exemple), une augmentation des ventes n'augmente pas le revenu pour le partenaire exportateur (car un autre secteur doit se contracter pour libérer les ressources nécessaires à cette hausse des exportations). S'ils vendent au-dessus des coûts, il y aura une vraie hausse des revenus. Mais de combien peut-on augmenter le prix ? Le prix ne peut dépasser 110 \$ (sinon les consommateurs reviendront au produit venant du monde extérieur). En conséquence, le gain par unité du pays producteur ne peut pas dépasser la différence entre le prix des produits du reste du monde et les coûts ($110 \$ - 105 \$ = 5 \$$ maximum).

Ce raisonnement suggère une autre manière d'envisager le détournement des échanges. Pour revenir à notre exemple (une dernière fois), le gouvernement a renoncé à une recette de 10 \$ par unité. Nous voyons où elle est passée : 5 \$ correspondent au coût de production du produit dans le pays partenaire, plus élevé que le prix des importations du reste du

monde, et les 5 \$ autres sont répartis entre les consommateurs du pays importateur et les producteurs du pays exportateur. La répartition dépendra de la faculté de ces producteurs à augmenter leurs prix parce qu'ils ont obtenu un accès préférentiel au marché de l'autre pays. On affirme souvent qu'un des avantages d'un AIR sur la libéralisation unilatérale est que les entreprises bénéficient d'un accès préférentiel aux marchés des pays partenaires. Cela est vrai, mais nous voyons maintenant que ces gains se font en réalité au détriment des consommateurs et des recettes publiques. L'AIR devient un moyen inefficace de transférer certaines recettes douanières soit aux consommateurs du pays, soit aux producteurs du pays partenaire. Ces transferts peuvent être très importants, car ils portent sur le volume total des échanges du produit concerné, et pas seulement sur le volume d'échanges détourné ou créé par l'AIR. C'est pourquoi ils occupent une place importante dans les raisons qu'ont différents groupes à faire du lobbying en faveur des AIR (voir chapitre 3).

Les transferts peuvent aussi avoir une grande importance dans les AIR Nord-Sud, car les pays en développement peuvent être perdants dans un AIR avec le Nord. D'abord parce que les pays en développement importent habituellement davantage de leurs partenaires qu'ils n'exportent vers ceux-ci, et donc les flux sur lesquels ils perdent des recettes sont supérieurs à ceux sur lesquels ils gagnent. Ensuite, leurs tarifs sont généralement plus élevés que ceux des pays développés, et ceux-ci ont donc beaucoup plus de chances de bénéficier de l'accès au marché du pays en développement que l'inverse. Les pays en développement peuvent cependant résoudre aisément ce problème en abaissant leurs tarifs unilatéralement.

CROISSANCE DU COMMERCE AVEC LE TEMPS

Le problème que présentent les chiffres sur la répartition des importations du graphique 2.1 est qu'ils ne font pas la distinction entre la création et le détournement de commerce, qui tous deux augmentent la part du partenaire. Pour séparer les deux phénomènes, nous pouvons examiner la répartition des consommations visibles, la somme de toutes les dépenses d'une économie nationale. Dans l'ensemble, la part de la consommation visible est souvent estimée sur la base des variations correspondantes du produit intérieur brut (PIB). Si la part des importations dans le PIB augmente, l'économie s'est ouverte et il y a eu création de commerce. Si la part des importations des pays non partenaires dans le PIB diminue, il y a eu détournement des échanges. Les graphiques 2.2 et 2.3 montrent les évolutions des importations des pays partenaires et non-partenaires au sein

des AIR déjà étudiés. Les changements en matière d'ouverture agrégée sont donnés dans le tableau 2A.1 de l'annexe à ce chapitre.

Le cas le plus convaincant dans le domaine de l'ouverture d'un AIR est celui du MERCOSUR, dont les importations ont plus que doublé, de 3,9 % à 8,1 % du PIB. Le CARICOM, la CEAO et le CCG ont également enregistré de fortes hausses. Sur la période sous revue ces blocs ont enregistré de fortes créations de commerce, mais souvent avec des points de départ très peu élevés. La part de leurs importations de pays non-partenaires a également fortement augmenté, ce qui semble indiquer qu'il n'y a pas eu de détournements. Si cette situation pouvait être entièrement mise au crédit du régionalisme – et si ce résultat était tout ce que représente le régionalisme – les graphiques 2.2 et 2.3 témoigneraient fortement en faveur de ce type de politique commerciale.

Mais on ne peut s'en tenir là. Il nous faut aussi savoir si les changements se seraient produits de toute façon. Il nous faut savoir ce qui se serait passé en l'absence de ces AIR – ce que les chercheurs en politique d'intégration appellent l'anti-monde, l'hypothèse inverse.

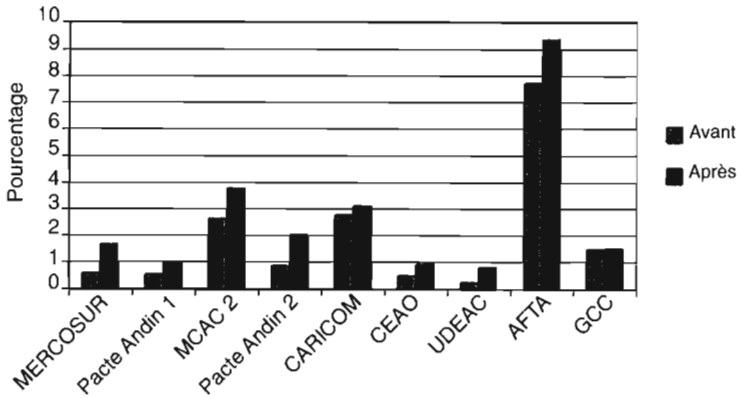
D'abord, un simple ajustement numérique de ces parts de commerce est nécessaire. Les pays en forte croissance auront automatiquement tendance à absorber davantage de produits venant de toutes parts. Des indices d'intensité des échanges permettent un tel ajustement, en comparant la part du pays A dans le total des importations du pays B et la part de A dans les importations de tous les autres pays³. Si la part de A est plus forte chez B qu'ailleurs, les importations de B sont déformées en faveur de A. Ces déformations peuvent avoir de nombreuses causes différentes : par exemple une forte composante en matières premières ou une proximité géographique. Mais comme les facteurs de ce genre tendent à évoluer relativement lentement, si des changements brusques d'intensité apparaissent, nous pouvons en déduire un lien de causalité. Comme le montre le tableau en annexe 2A.1, les intensités du commerce intra-bloc ont augmenté dans six des neuf AIR sous revue, et les intensités du commerce extra-bloc ont baissé dans sept d'entre eux.

Ensuite, il faut tenir compte des ventes intérieures, à l'aide d'indices de propension, qui comparent la part des importations du pays A dans le PIB du pays B avec la part de A dans le commerce mondial. La propension commerciale est le produit de l'intensité commerciale et du degré d'ouverture (ratio des importations de B par rapport à son PIB) et il reflète ainsi les déformations dans les flux commerciaux et les effets des AIR sur le volume total des échanges commerciaux.

3. Les indices d'intensité et de propension sont décrits dans Anderson et Norheim (1993).

GRAPHIQUE 2.2

Importations intra-bloc en pourcentage du PIB dans une sélection d'AIR, un an avant et cinq ans après sa mise en œuvre

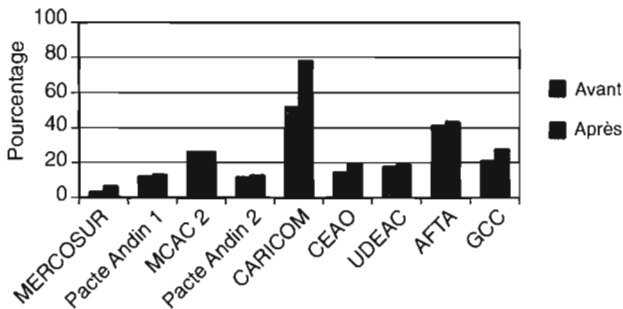


Note : Dates respectives pour « avant » et « après ». MERCOSUR 1991-1996, Pacte Andin 1, 1968-1974, Pacte Andin 2, 1990-1996, MCAC 2, 1990-1996, CARICOM 1972-1978, CEAO 1965-1971, UDEAC 1965-1971, AFTA 1991-1996, CCG 1980-1986. (Contenu des acronymes avant le chapitre 1.)

Source : Banque Mondiale.

GRAPHIQUE 2.3

Importations extra-bloc en pourcentage du PIB dans une sélection d'AIR, un an avant et cinq ans après sa mise en œuvre



Note : Dates respectives pour « avant » et « après ». MERCOSUR 1991-1996, Pacte Andin1, 1968-1974, Pacte Andin 2, 1990-1996, MCAC 2, 1990-1996, CARICOM 1972-1978, CEAO 1965-1971, UDEAC 1965-1971, AFTA 1991-1996, CCG 1980-1986. (Contenu des acronymes avant le chapitre 1.)

Source : Banque Mondiale.

Le graphique 2.4 montre une forte augmentation de la propension moyenne intra-bloc de notre sélection d'AIR – 120% sur la période de six ans – avec des augmentations notables dans le MERCOSUR, le CCG

et l'UDEAC. Trois blocs connaissent des replis : MCAC II, CARICOM et AFTA. Pour le CARICOM, qui a libéralisé son commerce intérieur très prudemment, le commerce intra-bloc n'a pas augmenté fortement ; pour les deux autres, la forte augmentation de la part des pays membres dans le commerce mondial fait paraître l'augmentation intra-bloc moins significative.

La propension des importations extra-blocs (graphique 2.5) montre partout des hausses modestes, avec une hausse moyenne de 30 %. Ceci montre que dans tous les AIR sélectionnés, la première période de cinq ans est marquée par une hausse de la part du PIB consacrée aux importations de pays non-membres plus importante que l'augmentation de la part de ces pays dans le commerce mondial. À nouveau, ceci donne à penser qu'il y a eu un réel progrès dans l'ouverture de l'économie des pays membres et montre que le régionalisme s'accompagne d'une nette amélioration de la gestion économique.

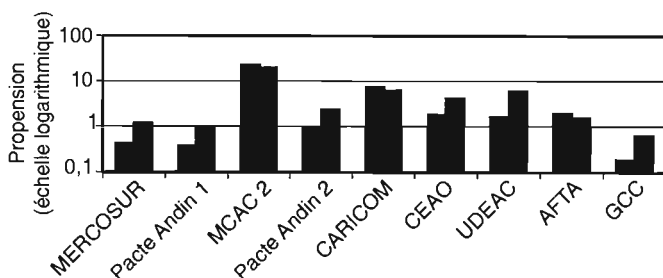
TOUS LES CHANGEMENTS NE SONT PAS DUS AU RÉGIONALISME

Bien que les modifications des échanges qui viennent d'être évoquées soient sans aucun doute très profitables aux économies concernées, les calculs portant sur l'« anti-monde », ou hypothèse inverse, sont beaucoup trop simples pour nous permettre de conclure aussitôt à l'efficacité du régionalisme. Il nous faut, notamment, nous demander si les changements observés sont davantage dus à la libéralisation sans discrimination du commerce que de nombreux pays ont engagée à la même époque ou au régionalisme lui-même⁴. Pour répondre à cette question, il nous faut une manière plus élaborée de représenter l'« anti-monde ». Les membres des AIR peuvent améliorer leurs politiques commerciales et leurs performances avec le temps (par rapport à leur point de départ), mais ceci peut être un critère manquant singulièrement de rigueur. Une fois admise la possibilité de mettre en œuvre des libéralisations sans discrimination, nous voyons que les AIR peuvent encore entraîner de fortes distorsions des flux commerciaux par rapport à la structure des échanges ailleurs dans le monde ou par rapport aux possibilités des pays membres dans un régime non discriminatoire.

4. Le débat fait rage sur la question de savoir si les libéralisations sans discrimination doivent être attribuées au processus de régionalisme. Cela introduit une grande différence dans la manière dont on peut évaluer certains AIR. La question est discutée dans le chapitre 3, qui est consacré à l'influence des AIR sur la décision politique.

GRAPHIQUE 2.4

Propension aux importations intra-bloc dans une sélection d'AIR, un an avant et cinq ans après sa mise en œuvre

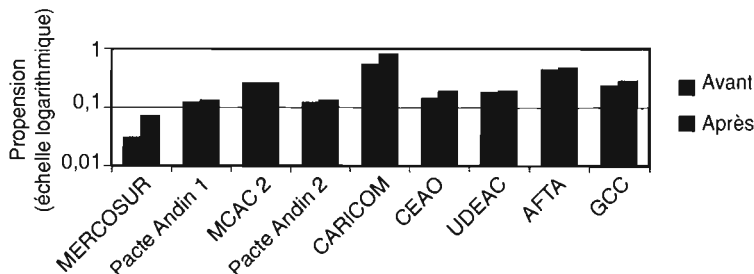


Note : Dates respectives pour « avant » et « après ». MERCOSUR 1991-1996, Pacte Andin 1, 1968-1974, Pacte Andin 2, 1990-1996, MCAC 2, 1990-1996, CARICOM 1972-1978, CEAO 1965-1971, UDEAC 1965-1971, AFTA 1991-1996, CCG 1980-1986. (Contenu des acronymes avant le chapitre 1.)

Source : Banque Mondiale.

GRAPHIQUE 2.5

Propension aux importations extra-bloc dans une sélection d'AIR, un an avant et cinq ans après leur création



Note : Dates respectives pour « avant » et « après ». MERCOSUR 1991-1996, Pacte Andin 1, 1968-1974, Pacte Andin 2, 1990-1996, MCAC 2, 1990-1996, CARICOM 1972-1978, CEAO 1965-1971, UDEAC 1965-1971, AFTA 1991-1996, CCG 1980-1986. (Contenu des acronymes avant le chapitre 1.)

Source : Banque Mondiale.

La plus répandue de ces méthodes plus élaborées, celle dite de la gravité, considère le commerce entre deux pays comme une fonction de leur PIB (des pays riches exportent et importent davantage) ; de leur population (des économies plus importantes dépendent moins du commerce que les plus petites) ; de la distance entre eux (qui prend en compte les coûts de transport, les similarités culturelles et les relations d'affaires) et des facteurs physiques tels qu'une frontière commune, ou le fait d'être un pays

enclavé ou insulaire. Les économistes ajoutent à ces facteurs des variables exprimant les échanges supplémentaires qui surviennent si les deux pays sont membres d'un même AIR et, parfois, de la manière dont les importations et exportations des membres de l'AIR vers le reste du monde diffèrent de celles de pays qui n'ont pas de relations régionales effectives.

Les modèles de gravité sont calculés sur la base de données provenant de nombreux pays. Ils présument qu'en l'absence d'un AIR, le commerce des pays membres a la même relation au PIB, à la population, à la distance, etc., que le commerce normal des pays étudiés. Ceci dépend évidemment du choix des pays et de la durée choisie pour le modèle. Les évaluations de création et de détournement de commerce peuvent s'effectuer sur une seule année. Mais comme pour la propension, cependant, des couples de pays peuvent avoir des relations commerciales importantes pour des raisons différentes – similarités culturelles, ressources naturelles compatibles, etc. – et donc pour obtenir des résultats significatifs, il ne faut pas se fier à des « instantanés » mais rechercher des changements qui seraient intervenus pendant la période au cours de laquelle l'AIR s'est formé.

Un des premiers modèles de gravité appliqué aux AIR (Aitken, 1973) étudiait les effets de la CEE et l'AELE (Association européenne de libre-échange) sur le commerce européen. Commencant avec l'année 1951 (pour avoir une image des conditions avant la CEE) il a réalisé des modèles sur plusieurs années afin de voir comment les coefficients à l'intérieur de la CEE et de l'AELE avaient évolué. La CEE et l'AELE avaient toutes deux augmenté considérablement leurs échanges intra-blocs à mesure qu'ils réduisaient leurs barrières douanières, à partir de 1961 et 1964 respectivement. En 1967, a estimé Aitken, le commerce interne à la CEE était de 80 % supérieur à ce qu'il aurait été autrement, le taux étant de 50 % de plus pour l'AELE. Bayoumi et Eichengreen (1997) ont obtenu des résultats similaires pour les années 1952-1992 ; les effets sur les échanges intra-blocs étant dans les deux cas plus importants dans les premières années. Mais si l'AELE a connu une prépondérance de la création de commerce, la CEE a présenté un mélange de création et de détournement.

Dans les premières études de gravité d'AIR entre pays en développement, Aitken et Obutelewicz (1976) ont montré que les accords d'association entre 18 pays africains et la CEE avaient sensiblement augmenté les échanges mutuels, avec une progression croissante pendant la durée de l'association.

Frankel, Stein et Wei (1997) ont étudié les relations commerciales intra et extra-bloc de huit AIR – CE, AELE, ALENA, MERCOSUR,

Pacte Andin, AFTA, ACREANZ et l'East Asian Economic Caucus – sur la période 1970-1992 (Soloaga et Winters 2001). Cette étude montre que les augmentations d'échanges intra-bloc sont en général accompagnées d'une baisse des échanges avec le reste du monde (détournement des échanges)⁵.

Enfin, pour aborder la « nouvelle vague » de régionalisme, une étude récente de la Banque Mondiale étudie les effets sur les échanges commerciaux pour chaque année de 1980 à 1986 (Soloaga et Winters, 2001). Elle examine de manière détaillée si les variations de ces effets sont statistiquement significatives et étend la méthode de la gravité en étudiant trois effets distincts sur les échanges de chaque AIR : sur les échanges intra-bloc, les importations extra-bloc, et, pour la première fois, les exportations extra-bloc⁶. Elle porte sur neuf grands blocs, et compare les performances des pays membres à la fois entre blocs et avec les performances de 17 pays qui ne faisaient pas partie à l'époque d'un accord important.

Cette étude montre qu'en Europe, où la poursuite de l'intégration ne s'est pas accompagnée d'une libéralisation importante du commerce extérieur, le détournement de commerce est manifeste et se traduit par une augmentation des échanges intra-bloc et une réduction des exportations extra-bloc (par rapport aux volumes qui pouvaient être attendus). Dans les AIR entre pays en développement, par contre, l'évolution des échanges au cours de la période semble avoir été dominée par les libéralisations externes. Tous les échanges ont augmenté pendant cette période (par rap-

5. Le modèle que Frankel, Stein et Wei (1997) préfèrent (ils ne disent pas pourquoi) estime un seul effet par AIR, que ce soit en 1970, 1980, 1990 et 1992. Il montre que les AIR ont eu des effets positifs sur tous les flux commerciaux, sauf pour les échanges à l'intérieur de la CE et les échanges de l'AELE et de l'ALENA avec les pays tiers. Les auteurs concluent qu'il y a eu peu de détournement de commerce. Mais étudier un effet constant de 1970 à 1992 semble inadéquat en raison des changements qui se sont produits à l'intérieur de ces AIR pendant cette période.

6. Sur le plan statistique, cela revient à estimer les effets sur les importations extra-bloc, les exportations extra-bloc et les échanges intra-bloc. Ce que Soloaga et Winters désignent sous le terme d'« effet global d'importation » est numériquement la même chose qu'un effet d'importation extra-bloc, et il en va de même pour les exportations. La taille des effets des échanges intra-bloc est cependant différente entre les deux paramétrisations. Dans l'autre version de cette note l'effet serait égal à celui du modèle cité dans le texte plus les deux effets extra-bloc (voir les exemples dans le texte).

Statistiquement, Soloaga et Winters travaillent en fait en estimant les effets des importations totales, exportations totales et échanges intra-bloc, mais ils montrent que leurs estimations peuvent être simplement traduites par des données concernant les importations extra-bloc, les exportations extra-bloc et le commerce intra-bloc utilisées dans le texte.

port aux attentes) mais les augmentations des échanges internes n'étaient statistiquement pas plus importantes que les échanges externes.

Le graphique 2.6 résume les résultats de cette période pour l'UE. Au cours de ces années, l'UE a connu des approfondissements importants (Marché Unique et élargissement à l'Espagne et au Portugal), et donc nous pourrions nous attendre à observer des effets d'intégration. En 1980, l'UE connaît des échanges d'une importance inhabituelle avec des pays non-membres, ce qui n'est pas inhabituel pour des modèles de gravité basés sur des échantillons importants de pays. Le fait que le volume des échanges entre pays membres soit sensiblement plus faible qu'attendu n'est pas non plus inusité, mais l'effet en semble particulièrement important en raison de la manière dont Soloaga et Winters mesurent les effets intra-bloc. Ils posent qu'en l'absence d'un AIR, le commerce entre les membres serait soumis aux mêmes forces que les importations et exportations extra-bloc, et donc afin de mettre en évidence les effets de l'AIR ils soustraient des coefficients des échanges intra-bloc « bruts » les deux coefficients des échanges extra-bloc. Ainsi, en 1980 les importations extra-bloc de l'UE étaient supérieures d'un coefficient de 1,86 aux prévisions du modèle de gravité, et les exportations extra-bloc de 0,55⁷. Le commerce intra-UE a été supérieur de 0,63 aux prévisions du modèle de gravité mais, en l'absence d'un AIR, les échanges entre les pays membres auraient probablement été soumis aux mêmes forces que les autres échanges (extra-bloc) ; c'est-à-dire que les importations et les exportations auraient été plus importantes, de 1,86 et 0,55 respectivement. Si nous tenons compte de ces effets généraux, les échanges entre membres de l'UE apparaissent inférieurs de 1,78 (= 0,63 - 1,86 - 0,55) à ce que l'on pouvait attendre qu'ils soient en raison des tendances générales du commerce de ces pays.

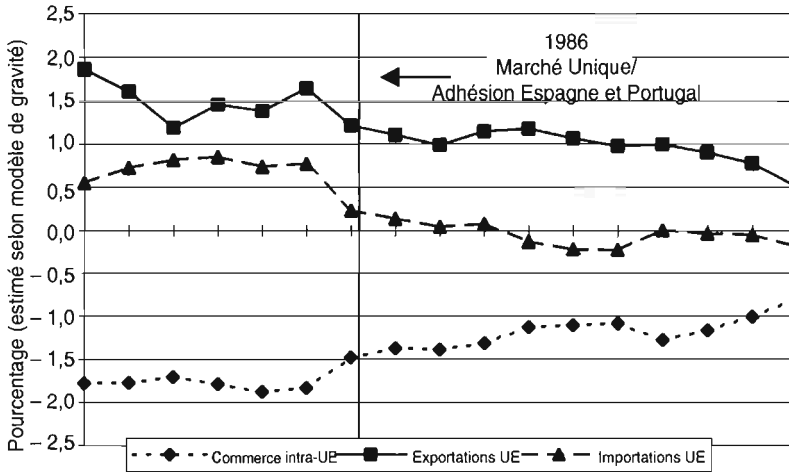
Comme il a été dit plus haut, la meilleure estimation des effets de l'intégration est le changement dans les facteurs des échanges intra-bloc et extra-bloc pendant la mise en œuvre de l'intégration. Il nous faut donc examiner l'évolution de ces effets, décrits dans le graphique 2.6. Manifestement, à mesure que l'intégration progresse et que l'Espagne et le Portugal font leur entrée dans l'UE, les effets sur les échanges diminuent dans l'absolu : c'est-à-dire que les échanges intra-bloc croissent, et les échanges extra-bloc décroissent relativement aux valeurs attendues. Ceci est conforme à l'existence d'un détournement de commerce, mais aussi d'une possible création de commerce.

7. Dans le modèle de gravité ces coefficients sont ajoutés au logarithme des échanges ; les effets sont obtenus en multipliant les échanges par l'exposant (1,86) et (0,55) respectivement.

Il est intéressant de se demander si ces changements ont une réelle importance statistique ou si elles auraient pu se produire par hasard. Pour répondre à cette question, Soloaga et Winters ont procédé à une étude séparée, réunissant les périodes 1980-1982, 1986-1988 et 1995-1996 ; celles-ci représentent assez bien les périodes de l'« avant » et de l'« après » pour cette « nouvelle vague » d'AIR.

GRAPHIQUE 2.6

Commerce de l'UE – 1980-1996



Note : L'axe y donne les valeurs des coefficients sur les projections, en équations logarithmiques. Un coefficient de b implique que le commerce de l'AIR a augmenté de $\{(exp(b) - 1) \cdot 100\}$ % au-dessus de la valeur « attendue ».

Source : Soloaga et Winters.

Le graphique 2.7 résume les résultats des neuf AIR étudiés. Les graphiques individuels sont conçus de la même manière que le 2.6, sauf qu'ils montrent seulement trois périodes au lieu de la totalité des 17 années. Comme dans les études précédentes tous les effets sur les échanges intra-bloc sont positifs pour la première période (1980-1982) sauf en Europe, ce qui donne à penser qu'avant même la création des blocs les pays membres avaient entre eux des échanges disproportionnés. Par la suite, et bien que les effets du commerce aient évolué après la création ou la relance des AIR, aucun des changements n'a été significatif sur le plan statistique. C'est-à-dire que, si l'on tient compte des changements de la politique commerciale des pays membres en général, les échanges intra-bloc n'ont pas été sensiblement modifiés au cours de la nouvelle vague de régionalisme.

Il y a cependant quelques indications concernant les effets sur les échanges dans leur ensemble. La propension de l'UE et de l'AELE à importer a été sensiblement plus faible par rapport aux valeurs attendues pendant la période 1995-1996 que pendant la période 1980-1982, ce qui correspond à un détournement, alors que les importations des quatre AIR latino-américains ont montré des tendances positives ; avec des évolutions statistiquement significatives pour la MCAC et le MERCOSUR. L'UE et l'AELE semblent avoir connu des diminutions importantes de l'ensemble de leurs exportations. L'ALENA présente les mêmes tendances que les blocs européens, mais les modifications des flux ne sont pas significatives sur le plan statistique.

La conclusion de cette étude est que le régionalisme a eu sur les échanges récents des pays en développement un effet moindre que celui des libéralisations non-discriminatoires que ces pays ont effectuées. C'est-à-dire que comme les pays latino-américains, notamment, ont libéralisé leurs échanges dans leur ensemble au cours des années 1990 il fallait s'attendre à ce que les échanges entre eux augmentent de toute façon, stimulés qu'ils étaient par les libéralisations de l'importateur et de l'exportateur à la fois. Si l'on tient compte de cela, il apparaît que les échanges entre membres n'ont pas augmenté de manière significative à la suite des AIR. Par contre, au cours des années 1980 et 1990, l'approfondissement et l'élargissement de l'AELE et de l'UE n'ont pas été accompagnés d'importantes libéralisations externes (à l'exception du Tokyo Round), et pour ces blocs, le détournement de commerce est manifeste.

Si l'on considère les échanges extra-bloc des pays membres, il est utile de distinguer les blocs entre pays en développement qui ont simultanément libéralisé leurs politiques commerciales en général (ANASE, ALALE, MCAC, Pacte Andin et MERCOSUR dans le graphique 2.7) des autres (CEE/UE, AELE, CCG et ALENA). Depuis la moitié des années 1980, les importations des pays non-membres ont augmenté par rapport aux volumes attendus (calculés selon le modèle de gravité) pour les pays du Pacte Andin, MCAC, ALALE et MERCOSUR (et de manière significative pour les deux derniers). Ceci reflète leur libéralisation unilatérale des échanges, qui a pris le pas sur tout détournement dû à l'AIR. Il en va de même avec l'ANASE depuis 1980. De même, à une exception près, les exportations vers le reste du monde de ces blocs qui avaient libéralisé ont augmenté par rapport aux niveaux attendus, ce qui est conforme aux effets de la libéralisation et confirme la supériorité d'une libéralisation générale sur des AIR discriminatoires. L'exception est le MERCOSUR, dont les exportations et les importations vont en sens opposés, ce qui donne à penser que les conditions du commerce extérieur dans les années

1990 ont été dominées par des facteurs de compétitivité. Dans ce cas-ci, étant donné que les chiffres des exportations indiquent une préférence marquée pour les échanges intra-bloc, il serait prématuré de dire que la forte augmentation des importations montre une libéralisation durable qui dépasse les préférences régionales.

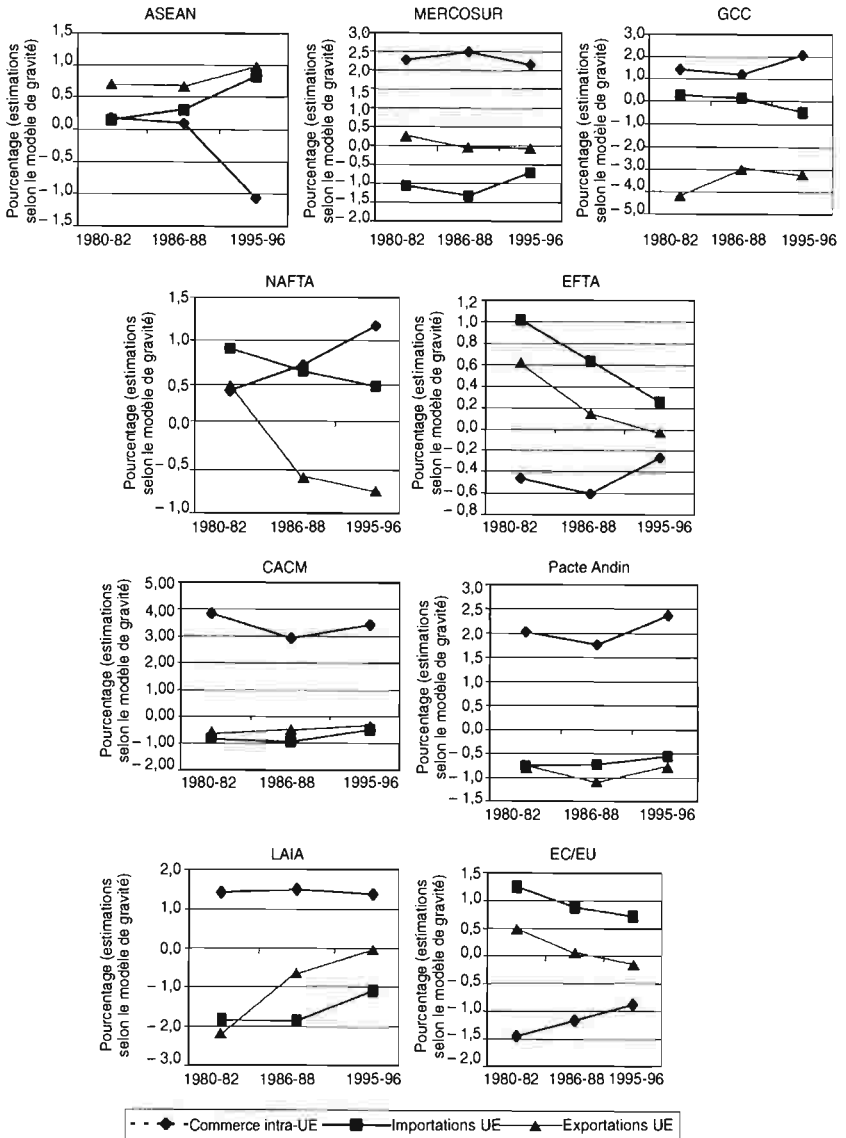
Quant aux cas dans lesquels il n'y a pas eu de libéralisation importante pendant les années 1980, le détournement des échanges est manifeste. L'UE comme l'AELE ont avec les pays non-membres des échanges plus importants que ne le prévoient les équations de la gravité, mais l'écart a diminué sensiblement depuis 1980. La même chose est vraie pour l'AELE depuis 1986-1988, bien que dans ce cas les écarts ne sont pas significativement différents de zéro.

Le modèle de gravité compare les échanges réels des pays membres non pas avec ce qu'ils étaient avant l'AIR – un critère souvent peu précis – mais à ce qu'il aurait pu être si les pays membres s'étaient conformés à « la moyenne » observée pour les autres pays de l'échantillon. Un indicateur similaire est une comparaison entre les échanges à l'intérieur de l'AIR et les exportations des pays membres vers les pays tiers où ils ne bénéficient pas de préférences. Yeats (1998) a montré que les exportations des pays du MERCOSUR vers leurs partenaires avaient le plus augmenté dans les produits pour lesquels les exportations extra-bloc étaient faibles et dont la production était relativement élevée. Puisque les exportations des pays membres sont en concurrence avec celles des mêmes pays tiers à l'intérieur du bloc et à l'extérieur de celui-ci, Yeats en a déduit que le plus grand succès de certaines exportations au sein du bloc pouvait être attribué aux préférences commerciales. Il en a conclu que les tarifs douaniers du MERCOSUR détournaient les échanges de produits moins chers fabriqués à l'extérieur en faveur de produits plus chers fabriqués dans le bloc. Ceci n'est pas la même chose qu'une comparaison entre les AIR et les situations déformées des pays membres avant l'AIR, mais elle montre clairement les occasions perdues en l'absence d'échanges non-discriminatoires.

Ces analyses élaborées montrent la face sombre du régionalisme. Bien que les échanges entre les partenaires d'un AIR augmentent davantage que des critères objectifs ne le prédiraient, il y a peu d'indications que ces écarts augmentent lorsqu'un AIR est signé ou approfondi, et il existe des signes que le degré d'ouverture au reste du monde peut diminuer, mais seulement par rapport à des niveaux qui étaient supérieurs à la normale. Une manière de concilier ces résultats avec ceux concernant la propension aux échanges est de dire qu'avec le temps le monde est devenu plus ouvert. C'est pourquoi, alors que les AIR ont généralement (mais pas inévitablement) été associés à des améliorations par rapport à la situation des pays membres

GRAPHIQUE 2.7

Effet des AIR sur les échanges à l'intérieur et entre les blocs, périodes choisies, 1980-1996



Note : L'axe y donne les valeurs des coefficients sur les projections, en équations logarithmiques. Un coefficient de b implique que le commerce de l'AIR a augmenté de $\{(exp(b) - 1) * 100\}$ % au-dessus de la valeur « projetée ».

Source : Soloaga et Winters.

avant leur adhésion à l'AIR, ils n'ont pas participé aux améliorations qui ont eu lieu par ailleurs et, avec le temps, les pays membres ont pris du retard.

UNE AUTRE PERSPECTIVE : LA CONCURRENCE IMPARFAITE DES MARCHÉS

Dans l'analyse ci-dessus, le commerce est déterminé par les avantages comparatifs fondés sur les différences de productivité ou les dotations en facteurs, les producteurs fabriquent des produits homogènes et les sociétés individuelles n'ont pas le pouvoir d'influencer le prix auquel elles vendent. Les économistes désignent cette situation comme une « concurrence parfaite » (au sens où elle est totale). Dans la réalité, cependant, la concurrence est souvent imparfaite. D'abord, de nombreux produits sont différenciés, et les consommateurs ont des préférences différentes. Ceci atténue les effets des changements de prix sur le comportement de la demande (tout le monde ne veut pas changer pour un produit qui est devenu moins cher). Les producteurs obtiennent alors un certain pouvoir sur le marché, chacun ayant en quelque sorte une situation de monopole sur son propre produit. Plutôt que de pouvoir vendre seulement au prix exogène fixé par un marché anonyme, les firmes peuvent moduler leurs prix et leurs ventes en fonction de la demande pour leurs produits. En outre, certaines variétés de produits connaissent non seulement des courbes de demande descendantes, mais aussi des coûts de production croissants (notamment lorsque les niveaux de production sont bas).

Ces perspectives nouvelles modifient la vision des économistes sur les avantages du régionalisme et sur la manière de les quantifier, et ouvrent la porte à une liste des effets de l'intégration plus étoffée que ci-dessus. Plus clairement, elles nous permettent d'expliquer les échanges intra-branches – qui font qu'un pays importe et exporte différentes variétés d'un même produit. Ce commerce intra-branche n'a été mentionné dans la littérature économique qu'à partir des années 1960, lorsque des études empiriques des AIR d'Europe occidentale (Verdoorn, 1960 ; Balassa, 1974) ont montré que la majeure partie de l'expansion des échanges au sein du Benelux et la CEE nouvellement créée se faisaient à l'intérieur des branches et non entre les branches ou entre les secteurs. Les échanges intra-branches ont par la suite représenté le principal composant des échanges de produits manufacturés entre les pays développés, et certaines études ont suggéré une relation positive entre les AIR et les échanges intra-branche. Pour les pays en développement, par contre, les échanges intra-branche semblent moins importants, et il n'y a pas de preuves empiriques d'une relation entre ceux-ci et le régionalisme.

La différenciation des produits modifie également l'analyse des effets des AIR sur le bien-être. Nous avons précédemment expliqué que si deux petits pays forment un AIR, le détournement des échanges prend inévitablement le pas sur les avantages escomptés et que sur chaque marché un pays ne peut gagner que s'il cesse d'importer ce produit du reste du monde (voir aussi l'explication dans l'annexe à ce chapitre). Si l'importation se poursuit, le prix intérieur dans le pays reste accroché au prix mondial augmenté des droits de douane, et il n'y a aucun facteur d'évolution pour le marché domestique. Le remplacement de toutes les importations en provenance du reste du monde est une condition sévère qui met en doute l'intérêt d'un tel AIR. Et cette condition est nécessaire, mais pas suffisante, pour qu'un AIR soit bénéfique.

L'hypothèse déterminante dans l'analyse est que le produit soit homogène – chaque unité est identique, quelle que soit sa provenance – de sorte qu'il n'y a qu'un prix. Si, par contre, les variétés de ce produit diffèrent légèrement selon qu'elles sont fabriquées dans le pays, dans un pays partenaire ou dans un pays tiers, chacune a son propre prix et sa propre courbe de demande. Comme les partenaires sont exemptés de droits et fournissent des produits supplémentaires, le prix de la variété qu'ils produisent devra baisser pour qu'ils puissent vendre cet excédent. Ceci donne au moins une occasion que des effets s'exercent sur les consommateurs et les producteurs domestiques avant que les échanges avec le pays tiers ne cessent complètement. Donc, la différenciation des produits fait que les bénéfices d'un AIR sont plus probables que si les produits étaient homogènes, mais parce que la raison n'en est plus la baisse des prix des produits partenaires mais la baisse des prix domestiques et des prix partenaires, elle tend à réduire l'importance de ces gains, quand il y en a ⁸.

Manifestement, les produits ont des degrés divers d'hétérogénéité, mais malheureusement nous n'avons pas d'informations empiriques sur l'importance de ces différenciations sur le moyen à long terme. La faculté des firmes, dans la plupart des secteurs, à se copier les unes les autres sur le long terme, et les changements importants qui sont observés sur plusieurs années dans les parts de marché, donnent à penser que la notion de produits homogènes a de bonnes chances de permettre des prévisions soli-

8. Comme le montrent les graphiques 2A.1 et 2A.2 en annexe, bien que les gains triangulaires proviennent de la baisse des prix des importations en provenance des pays partenaires, l'AIR produit des rectangles de pertes en raison d'une baisse des importations de produits de substitution en provenance des pays exclus. En d'autres termes, le détournement de commerce entraîne une perte de revenus douaniers et de bien-être, et l'effet net de l'AIR sur le bien-être est ambigu.

des sur les effets à long terme. En conséquence son idée de base – que si les non-membres sont frappés par des droits de douane, les membres et les fournisseurs domestiques de produits similaires seront en mesure de pratiquer des prix plus élevés que si tous les pays avaient un accès égal – fournira en général une bonne base pour élaborer une politique.

L'application la plus directe de la différenciation des produits dans l'analyse des AIR est le recours aux modèles d'équilibre général calculable (EGC). Ceux-ci sont des modèles (mathématiques) informatisés très élaborés de l'économie étudiée, qui incluent, par exemple, les tarifs douaniers, le marché des facteurs, l'offre et la demande de produits, et les indices de bien-être. En utilisant les modèles EGC, les chercheurs peuvent simuler les effets des changements de politique liés aux AIR. Comme ces modèles incluent un grand nombre de données microéconomiques, ils peuvent être utilisés pour prédire les changements dans la production de chaque secteur, ainsi que les changements dans les facteurs de prix et les revenus réels.

Les modèles EGC sont devenus de plus en plus complexes à mesure que les chercheurs ont affiné cette technique⁹. Les modèles de première génération posent que tous les marchés sont parfaitement concurrentiels mais que les produits diffèrent quand même selon leurs pays d'origine, de sorte que les coûts et les avantages de l'appartenance à un AIR découlent seulement de la création et du détournement des échanges, comme nous l'avons dit plus haut. Les modèles de deuxième génération incluent les avantages croissants et la concurrence imparfaite et donc tiennent compte des effets d'échelle et de concurrence qui sont examinés dans la section suivante. Les modèles de troisième génération contiennent des éléments dynamiques, prenant en compte l'accumulation de capital, et parfois le progrès technique. Ils sont examinés au chapitre 4.

Les conclusions de ces modèles sont, en gros, que l'intégration régionale apporte des gains, mais que ceux-ci sont modestes (François et Shiells, 1994 ; Harrison, Rutherford et Tarr, 1996). Dans les modèles de première génération, les interactions entre création et détournement d'échanges représentent à peine une fraction de 1 % de PIB. Les modèles de deuxième génération les effets montent généralement autour de 2 %-3 % de PIB, et dans les modèles de troisième génération les gains sont de l'ordre de 5 % de PIB.

9. La classification des modèles EGC est empruntée à Baldwin et Venables (1995) qui passent ces études en revue avec plus de détail.

**Encadré 2.1 – Modélisation de l'équilibre général calculable (EGC) :
une explication et un avertissement**

Selon Robinson et Thierfelder, deux éminents modélisateurs économiques, « les études empiriques... montrent de manière convaincante que les créations de commerce dans leur ensemble sont supérieures aux détournements... [et que] dans de nombreux cas, il n'y a pas de détournement absolu ». (Robinson et Thierfelder, 1999). Cette affirmation n'est pas démontrée : elle ne repose pas sur des données provenant de faits réels mais sur des prévisions élaborées à l'aide de modèles EGC, qui tendent à favoriser les créations par rapport aux détournements. La raison de ce biais est que le modèle fait l'hypothèse que les produits sont différenciés, et non homogènes.

L'hypothèse de produits hétérogènes est une caractéristique importante de presque tous les modèles EGC, qui sont le principal outil pour la prévision des effets des AIR. Les modèles d'équilibre partiel, comme ceux utilisés dans l'annexe à ce chapitre, abordent un seul marché isolément. L'équilibre général reconnaît qu'il y a des interactions complexes entre les marchés de sorte que chaque chose dépend de toutes les autres. La demande pour tel ou tel produit dépend du prix de tous les autres produits et des revenus. Le revenu, à son tour, dépend des salaires, des profits et des rentes, qui dépendent de la production, qui dépend des ventes (c'est-à-dire de la demande). Les prix dépendent des salaires et des profits, et vice versa : l'offre et la demande doivent être égales dans tous les marchés, et les importations doivent être couvertes par les exportations plus les emprunts à l'étranger. Les modèles EGC ne permettent pas seulement de prendre en compte la différenciation des produits mais, au cours des dix dernières années, ils ont été élargis pour inclure les forces du marché, l'accumulation et même le progrès technique.

Les modèles EGC définissent toutes leurs relations économiques en termes mathématiques sous une forme qui permet au modèle de prédire des variables comme les prix, la production et le bien-être économique, en fonction d'informations sur la technologie, les préférences et les décisions politiques. En principe, toutes les relations d'un modèle pourraient être estimées d'après des données précises concernant l'économie sur de nombreuses années. En réalité, cependant, le nombre et la complexité des relations excèdent largement le nombre de données disponibles, et en conséquence la plupart des modèles EGC sont élaborés en fonction d'une théorie, d'intuition et d'empirisme approximatif. Après avoir défini la plupart des relations, le modélisateur manipule un sous-ensemble de paramètres de manière à ce que le modèle reproduise les chiffres détaillés d'une année de référence. Par exemple, pour étudier un accord de commerce extérieur, les droits de douane sont ramenés à zéro sur les échanges commerciaux entre les partenaires, la différence entre la référence et les nouvelles prévisions représente l'effet prévu de cet accord.

La modélisation EGC est un puissant outil qui permet aux économistes d'étudier numériquement un grand nombre de problèmes pour lesquels une estimation économétrique serait impossible. Une de ces applications consiste à prévoir les effets d'un AIR qui n'a pas encore été constitué. Nous avons largement utilisé les modèles EGC dans notre étude – notamment les travaux de Flores (1997) et Harrison, Rutherford et Tarr (1996, 1997, 2002). Bien que ces

modèles constituent nos meilleures tentatives pour prévoir les effets d'un AIR à venir, il est bon d'en reconnaître les limites :

- Les simulations EGC d'un AIR ne sont pas des prévisions inconditionnelles mais plutôt des « expérimentations réfléchies » sur ce que pourrait être le monde si l'AIR avait été pleinement en vigueur à partir de l'année de référence.

- Bien que les modèles EGC soient quantitatifs, ils ne sont pas empiriques. En fait, ils sont presque totalement théoriques, sans la possibilité d'une vérification rigoureuse à l'épreuve de l'expérience. Au mieux, une forte proportion de leurs relations individuelles sera basée sur des données et des observations, mais certains éléments (et encore moins le modèle dans son ensemble) ne pourront pratiquement jamais être vérifiés. Au pire, les modèles EGC représentent une théorie étayée par des données incomplètes concernant l'année de référence et des paramètres « bricolés ». Dans certains cas, des relations entières sont ainsi « bricolées », comme l'hypothèse d'Hinojosa-Ojeda, Lewis et Robinson (1995) selon laquelle la productivité dans l'AELE est liée à la part des exportations dans la production totale.

- Les conclusions en matière de politique commerciale sont très sensibles aux valeurs choisies pour les droits de douane et aux obstacles aux échanges dans le cas de référence et les expériences de simulation. Malheureusement, les informations sur ces éléments – notamment les obstacles non-tarifaires – sont très difficiles à trouver et à agréger de manière satisfaisante aux niveaux requis par les modèles.

- Comme indiqué plus haut, l'hypothèse de produits hétérogènes pousse le modèle à favoriser l'hypothèse que les AIR produisent des avantages.

La force de ces modèles est qu'ils ont une structure microéconomique suffisante pour permettre de suivre en détail les effets d'un changement de politique et d'en calculer les effets sur les revenus réels. En outre, ils sont à peu près les seuls outils disponibles pour prédire les effets probables d'un AIR avant son entrée en vigueur. Mais ils ont une faiblesse importante : les données dont ils disposent ne sont pas sélectionnées aussi soigneusement, et ne sont pas soumises aux mêmes tests statistiques, que dans les modèles économétriques. Les principales relations sont souvent définies sans justifications empiriques ; de nombreuses variables importantes ne peuvent être mesurées de manière satisfaisante, le niveau du détail par secteur est souvent assez bas, ce qui amène à recourir à des moyennes pour une bonne part des données concernant des variables importantes ; les résultats sont généralement très sensibles aux erreurs de mesure concernant ces variables difficiles à mesurer ; et les spécifications des relations comportementales sont généralement très simples. Ces facteurs tendent probablement à pousser les modèles EGC à favoriser l'hypothèse que les AIR produisent des avantages. Le prix de la cohérence micro théorique est une complexité qui empêche d'établir rigoureusement

la relation entre le modèle et la réalité. Il ne s'agit pas ici de condamner de tels modèles, mais de dire qu'ils doivent être utilisés avec précaution, comme l'explique l'encadré 2.1.

**PLUS LE MARCHÉ EST GRAND,
PLUS LA CONCURRENCE EST FORTE**

La deuxième façon dont l'existence d'une concurrence imparfaite modifie la perception des économistes sur les avantages d'un AIR est la question des économies d'échelle, qui sont fréquemment la cause d'une concurrence imparfaite. De nombreux pays sont trop petits pour que le type d'activités qui sont sensibles aux économies d'échelle y atteigne la dimension requise. Cela peut être dû au fait que les quantités d'intrants spécialisés nécessaires ne sont pas disponibles ou au fait que les marchés sont trop petits pour atteindre le volume de ventes nécessaire pour couvrir les coûts. Même si l'économie a la dimension nécessaire pour générer une entreprise ayant la taille optimale, cette entreprise serait en situation de monopole, avec tous les inconvénients d'une telle situation. L'intégration régionale est une voie pour surmonter les inconvénients de la petitesse : en mettant leurs ressources en commun ou en associant leurs marchés, des pays peuvent bénéficier d'une combinaison d'effets d'échelle et de modifications dans l'intensité de la concurrence. Mais le régionalisme n'est pas le seul ni, bien sûr, nécessairement le meilleur moyen de surmonter les inconvénients de la petitesse ; la libéralisation unilatérale des échanges, qui partage les marchés et les ressources du monde entier, serait vraisemblablement plus efficace.

Il existe de nombreuses preuves que le nombre de firmes opérant dans la plupart des pays en développement est relativement bas. Rodrik (1988) signale que les mesures de concentration (mesures du pouvoir de marché des firmes) dans les secteurs manufacturiers des grands pays en développement sont généralement entre 50 % et 100 % plus grandes que dans les pays développés. Ceci peut être dangereux, même si cela ne signifie pas nécessairement que la concurrence est inadéquate ; les coûts d'accès aux pays en développement peuvent aussi être relativement bas, ce qui accroît la pression concurrentielle sur les firmes en place car leurs bénéfices excédentaires seront érodés par les nouveaux arrivants¹⁰.

10. Tybout (2000) ne voit pas de preuve que la marge bénéficiaire soit systématiquement plus élevée dans les pays en développement que dans les pays développés, mais il signale un certain nombre de cas de ce genre.

En principe, un AIR combine les marchés, et permet de réduire les monopoles dans la mesure où les firmes de différents pays sont mises davantage en concurrence les unes avec les autres. Ceci peut produire quatre types d'avantages. Le premier est le cas d'école de l'accroissement de concurrence : les firmes sont amenées à baisser leurs prix et à augmenter leurs ventes, et les consommateurs bénéficient de la réduction des distorsions monopolistiques ¹¹.

Le deuxième avantage est que l'élargissement des marchés permet aux firmes de mieux tirer parti des économies d'échelle. Dans un marché d'une taille donnée, il y a une relation entre économies d'échelle et concurrence : si les firmes sont plus grandes, il y en a moins, et le marché est moins compétitif. En élargissant le marché, cet équilibre est modifié, car il devient possible d'avoir à la fois plus de firmes et plus de concurrence. Par exemple, il peut y avoir une situation de départ dans laquelle deux économies ont chacune deux firmes dans un secteur particulier, et ces firmes profitent de leur situation de duopole en fixant leurs prix bien au-delà des coûts marginaux. Après la formation d'un AIR, il y a quatre firmes dans le marché combiné de celui-ci. Ceci augmente l'intensité de la compétition et peut provoquer des fusions (ou des faillites) de certaines firmes, pour ne laisser peut-être que les trois firmes les plus efficaces. L'effet net est une concurrence accrue, des firmes plus importantes et des coûts plus bas. La concurrence de « triopole » sera probablement plus intense que celle des duopoles originaux, et les firmes survivantes, plus grandes et plus efficaces, exploiteront mieux les économies d'échelle.

Le troisième avantage survient si les différentes firmes produisent chacune une variété différente du produit. Dans l'exemple donné, les consommateurs dans l'ensemble de l'AIR auront le choix entre trois variétés au lieu de deux.

Le dernier avantage est la possible réduction d'inefficacités internes auxquelles les firmes sont amenées à procéder. Si l'AIR augmente l'intensité de la concurrence, il peut amener les firmes à éliminer leurs inefficacités internes et augmenter leur productivité (Horn, Lang et Lundgren, 1995). Comme la concurrence augmente la possibilité de faillites, et donc de licenciements, elle incitera également les travailleurs à augmenter leur productivité et accroîtra le rendement de la main-d'œuvre dans les secteurs (Dickens et Katz, 1987).

11. Djankov et Hoekman (1997) décrivent les effets positifs de la réforme commerciale sur la concurrence en Bulgarie.

Il existe de nombreuses preuves qu'une libéralisation non-préférentielle du commerce permet d'obtenir ces avantages. Plusieurs études ont montré que l'ouverture aux échanges réduit le mark-up (ndt : différence entre le prix et le coût marginal), un indicateur de l'intensité de la concurrence dans un secteur (Roberts et Tybout, 1996)¹². Il existe également des preuves d'une relation entre la libéralisation des échanges et les gains en efficacité, ainsi qu'entre la libéralisation des échanges et une réduction dans la dispersion des niveaux d'efficacité, en raison de l'adaptation ou de la disparition des firmes les moins efficaces¹³. Tybout (2000) conclut que la plupart des gains d'efficacité découlant de l'ouverture sont dus à des réductions des inefficacités plutôt qu'aux économies d'échelle.

Pour ce qui est de l'intégration régionale, les preuves sont beaucoup moins nombreuses. L'AIR le plus étudié est l'UE. Dans ce cas, les prévisions concernant les gains statiques de l'achèvement de l'intégration du marché européen et dans le cadre du Marché unique étaient de l'ordre de 5 % du PIB, répartis à peu près également entre les effets traditionnels décrits plus haut dans ce chapitre et les effets d'échelle et de concurrence que nous venons d'aborder (Catinat et Italianer, 1988 ; Emerson, 1988)¹⁴. Ces estimations étaient basées sur des extrapolations de calculs provenant d'un certain nombre de secteurs et présumaient une augmentation importante de la pression concurrentielle¹⁵. En fait, elles étaient considérées comme un peu « héroïques » (Winters 1992).

Les données *ex post* disponibles à l'heure actuelle sont moins flatteuses pour le Marché unique bien qu'elles soient, pour être juste, très provisoires. Le rapport de l'UE sur le Marché unique (CEC, 1996) a estimé ses effets économiques à seulement 1 % à 1,25 % de PIB en 1994¹⁶. En outre, il y a de fortes indications qu'une libéralisation générale du commerce extérieur a joué un plus grand rôle que l'intégration régionale dans l'amélioration de la compétitivité. Jacquemin et Sapir (1991) montrent que les

12. Voir aussi Levinsohn (1993) ; Harrison (1994) ; Foroutan (1996) ; Krishna et Mitra (1998).

13. Voir Nishimizu et Page (1982) ; Tybout, de Melo et Corbo (1991) ; Haddad et Harrison (1993) ; Tybout et Westbrook (1996) ; Harrison (1996).

14. Des études ultérieures ont ajouté à ces estimations, d'une manière plutôt spéculative, des effets de dynamique de croissance (Baldwin, 1989 ; McKibbin, 1994). Ces effets sont examinés dans le chapitre 4.

15. Les premières études sectorielles dans ce domaine ont été entreprises par Smith et Venables (1988).

16. Ces chiffres ne sont pas faciles à calculer car bon nombre des mesures se rapportant au Marché unique n'ont été adoptées que tardivement dans le processus, les chiffres concernant l'UE ne sont disponibles que jusqu'en 1994, et plusieurs autres chocs comme la récession et la réunification allemande brouillent la donne.

effets pro-compétitifs des échanges ne se produisent pas par le haut au sein de l'UE mais seulement dans les secteurs où il y a un niveau élevé de concurrence de la part de firmes extérieures à l'UE.

Pour les pays en développement, plusieurs arguments donnent à penser que les gains potentiels de compétitivité pourraient être plus importants que pour les économies riches. La petite taille et la structure relativement fermée de nombre de pays en développement font qu'il y a plus de chance de pouvoir mieux profiter des économies d'échelle et abolir les monopoles locaux. On estime souvent que le secteur des services, avec ses nombreuses restrictions et ses possibilités d'économies d'échelle, permettent d'espérer de nombreux avantages d'une ouverture à la concurrence. Mais cela demanderait une réelle intégration du marché des services au sein de l'AIR, ce qui, comme nous le verrons dans le chapitre 6, est loin d'être le cas.

Un certain nombre d'études ont calculé les avantages potentiels (plutôt que réels) qui pourraient être attendus des effets de concurrence et d'échelle. Hunter, Markusen et Rutherford (1992) ont construit un modèle EGC des industries automobiles des États-Unis et du Mexique et simulé les effets possibles de l'ALENA. Ils prédisent une forte augmentation de la production mexicaine, une augmentation de la taille des diverses firmes, et une baisse du mark-up. Une étude du MERCOSUR (Flores, 1997) basée sur une méthode similaire prévoit des gains de 1,8 %, 1,1 % et 2,3 % respectivement pour l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay, les économies les plus importantes gagnant moins parce qu'elles sont déjà sur le point de bénéficier des économies d'échelle. Flores utilise également une intéressante ventilation des gains de bien-être. Comme le montre le tableau 2.1 portant sur des secteurs à concurrence imparfaite, les effets les plus importants sont les économies directes en ressources, dues à la réduction des coûts commerciaux et de transport et la réduction des hausses de prix des firmes. Les avantages découlant d'une plus grande variété, de la déviation des échanges et des modifications des prix à l'importation et à l'exportation n'ont que des effets mineurs sur le bien-être.

Dissou (2002) obtient des résultats très différents avec la même méthode, appliquée à l'étude des effets sur le Sénégal de son appartenance à l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine), un AIR de petits pays parmi les moins développés (voir tableau 2.2). L'UEMOA a un effet positif (0,57 %, mesuré par la déviation du scénario de référence) sur le bien-être du Sénégal, mais sur le plan des importations, l'abolition des droits de douane sur le commerce intra-AIR a un effet négatif (0,18 %) en raison d'un important détournement des échanges. Un meilleur accès au marché régional apporte au Sénégal un gain de 0,15 %,

TABLEAU 2.1

Sources de gains de bien-être dans les secteurs de concurrence imparfaite du MERCOSUR

(en pourcentage du total)

Secteur	Coûts commerciaux inférieurs	Mark-ups inférieurs	Diversité	Dévi-ation	Prix des export (ations)	Prix des import (ations)	Total
Acier	45,2	71,2	-9,2	-3,1	-5,0	0,9	100
Machines	28,5	82,2	-1,2	-0,4	-9,4	0,3	100
Automobiles	48,5	69,5	-0,0	-11,3	-7,2	0,5	100
Autres véhicules	50,5	78,1	-2,3	-8,8	-18,0	0,5	100
Produits chimiques	37,5	73,2	-1,0	-4,4	-6,8	1,5	100

Source : Flores (1997).

TABLEAU 2.2

Effet de bien-être pour le Sénégal de l'UEMOA et de la libéralisation unilatérale

(dévi-ation en pourcentage du scénario de référence)

Application complète de l'union douanière (1)	Abolition des droits sur les exportations régionales (2)	Amélioration de l'accès aux marchés régionaux seulement (3)	TEC sur exportations non régionales seulement (4)	Total libéralisation unilatérale (5)
0,57	-0,18	0,15	0,49	1,26

Note TEC : Tarif extérieur commun, UEMOA Union économique et monétaire d'Afrique de l'Ouest. Les importations, accès au marché et TEC ne sont pas équivalents aux effets de l'union douanière en raison d'effets d'interaction.

Source : Dissou (2002).

qui ne compense pas la perte de 0,18 % due au détournement. La faiblesse des gains, 0,15 %, est probablement due à la modicité des échanges intra-bloc. Le tarif extérieur commun (TEC) de l'UEMOA est dans l'ensemble inférieur aux tarifs douaniers du pays avant son adhésion à l'UEMOA, ce qui entraîne un gain supplémentaire de 0,49 %. En conclusion, le principal avantage de l'UEMOA pour le Sénégal est la baisse des droits imposés au reste du monde, et non l'abolition des droits sur les échanges intra-bloc. Et le gain provenant de la libéralisation unilatérale (1,26 %) est plus du double de celui dû à l'UEMOA, même si la libéralisation unilatérale n'apporte pas les avantages découlant d'un meilleur accès aux marchés.

Pour intéressantes que soient les estimations provenant de ces études, il faut rappeler que parce qu'elles sont fondées sur des modèles EGC, elles reflètent des prévisions d'économistes sur les effets probables de l'intégration, et non de véritables résultats.

Il n'y a pratiquement pas de preuves *ex post* sur les effets des AIR sur la concurrence dans les pays en développement. Des indications indirectes montrent cependant que ces gains dépendent fortement de l'existence de productions complémentaires entre membres et de l'interpénétration des marchés des uns et des autres, c'est-à-dire un commerce intrasectoriel. Bien que l'analyse de l'importance des échanges intrasectoriels dans les pays en développement soit fragmentaire et partiel, les simples statistiques montrent clairement que dans les pays en développement, même chez ceux à revenu moyen, le volume de tels échanges est beaucoup moins important que dans les pays développés.

Un exemple bien documenté de duplication d'usines dans l'industrie du pneu en Amérique centrale (Willmore, 1974, 1976) illustre combien il peut être difficile pour les pays en développement de bénéficier concrètement d'économies d'échelle. Une usine installée au Guatemala disposait de la capacité nécessaire pour répondre à la demande dans la totalité du MCAC (Marché commun d'Amérique centrale), et il existait une autre usine importante au Costa Rica. La rationalisation ne s'est pas produite, peut-être parce que le tarif extérieur demeurerait élevé, ce qui a permis aux firmes et aux gouvernements (qui étaient dans l'ensemble peu désireux de voir leurs firmes faire faillite) de s'entendre pour éviter une véritable concurrence. La même situation s'est produite dans le secteur des cimenteries de la CEAO (Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest).

Ainsi, les projets d'intégration régionale peuvent offrir aux pays en développement d'importantes possibilités de gains grâce à la concurrence et aux économies d'échelle. Ceux-ci ne sont cependant pas automatiques, et il faut une volonté politique réelle pour faire en sorte qu'ils soient obtenus. Il est, notamment, nécessaire de lever les barrières à l'entrée (par exemple pour les capitaux étrangers) et accepter la libre concurrence, même quand celle-ci a des effets douloureux. La concurrence ne se limite pas à la levée des barrières douanières. Dans le chapitre 6 nous revenons sur les effets de la concurrence, quand nous examinons l'intégration politique. Nous montrons que, à ce jour, peu d'AIR ont été capables d'aller très loin dans cette direction. Il faut également garder à l'esprit que les bienfaits de la concurrence et des économies d'échelle peuvent être obtenus grâce à la libéralisation unilatérale ou multilatérale des échanges.

ANNEXE. UNE ANALYSE SIMPLE DE LA CRÉATION ET DU DÉTOURNEMENT DE COMMERCE

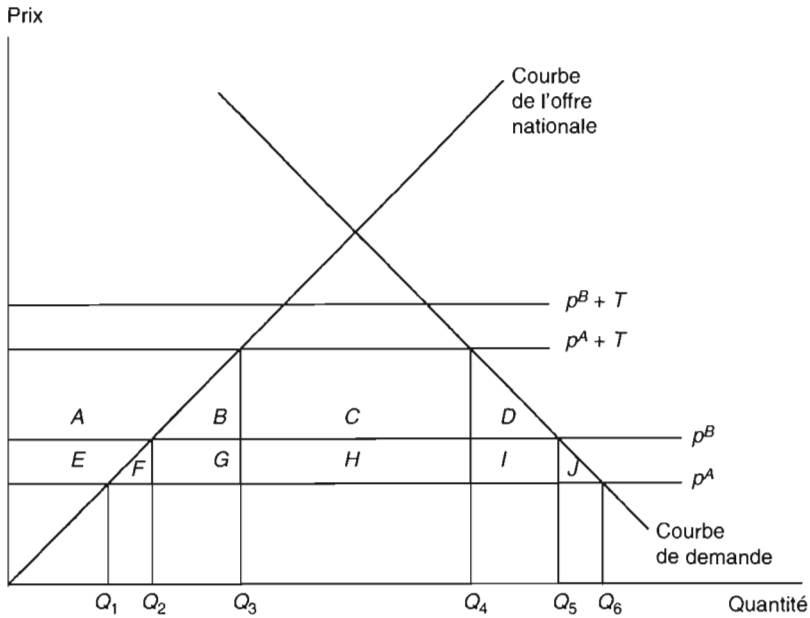
Le graphique 2A.1 de cette annexe illustre l'analyse la plus simple de la création et du détournement de commerce, sur la base de l'interprétation conventionnelle de Viner (1950). Pour une analyse plus détaillée, voir De Rosa (1998), Robson (1998).

Le graphique représente l'offre et la demande pour un produit sur un marché. Le produit est censé être homogène chez tous les fournisseurs. Par convention, le secteur est parfaitement concurrentiel et sans distorsion de sorte que la courbe de l'offre reflète fidèlement les coûts marginaux de production. Il est admis que le pays est petit et n'est pas en mesure d'influer sur le prix du produit sur les marchés mondiaux. Ce qui implique que la courbe des importations de fournitures est horizontale : quelle que soit la demande des consommateurs de ce pays pour le produit, son prix mondial ne varie pas. L'équilibre exige que la demande soit égale à l'offre. S'il n'y a pas d'obstacles au commerce, les consommateurs importeront $Q_6 - Q_1$ du fournisseur le moins cher (pays A), la quantité Q_1 étant fournie par les producteurs locaux. Si le gouvernement impose un droit, le coût interne des importations augmentera du montant de ce droit. Dans le graphique, ceci est représenté par un déplacement vers le haut de la courbe d'offre des importations, telle qu'elle est perçue par les acheteurs domestiques., de p^A à $p^A + T$. Le prix des importations est maintenant équivalent au prix mondial plus le droit. La quantité totale de la demande tombe de Q_6 à Q_4 , les ventes de l'industrie domestique augmentent de Q_1 à Q_3 , et les importations tombent à $Q_4 - Q_3$.

L'incidence du droit sur le bien-être économique est négative. Les consommateurs paient plus pour le produit ; ils perdent la somme de $A + B + C + D + E + F + G + H + I + J$. D'un point de vue national, ceci est partiellement compensé par les gains réalisés par les producteurs nationaux en raison des prix plus élevés (zones $A + E$) et les revenus douaniers générés par le droit qui vont au gouvernement, soit les zones $C + H$ – le droit multiplié par le nombre de produits importés. La perte nette pour la société est donc égale à la somme des zones triangulaires $B + F + G$ et $D + I + J$. Ces triangles mesurent les distorsions dans les allocations de ressources créées par le droit : les firmes nationales produisent trop (par rapport au libre-échange) et les consommateurs consomment trop peu.

Imaginons que le pays conclue un AIR avec le pays A , et donc élimine les droits sur les importations du pays A . Les mêmes avantages apparaissent dans le cas d'un libre-échange généralisé. C'est comme si le pays B n'avait jamais existé – il ne figure dans les échanges ni avant ni après

GRAPHIQUE 2A.1

Le marché d'un seul produit homogène

l'AIR. Si, par contre, l'AIR est conclu avec *B*, le fournisseur le plus cher, le prix des importations pour les acheteurs nationaux tombe de $p^A + T$ à p^B . La consommation augmente de Q_4 à Q_5 . Les consommateurs gagnent $A + B + C + D$, les producteurs perdent A , et le gouvernement perd les revenus $C + H$. L'avantage net est alors $B + D - H$, qui pourrait être négatif ou positif. Les importations du pays *A* cessent, étant entièrement remplacées par celles de *B*. Dans cette hausse des importations provenant du pays partenaire *B*, $Q_3 - Q_2$ remplacent les ventes locales et représentent une pure création de commerce au sens de Viner, créant les gains représentés par la zone *B*. $Q_5 - Q_4$ représente la hausse de la consommation due à la baisse des prix domestiques, ce qui peut être considéré comme une création, et engendre les gains représentés par la zone *D*. Comme dans le cas d'une baisse tarifaire sans discrimination, les deux parties de la création de commerce sont bénéfiques pour le pays. Le dernier élément des importations de *B*, cependant, $Q_4 - Q_3$, est un détournement de commerce : les importations qui, au départ, venaient de *A* au prix p^A viennent désormais de *B* au prix p^B , ce qui coûte au pays les avantages représentés par la zone *H*. Cette réduction du bien-être vient de ce que le

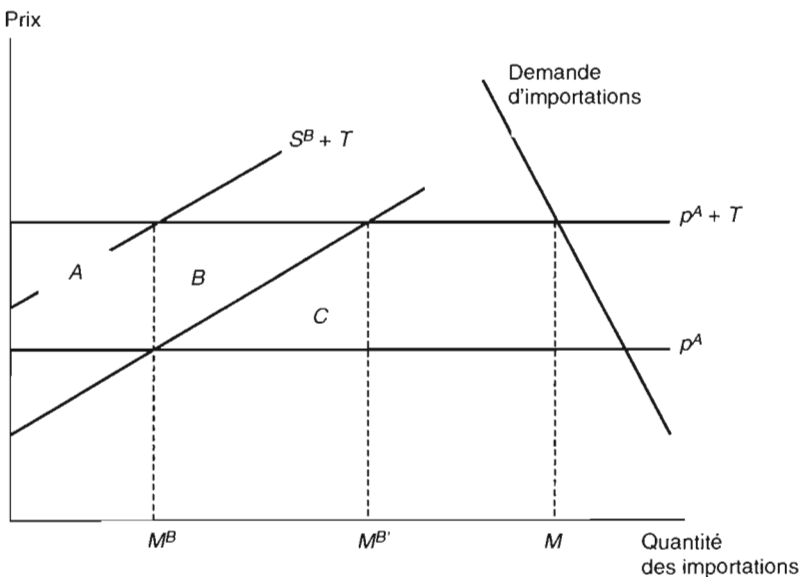
pays paie ses importations plus cher : certes, les consommateurs paient moins cher, mais seulement parce que le gouvernement ne perçoit plus de droit.

L'annexe 2A.1 illustre un certain nombre de points abordés dans le texte du chapitre 2. Par exemple, l'effet net d'un AIR dans ce marché dépend de la taille respective des créations et détournements de commerce, le coût du détournement étant déterminé par le degré d'inefficacité du partenaire par rapport aux meilleures pratiques mondiales, et l'existence du détournement est conditionnée par le fait que le droit sur les produits du pays *A* soit supérieur aux différences de coûts.

Pour l'avenir, nous soulignons ici que ni *A* ni *B* ne connaissent des désavantages notables de l'AIR. Le fait que chacun de ces pays soit en mesure de vendre au pays de notre exemple à un prix défini donne à penser qu'ils seraient tout aussi capables de vendre leurs produits ailleurs ou de ne pas les produire (le prix obtenu du pays en question représentant seulement le coût d'opportunité de la fourniture du produit) et que donc il leur est indifférent de le vendre ou pas. La cause la plus commune d'une telle situation est que *A* et *B* sont tous deux des pays bien plus grands que le pays de notre exemple : la demande qu'il représente n'est tout simplement pas assez grande pour avoir de l'importance.

GRAPHIQUE 2A.2

AIR avec un petit partenaire



Il nous faut aussi noter qu'il est possible que les obstacles aux exportations de A et de B vers ce pays ne sont pas des droits, ni même un autre obstacle qui génère un revenu pour quelqu'un, mais un obstacle qui consomme des ressources, un obstacle frictionnel. Il est possible, par exemple, que les produits doivent subir des tests importants avant d'être admis à l'importation, ou que les formalités administratives soient trop importantes. Dans ces cas, l'analyse positive – ce qui se passe réellement pour les quantités et les prix – est exactement la même que pour un droit, mais l'analyse des avantages est différente. Les triangles associés à la création de commerce restent inchangés, mais avec les obstacles frictionnels il n'y a pas de pertes dues aux détournements. Bien que l'offre soit reportée sur un fournisseur plus cher, il n'y avait dès le départ pas de revenus liés aux échanges, et donc il n'y avait rien à perdre. Toute la zone $C + H$ est simplement perdue en friction dans le premier équilibre. Donc, exempter les produits en provenance de B de tels obstacles constitue une véritable économie de ressources (du moins dans la mesure où l'on ne porte pas ainsi atteinte à un autre objectif politique national qui justifie les tests ou les formalités). Bien sûr, il serait encore mieux d'exempter A comme B des obstacles, de sorte que le produit soit disponible au prix p^A au lieu du prix p^B . Cette analyse montre qu'il est préférable d'abolir un obstacle frictionnel de x pour cent plutôt qu'un droit de x pour cent : les effets pour le secteur privé sont les mêmes, mais la première mesure n'entraîne aucune perte de revenu pour le gouvernement, puisqu'il n'en obtenait pas de cette manière.

L'annexe 2A.2 étend cet argument au cas d'un AIR entre deux petits pays. Cette fois nous représentons la courbe de la demande pour les importations, soit la demande intérieure moins la production intérieure du produit (soit, la demande nette).¹⁷ Il est possible d'acheter à un petit pays ou à un plus grand (le reste du monde). Au départ, en imposant les mêmes droits à chacun, nous partageons les achats entre eux. Le petit pays (fournisseur B) est en mesure de fournir quelques unités très bon marché, mais comme il nous en faut davantage, notre demande devient trop importante pour la capacité de production de ce petit pays, et nous faisons monter ses prix. Le reste du monde (fournisseur A) est grand et peut fournir toute quantité que nous souhaitons, à un prix déterminé. En conséquence, les fournisseurs du pays B sont heureux de fournir tant que leurs coûts sont inférieurs à p^A , mais en dessous de ce niveau nous achetons à A au prix p^A . Bien sûr, puisque nous devons acheter certaines quantités à A , les firmes

17. Une autre hypothèse serait qu'il n'y a pas de production intérieure, et que la totalité de la consommation devrait être assurée par des importations.

de B nous demandent le prix p^A même si elles peuvent fournir à un prix inférieur (comme nous n'avons pas le choix, elles peuvent faire du bénéfice supplémentaire). Donc, l'équilibre initial est constitué par les importations M , dont M^B viennent du pays B et $M - M^B$ viennent de A . Le prix intérieur est $p^A + T$, mais de ce montant seul p^A va aux producteurs étrangers, T reste au gouvernement du pays.

Imaginons que le pays conclue un AIR avec B . Désormais les producteurs de B n'ont plus à payer de droit, mais si le pays doit continuer à acheter une partie de ses besoins à A , le prix intérieur reste $p^A + T$ (A est le producteur marginal, et donc détermine le prix). Si le prix intérieur ne change pas, aucun comportement intérieur ne change, et donc le pays ne gagnera rien des effets sur la production ou sur la consommation. L'origine des importations, par contre, change, car les producteurs de B , exemptés de droits, peuvent désormais gagner $p^A + T$ sur leurs exportations, et pas seulement p^A . Ils augmentent donc leurs ventes à $M^{B'}$. En outre, puisque le pays B ne paie plus de droits, les zones $A + B + C$ du graphique deviennent non plus des revenus douaniers mais des coûts réels d'importation payés à des producteurs étrangers. Ceci est une perte sèche pour le pays.

Dans ce cas, la perte du pays dépend de trois éléments : le taux du droit encore imposé à A , le volume initial des importations de B et la mesure du détournement (l'augmentation des importations en provenance de B). Il faut noter que le revenu douanier sur le niveau initial des importations de B est perdu même s'il n'y a pas détournement des échanges ! Et évidemment, le coût supplémentaire des importations représente un bénéfice pour les producteurs de B : ils obtiennent des prix plus élevés. Alors, tous ces effets ne vont-ils pas s'annuler au sein de l'AIR dans son ensemble ? La réponse est non, s'il y a le moindre détournement de commerce. Les producteurs de B obtiennent un simple transfert sur le volume initial de leurs exportations, qui s'annule (zone A), mais comme ils augmentent leurs ventes leurs coûts réels augmentent et donc entre M^B et $M^{B'}$ les coûts de production dépassent les prix qui s'appliqueraient si le pays achetait à A . Des gains provenant de la hausse de leurs exportations, C est absorbé par les coûts supplémentaires, et B est un excédent. Donc, dans l'ensemble, les producteurs de B gagnent $A + B$, alors que le gouvernement du pays perd $A + B + C$. Étant donné qu'il n'y a pas de possibilité de création de commerce, nous pouvons être certains que dans ce cas simple un AIR entre deux petits pays serait négatif pour leur bien-être.

Un véritable AIR couvre de nombreux produits, et l'on pourrait donc espérer gagner sur certains produits ce que l'on perd sur d'autres. Les calculs ci-dessus montrent que l'AIR dans son ensemble sera perdant, mais il est possible que l'un ou l'autre partenaire soit un bénéficiaire net. Ceci est

plus vraisemblable si un pays a au départ des droits de douane plus bas ou des importations moins importantes que son partenaire.

TABLEAU 2A.1

Effets des échanges dans les AIR entre pays en développement, un an avant et cinq ans après la mise en œuvre des préférences internes

(en %)

AIR	Part des importations		Intensité Ratio		Importations/PIB			Propension	
	Intra-bloc	Extra-bloc	Intra-bloc	Extra-bloc	Intra-bloc	Extra-bloc	Total Imports	Intra-bloc	Extra-bloc
MERCOSUR									
1990	14,5	85,5	10,52	0,87	0,57	3,34	3,91	0,41	0,03
1996	20,2	79,8	14,12	0,81	1,64	6,48	8,10	1,15	0,07
Pacte Andin 1									
1968	4,3	95,7	2,90	0,97	0,54	12,15	12,69	0,37	0,12
1974	7,2	92,8	6,16	0,84	1,01	13,14	14,15	0,87	0,13
CACM II									
1990	9,1	90,9	81,19	0,91	2,63	26,22	28,85	23,42	0,26
1996	12,6	87,4	64,33	0,88	3,78	26,29	30,07	19,34	0,26
Pacte Andin 2									
1990	6,8	93,2	6,84	0,94	0,86	11,77	12,63	0,86	0,12
1996	13,6	86,4	15,55	0,87	2,01	12,80	14,81	2,30	0,13
MCAC 2									
1972	5,0	95,0	13,59	0,95	2,76	52,05	54,81	7,45	0,52
1978	3,8	96,2	7,66	0,97	3,10	78,01	81,11	6,21	0,78
CEAO									
1965	3,3	96,7	11,68	0,97	0,48	14,39	14,87	1,74	0,14
1971	4,5	95,5	20,78	0,96	0,91	19,28	20,19	4,20	0,19
UDEAC									
1965	1,4	98,6	8,92	0,99	0,24	17,59	17,83	1,59	0,18
1971	4,0	96,0	30,09	0,96	0,79	18,82	19,61	5,90	0,19
AFTA									
1991	15,9	84,1	3,80	0,88	7,73	40,99	48,72	1,85	0,43
1996	17,7	82,3	2,82	0,88	9,34	43,40	52,74	1,49	0,46
CCG									
1980	6,6	93,4	0,81	1,02	1,47	20,96	22,43	0,18	0,23
1986	5,2	94,8	2,15	0,97	1,50	27,71	29,21	0,63	0,28

Note : Les dates données pour chaque AIR sont les dates respectives « avant » et « après » leur entrée en vigueur. Pacte Andin 1 fait référence à l'accord initial et Pacte Andin 2 à la restauration de celui-ci. MCAC 2 = Marché commun d'Amérique centrale, CARICOM = Communauté et Marché commun des Caraïbes ; CEAO = Communauté économique d'Afrique de l'Ouest, UDEAC = Union douanière et économique de l'Afrique centrale (aujourd'hui CEMAC), AFTA = Zone de libre-échange entre les pays de l'ANASE, CCG = Conseil de coopération du Golfe.

Source : Banque Mondiale.

CHAPITRE 3

TIRER LE MEILLEUR PARTI DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE

Un message important qui ressort de l'analyse du chapitre 2 est que, sur le plan purement commercial, un AIR ne peut apporter aucun avantage particulier qui ne puisse être obtenu par des baisses non discriminatoires des tarifs douaniers. Quand on se penche sur les effets des AIR en matière de réallocation des facteurs de production (en présumant que leur quantité et leur productivité ne sont pas affectées par l'intégration régionale) ou sur les tendances de consommation, il semble qu'il n'y ait pas de justification économique à la formation de blocs commerciaux. Les réductions non discriminatoires de droits apporteraient à un pays tous les avantages en matière de création de commerce sans les coûts des détournements et seraient donc un meilleur choix. Si l'on prend en compte les transferts entre les recettes gouvernementales et les producteurs, un membre de l'accord ne pourrait en tirer un meilleur parti que dans le cas d'une initiative non discriminatoire, mais seulement en faisant descendre l'autre partenaire encore en dessous de ce niveau. Donc les arguments énoncés au chapitre 2 ne peuvent pas expliquer pourquoi *les deux* membres accepteraient de conclure un AIR.

Alors, pourquoi les AIR ont-ils tant de succès ? Plusieurs explications sont présentées dans les chapitres suivants – par exemple, le régionalisme contribue à réduire les risques de conflit avec les voisins ou facilite la négociation d'accords sur le partage des ressources régionales – mais ici nous nous demandons si une analyse des facteurs purement commerciaux ou frontaliers pourrait expliquer ce succès. Nous pensons que les facteurs commerciaux offrent peu de raisons de préférer un AIR au libre-échange, mais nous voyons des raisons pour lesquelles les AIR formés pour d'autres

motifs tendent à l'être entre pays voisins et, de manière moins évidente, pourquoi des pays en développement bénéficieront généralement plus d'un AIR avec des pays développés qu'avec d'autres pays en développement.

Les jugements qui inspirent ces conclusions sont nécessairement empiriques et pragmatiques. Bien que la théorie économique dise qu'un AIR peut toujours être conçu de manière à augmenter le bien-être, en pratique les informations nécessaires, les incitations, et les possibilités légales de manipuler les instruments de politique commerciale pour parvenir à de tels résultats n'existent pas. En fin de compte, ce ne sont pas des possibilités théoriques ni des généralités empiriques qui définissent l'opportunité d'un AIR, mais des considérations pratiques portant, par exemple, sur le choix des partenaires retenus et le niveau des droits imposés au reste du monde. C'est de cela que nous parlerons dans ce chapitre.

LE LIBRE-ÉCHANGE AVEC QUI ?

Une des rares questions sur lesquelles les économistes qui étudient les accords commerciaux s'accordent est l'hypothèse de bon sens qui veut qu'un AIR entre un certain nombre de pays puisse être construit de manière à laisser le reste du monde indifférent, d'avantager au moins un pays membre, et ne pas détériorer la situation des autres (Kemp et Wan, 1976 ; Panagariya et Krishna, 2002). Malheureusement un tel résultat exige que le tarif extérieur soit fixé de telle sorte que le commerce total des pays membres avec le reste du monde (pour chaque produit) soit maintenu au niveau d'avant l'union et que des transferts concrets de recettes aient lieu entre les partenaires. Les tarifs extérieurs nécessaires sont pratiquement impossibles à calculer – et pourraient être contraires aux obligations envers l'OMC – et les transferts ne peuvent jamais être effectués dans la pratique ¹.

Compte tenu des difficultés qu'il y a à assurer qu'un quelconque AIR améliore le bien-être, et le fait bien réel que la conclusion d'un AIR exclut ou au moins complique la conclusion d'un autre AIR avec d'autres partenaires, la question de savoir pourquoi un AIR peut être souhaitable ne peut être dissociée de la composition de celui-ci. Nous examinons donc dans cette section à la fois des arguments généraux en faveur des discriminations et quelques autres plus spécifiques sur les attraits particuliers d'AIR avec certains types de partenaires.

1. Srinivasan (1997) a tenté de calculer de tels tarifs extérieurs, mais avec des conditions très restrictives.

Pourquoi pas avec tout le monde ?

Une raison pour préférer un AIR – et plus particulièrement une union douanière – au libre-échange est que si l'économie totale d'un bloc commercial est importante, la coordination de ses politiques commerciales internationales lui permettra de conclure des accords plus avantageux avec des partenaires commerciaux². C'est-à-dire qu'ils peuvent obtenir des termes de l'échange plus avantageux que ne le pourraient les pays membres agissant séparément. Cet argument est examiné au chapitre 8, quand nous étudions les effets des AIR sur le reste du monde, car de tels gains se font évidemment aux dépens de celui-ci. Il y a très peu de recherche sur de tels avantages, mais Chang et Winters (2002) estiment qu'ils peuvent avoir été importants pour le MERCOSUR. En général, cependant, l'amélioration des termes de l'échange n'est pas communément considérée comme une forte motivation dans le domaine des politiques commerciales, et en outre la plupart des AIR, notamment entre pays en développement, sont plutôt petits.

Un autre argument est celui de l'accès au marché. Un AIR n'affecte pas seulement les importations, il promet également pour les exportations les avantages d'un accès sans droits de douane aux marchés des pays partenaires. C'est un élément important pour un pays qui envisage d'adhérer à un AIR, mais les avantages que ce pays retire d'un tel accès au marché ne peut se faire qu'au détriment de son partenaire qui, pour sa part, se trouverait encore mieux s'il abolissait ses droits de douane. Les avantages sont la contrepartie exacte des pertes de recettes douanières décrites au chapitre 2. Les deux parties ne peuvent pas profiter simultanément de tels transferts.

Un autre aspect du même argument est que les pays pourraient être plus enclins à libéraliser leurs échanges si les autres faisaient de même au même moment. Si une amélioration de l'accès à un autre marché dépend de l'ouverture du sien propre, on pourrait recruter de nouveaux partisans d'une réforme de la politique commerciale chez les exportateurs. Si des pays réduisent réciproquement et simultanément leurs droits sur les exportations, il y a moins de probabilités d'une détérioration des termes de l'échange que si un pays entreprenait seul une telle libéralisation (Bagwell et Staiger, 1999), et si plusieurs pays décident ensemble de libéraliser, le danger que l'un d'entre eux soit contraint de dévaluer pour pré-

2. Rappelons-nous que les accords de libre-échange prévoient la liberté des échanges, alors que les unions douanières ont à la fois le libre-échange et un tarif extérieur commun (politique commerciale) envers les non-membres. La section « Zones de libre-échange et Unions douanières » examine cette question plus en détail.

server sa balance commerciale diminue. En outre, l'ajustement peut être plus aisé si les secteurs exportateurs sont en expansion alors que les secteurs sensibles aux importations se contractent. Voilà bien des raisons pour coordonner les réformes du commerce entre les pays, et les AIR sont un moyen de faire cela. Mais un unilatéralisme concerté, dans lequel plusieurs pays mettent en œuvre une libéralisation fondée sur la clause de la nation la plus favorisée (NPF), ferait aussi l'affaire, comme plusieurs pays membres de l'APEC l'ont soutenu dans les premiers jours de leur accord.

Une troisième raison pour préférer un AIR à un accord NPF est qu'un pays peut souhaiter s'industrialiser à l'abri de barrières protectrices. La formation d'un groupe qui donne une perspective de spécialisation industrielle réduit le coût de cette protection et peut engendrer des gains de prospérité qui ne seraient pas à la portée des membres dans une libéralisation douanière unilatérale (Cooper et Massell, 1965). La première vague d'AIR entre pays en développement, dans les années 1960 et 1970, se fixait comme principal objectif politique une substitution aux importations, et certains AIR, comme l'ALALE et l'ANASE, semblent être explicitement motivés par les avantages d'une industrialisation régionale. Mais de telles politiques doivent être fondées sur des objectifs gouvernementaux non-économiques ou des considérations de bien public, car il y a peu d'éléments permettant de conclure qu'un développement industriel protégé puisse procurer des avantages.

Si des industries peuvent devenir compétitives à un niveau supérieur de production lorsque des marchés préférentiels sont disponibles, il pourrait sembler qu'un AIR serait justifié. Mais il faut alors expliquer pourquoi cette industrie aurait besoin de bénéficier d'un marché régional protégé si une simple augmentation de sa production (peut-être grâce à des économies d'échelle) suffit pour la rendre compétitive sur le plan des prix. Les questions relatives à la dynamique de l'industrialisation et les avantages comparatifs à long terme sont discutées plus en détail dans les chapitres 4 et 5.

Choisir ses partenaires : le sophisme des « partenaires commerciaux naturels »

Depuis que la théorie des droits de douane a commencé avec Viner (1950), les économistes se sont demandés qui seraient des partenaires commerciaux idéaux. Pendant de nombreuses années ce fut, semble-t-il, un débat stérile, chaque proposition se révélant être, au mieux, un cas particulier et limité. (Panagariya, 1997, dresse une liste des contributions les plus intéressantes sur cette question). La recherche de la Banque Mondiale a fourni récemment de nouvelles observations qui, si elles ne mettent pas un terme au débat, jettent au moins une nouvelle lumière sur celui-ci.

Les premières recherches se demandaient si les membres potentiels d'un AIR devaient être complémentaires dans leurs structures de production et de consommation et s'ils étaient déjà des partenaires commerciaux importants. Le premier critère se révéla très difficile à cerner. Au début des années 1990 le deuxième commença à prendre de la consistance, avec en même temps la notion que des pays suffisamment proches pour bénéficier d'économies sur les coûts de transport étaient des partenaires naturels (Wonnacott et Lutz, 1989 ; Summers, 1991).

Avant d'examiner la validité de la proposition selon laquelle des pays qui ont déjà entre eux des échanges disproportionnés sont des partenaires idéaux pour un AIR, essayons de voir si ce fut bien le cas pour la plupart des AIR. La partie gauche du tableau 3.1 montre, pour une sélection d'AIR, la part des échanges intra-bloc dans l'ensemble des échanges des pays partenaires au moment de la création du bloc. La partie droite montre la part des échanges d'un pays avec le bloc qu'il va rejoindre par rapport au total de ses échanges. Il est manifeste que la part des échanges intra-bloc est plus grande dans les AIR Nord-Nord (CEE, 38,6 % ; CUSFTA, 30,2 %) et dans les AIR Nord-Sud (ALENA 42,1 %) que dans les AIR Sud-Sud. La plus grosse part d'échanges intra-bloc pour les AIR Sud-Sud est celle de l'ANASE (16,7 %). Viennent ensuite le MERCOSUR (12,9 %), la CEA (12,8 %) et l'ALECE (10,3 %). Les autres AIR ont des volumes d'échanges intra-bloc beaucoup plus petits : moins de 1 % pour trois AIR d'Afrique sub-saharienne (UDEAC, SADC et CEAO), 1 % pour le MCAC, 2,3 % pour le Pacte Andin, 3,2 % pour le SAARC, 3,3 % pour le G3 et 4,2 % pour le CCG. Ces indications nous conduisent à conclure que les AIR sont plus généralement formés entre pays voisins mais pas nécessairement entre pays qui sont déjà d'importants partenaires commerciaux.

Comme le montre le tableau, à l'exception du Costa Rica avec le MCAC, les pays qui ont conclu un accord de libre-échange avec l'Union européenne étaient déjà des partenaires commerciaux importants de celle-ci. À mesure que de nouveaux pays adhéraient à l'UE, rester en dehors de celle-ci devenait de plus en plus coûteux, et les incitations en faveur de l'adhésion de plus en plus grandes. Ce phénomène de « dominos régionalistes » est examiné dans le chapitre 8.

Même s'il serait très commode de disposer d'un raccourci pour l'étude des AIR, la notion de « partenaires commerciaux naturels » n'a que peu ou pas de contenu pratique. Pour être utile, il faudrait qu'il puisse être appliqué aisément, et il faudrait pouvoir identifier les échanges que l'on souhaite stimuler par le biais des préférences. Qu'il existe déjà un important volume d'échanges ne prouve pas la nécessité de stimuler ceux-ci : les

TABLEAU 3.1

Parts des échanges dans une sélection d'AIR

(en %)

AIR et année de formation	Part des échanges intra-bloc dans l'ensemble des échanges	Pays, AIR, année d'adhésion	Échanges du pays avec l'UE ou le MCAC
Pacte Andin (1969)	2,3	Costa-Rica-MCAC (1962)	2,5
ANASE (1967)	16,7	Répub. Tchèque-UE (1995)	46,7
MCAC (1962)	1,0	Estonie-UE (1995)	16,7
CEAO (1973)	0,9	Hongrie-UE (1994)	41,5
ALECE (1993)	10,3	Islande-UE (1994)	60,0
CUSFTA (1989)	30,2	Lettonie-UE (1995)	21,7
CEA (1996)	12,8	Lituanie-UE (1995)	23,0
CEE (1962) ^a	38,6	Maroc-UE (1996)	74,4
G3 (1995)	3,3	Norvège-UE (1994)	61,3
CCG (1981)	4,2	Pologne-UE (1994)	49,4
MERCOSUR (1991)	12,9	Roumanie-UE (1995)	41,8
ALENA (1994)	42,1	Rép. Slovaque-UE (1995)	26,4
SAARC (1985)	3,2	Slovénie-UE (1995)	53,7
SADC (1980)	0,1	Tunisie-UE (1995)	56,8
UDEAC (1966)	0,9		

a. La CEE a été formée en 1957 mais les premiers chiffres sur le commerce bilatéral datent de 1962.

Source : Banque Mondiale.

avantages de la proximité et de la complémentarité des produits sont déjà démontrés par leur volume. En réalité, certains échanges sont importants en raison de l'existence de distorsions, et ils devraient être réduits plutôt que développés.

L'argument des coûts de transport est plus élaboré, mais il est en fin de compte à peine plus utile. Un AIR peut être bénéfique pour les deux pays s'il permet aux deux pays d'échanger un produit que, précédemment, l'un exportait déjà dans le reste du monde et que l'autre importait à un prix plus élevé. Cette situation pourrait être due, soit à ce que le reste du monde impose des droits de douane ou des taxes à l'exportation, soit en raison de coûts de transport (Wonnacott et Wonnacott, 1981). En commerçant ensemble, et donc en réduisant la marge entre prix de vente et prix d'achat, l'AIR améliore les termes de l'échange pour l'un des pays ou les deux, mais seulement si au moins un des deux pays cesse de commercer avec le reste du monde. Amjadi et Winters (1999) montrent que bien que

pour le MERCOSUR les coûts de transport élevés avec le reste du monde offrent de grandes perspectives de gains sur les termes de l'échange, très peu de produits semblent devoir connaître les modifications requises dans la structure des échanges commerciaux. De même, avec la création de l'ALENA, le Mexique a réduit plutôt qu'augmenté le nombre de produits (tels que définis au niveau à six chiffres de l'Harmonized Commodity Description and Coding System) pour lesquels les États-Unis et le Canada, ou les deux, étaient ses seuls fournisseurs.

Schiff (2001), revenant sur le débat des « partenaires naturels », soutient que les partisans comme les détracteurs de cette hypothèse se sont en grande partie trompés de débat parce que, bien qu'ils aient analysé les relations commerciales du pays de référence avec ses partenaires potentiels et avec le reste du monde, ils ne se sont pas préoccupés des relations entre ces deux derniers. Cet aspect est important, car il peut contraindre la structure des échanges commerciaux et des prix qui pouvaient prévaloir dans le monde avant la création de l'AIR. Une fois cet aspect pris en compte, le volume des échanges qui existaient auparavant n'a aucune valeur de « nature » : la relation n'est ni nécessairement positive (comme le disent les partisans) ni nécessairement négative (comme le disent les détracteurs). Schiff souligne cependant que pour un pays donné, des partenaires plus grands que lui sont préférables à des partenaires plus petits car ils sont plus à même de satisfaire les besoins d'importations du pays de référence sans augmenter les prix, et ils sont moins susceptibles de cesser d'importer du reste du monde les produits d'exportation du pays de référence et, ainsi, de réduire le prix intérieur de ces produits en dessous du prix mondial plus le tarif extérieur commun. Il soutient également qu'un AIR sera vraisemblablement plus prospère si ses membres sont complémentaires dans le sens que, dans un contexte de politiques commerciales non-discriminatoires, chacun importerait ce que l'autre exporte, et non ce que l'autre importe.

Dans une récente étude (à paraître-a) Krishna s'intéresse aux effets de bien-être d'une réduction par les États-Unis de leurs droits préférentiels sur les importations de certains partenaires commerciaux, et étudie la relation entre ces effets et la distance, ainsi que le volume des échanges, entre les États-Unis et leurs partenaires commerciaux. Il n'a observé aucune corrélation entre la proximité géographique et les effets de bien-être de ces AIR, ou entre ces effets et le volume des échanges. Il conclut en conséquence n'avoir trouvé aucun argument en faveur de l'hypothèse des « partenaires commerciaux naturels ».

Choisir ses partenaires : les avantages comparatifs

Venables (2000, 2002) poursuit une deuxième ligne de recherche sur la question du choix des partenaires, qui porte sur les avantages comparatifs des membres d'un AIR, entre eux et par rapport au reste du monde. Pour certains modèles particuliers, les avantages comparatifs sont importants pour la définition des partenaires idéaux d'un pays et contribuent à déterminer si le revenu des pays membres convergent ou divergent, une question que nous examinerons plus amplement dans le chapitre 5.

Supposons que deux économies en développement souffrent d'un désavantage comparatif par rapport au reste du monde dans le domaine manufacturier, mais que ce désavantage soit moindre pour un des deux pays que pour l'autre. Le Kenya et l'Ouganda, par exemple. Leurs désavantages comparatifs peuvent avoir différentes causes : techniques, géographiques ou institutionnels. Posons que la différence est due à la dotation en capital : le Kenya dispose de peu de capital par travailleur par rapport à la moyenne mondiale, mais l'Ouganda en a encore moins. La situation de départ est que chaque pays dispose d'un certain niveau d'activité manufacturière qui sert les consommateurs locaux et survit grâce à la protection de droits relativement élevés.

Supposons que, alors que les deux pays imposent des droits identiques sur toutes leurs importations, ils décident de former une union douanière. Puisque le Kenya a un avantage comparatif sur l'Ouganda (mais pas sur le reste du monde) dans le secteur manufacturier, il va développer celui-ci pour couvrir l'ensemble des besoins de l'union, ou au moins tendre vers cette situation, alors que le secteur manufacturier ougandais va se contracter. Cette évolution va éloigner la structure de production du Kenya de son véritable avantage comparatif et rapprocher l'Ouganda du sien. Étonnamment, le Kenya profite de cette réallocation, alors que l'Ouganda pourrait y perdre, et fera certainement moins bien que le Kenya. La raison en est que l'Ouganda subit un détournement de commerce : certains produits manufacturés qui étaient précédemment importés du reste du monde sont maintenant importés du Kenya à un coût supérieur. Le Kenya, au contraire, profite de sa capacité à fournir des biens sur le marché ougandais, en étant abrité de la concurrence du reste du monde.

Cela signifie que des pays disposant d'un avantage comparatif proche de la moyenne mondiale profitent davantage d'un AIR que des pays ayant un avantage plus poussé. En interposant un pays « intermédiaire » entre un pays « extrême » et le reste du monde on crée une distorsion dans les échanges du pays extrême, provoquant des changements de fournisseurs dans les importations. Mais le pays intermédiaire ne subit pas ces changements de fournisseurs, ses échanges avec le pays extrême et avec le reste

du monde étant moins proches des substituts possibles, et donc moins susceptibles de détournement. À son tour, ceci implique qu'une union douanière entre deux pays pauvres tendra à causer une divergence (le pays le plus riche, le Kenya dans notre exemple, gagne, alors que le plus pauvre, l'Ouganda, perd) mais une union douanière entre deux pays riches favorisera une convergence (le pays le plus pauvre étant plus proche de la moyenne mondiale, il gagnera davantage que son partenaire). Ainsi les mêmes mécanismes de base font que l'intégration régionale entre pays riches fait converger leurs revenus, alors que l'intégration entre pays pauvres entraîne une divergence de leurs revenus.

Que se passe-t-il si les deux pays se trouvent du côté opposé par rapport à la moyenne mondiale et forment un AIR Nord-Sud ? Le modèle est, malheureusement, ambigu (Venables, 2002 : graphiques 4-6). Si le partenaire en développement (Sud) n'est pas trop éloigné de la moyenne mondiale, il gagnera presque certainement, mais s'il est très pauvre (c'est-à-dire très peu doté en capital et en savoir-faire) il sera probablement perdant, sauf si son partenaire est très riche (très bien doté).

Venables montre que pour que ces résultats se réalisent les structures des échanges doivent être très particulières. Si les biens sont homogènes (comme dans les modèles de Ricardo et Heckscher-Ohlin) les partenaires ne doivent pas commercer avant la formation de l'union douanière, et le faire après (« situation de coin »). Dans une autre hypothèse, les produits peuvent être différenciés par leur origine (l'hypothèse d'Armington) de telle sorte que chaque pays est le seul producteur de sa variété particulière de chaque produit, ce qui est une autre forme de situation de coin³.

Mais ces résultats ne tiennent généralement pas. Notamment, si les deux partenaires sont petits et commercent avec le reste du monde avant et après la création de leur union douanière, nous revenons à la situation décrite dans le chapitre 2 concernant la création et le détournement de commerce, dans laquelle l'intégration ne peut avoir aucun effet bénéfique. Pour voir ceci, prenons l'hypothèse de droits égaux et un modèle Heckscher-Ohlin avec des biens homogènes, dans lequel le Kenya *et* l'Ouganda au départ importent des produits manufacturés et exportent des produits agricoles. Avant la formation de l'union douanière, les producteurs manufacturiers locaux reçoivent le prix mondial plus les droits quand ils vendent dans le pays, et seulement le prix mondial quand ils vendent à leur partenaire potentiel. En conséquence, ils vendent dans leur pays et importent le

3. À noter que ces solutions de coin sont une condition nécessaire mais pas suffisante pour que les résultats soient valables.

reste de la demande du reste du monde (RDM). Avec des prix intérieurs identiques dans les deux pays, les coûts marginaux sont les mêmes aussi. Bien sûr, étant donné que le Kenya a relativement plus de capital, il fabrique plus de produits manufacturés que l'Ouganda, mais cela n'a pas d'incidence tant qu'il importe du RDM. Après la formation de l'union douanière, les deux pays peuvent obtenir le même prix sur leur marché intérieur et sur le marché du partenaire. Comme les coûts marginaux étaient déjà égaux aux prix domestiques avant la création de l'AIR, celui-ci n'a pas d'effet sur les prix ou les échanges, ni le Kenya ni l'Ouganda ne gagne ou ne perd.

En fait, si le Kenya avait au départ des droits plus élevés sur les produits manufacturés et si l'union douanière adoptait ce tarif pour toute l'union, il y aurait convergence, et non divergence. Dans la mesure où les deux pays importaient dès le départ des produits manufacturés du RDM, le coût marginal de production serait inférieur en Ouganda puisque ses droits étaient inférieurs. Donc, dès la création de l'union douanière l'Ouganda exporterait des produits manufacturés vers le Kenya (jusqu'à ce que les coûts marginaux s'égalisent), alors que le Kenya réduirait ses importations du RDM ; l'Ouganda en tirerait profit, le Kenya y perdrait, et l'intégration Sud-Sud aboutirait à une convergence. Ceci ne devrait pas surprendre : puisque les pays auraient déjà exploité ou réduit par arbitrage leurs avantages comparatifs en commerçant sur le marché mondial, le seul élément encore exploitable après la création de l'AIR serait les différences de politique commerciale.

Une autre restriction à ce modèle est le nombre de partenaires potentiels et les produits (Krishna, à paraître-b). Si nous imaginons plusieurs partenaires potentiels dans le Nord qui produisent des produits différenciés, les AIR Nord-Sud peuvent entraîner des pertes de bien-être parce que les importantes substitutions entre produits du Nord peuvent provoquer d'importants détournements de commerce. Comme nous l'avons dit dans le chapitre 2, le partenaire du Sud peut minimiser les coûts de ces détournements en réduisant unilatéralement ses tarifs.

AIR de voisinage

Une des caractéristiques les plus remarquables de l'intégration économique internationale est que la grande majorité des AIR rassemble des pays voisins (d'où le terme « régional »). Les principales exceptions sont l'APEC (si l'on peut la considérer comme un AIR), le Groupe des Trois (le Mexique n'a pas de frontière avec la Colombie ni avec le Venezuela), ainsi que plusieurs zones de libre-échange (les États-Unis avec l'Afrique

du Sud, le Mexique et le Chili), et des ALE bilatéraux comme ceux qui existent entre le Canada et le Chili, le Chili et le Mexique, et Israël et les États-Unis. La possibilité qu'offre le régionalisme de réduire les risques de conflits avec les voisins peut l'expliquer en partie, comme l'aide qu'il peut apporter dans la négociation sur le partage de ressources régionales. Parmi les autres raisons possibles on peut citer une histoire de coopération et une meilleure connaissance des pays voisins et une volonté de remplacer d'anciennes tensions par un cadre institutionnel qui favorise la coopération.

Une autre possibilité est que des pays voisins constituent un marché régional pour certains produits qui, pour des raisons de goût ou de coûts de transport excessifs, ne peuvent être échangés avec le reste du monde. Si un AIR comprend tous les producteurs d'un certain bien, il est l'équivalent d'un accord multilatéral de libre-échange et donc, pour les petits pays, il devrait être générateur de bien-être. Il s'agit d'un critère plus exigeant que la simple observation que les pays membres n'importent pas tel produit du reste du monde, ce qui pourrait être simplement le fait des tarifs en place. La situation est également relativement rare. En 1993, par exemple, les quatre pays du MERCOSUR n'importaient les uns des autres que 124 produits sur un total de 4 858 types de produits (Amjadi et Winters, 1999). Ces marchés « locaux » étaient essentiellement des produits agricoles et représentaient à peine un demi pour cent du total des importations. Les pays les plus pauvres peuvent bien avoir une plus grande part de leurs échanges sur de tels marchés, mais même dans ce cas, il ne semble pas que cela représente un bénéfice potentiel important du régionalisme. En effet, même si les échanges étaient limités aux plus proches voisins, ce n'est pas une raison pour créer un AIR : une libéralisation non discriminatoire aurait le même effet bénéfique.

Une autre raison importante de former une union douanière entre voisins est la réduction des coûts de transaction résultant des formalités aux frontières. Celles-ci sont souvent un obstacle plus important au commerce que les droits de douane et peuvent probablement être évitées plus facilement entre pays limitrophes qu'avec des pays lointains. Mais même pour des pays voisins, l'élimination de ces coûts peut être un processus complexe ; l'UE a mis de 1957 à la moitié des années 1990 pour arriver pratiquement à des « frontières invisibles » entre seulement un sous-ensemble de ses membres.

Une troisième raison en faveur des unions douanières de voisinage est d'assurer que les pays reçoivent leur part des droits et autres recettes douanières lorsque des produits sont en transit ou en transfert. (Une union douanière comporte des accords sur la transmission des recettes du pays

où elles sont perçues vers le destinataire final. De tels accords peuvent être contentieux si les partenaires ne se font pas mutuellement confiance). Ces considérations administratives, qui sont particulièrement importantes pour des pays enclavés, ont joué un rôle important dans la création de quatre accords africains ayant une longue existence : UDEAC, CEA, CEA et SACU. Une union douanière peut également contribuer à éviter les inconvénients de la contrebande et de la concurrence fiscale. Le Sénégal s'est longtemps efforcé de conclure une union douanière avec la Gambie pour décourager les citoyens de ce pays d'introduire en contrebande des produits manufacturés importés sur son territoire. Robson (1998) estime que pendant de nombreuses années cette contrebande a représenté une part importante (elle était estimée à 25 % en 1980) des recettes douanières de la Gambie aux dépens du Sénégal.

AIR Nord-Sud et Sud-Sud

Les AIR Nord-Sud sont pour la plupart des accords entre pays en développement et l'Union européenne (UE) ou, plus récemment, avec l'Amérique du Nord. Ces deux régions commerciales comprennent une forte proportion des plus efficaces producteurs mondiaux de nombreux produits, pratiquent des tarifs douaniers relativement bas pour les produits manufacturés, et sont capables de fournir le plus gros des besoins des économies du Sud. Pour voir les avantages que cette situation a pour la formation d'AIR, examinons le cas extrême d'un produit pour lequel la production locale et les importations des partenaires et des non partenaires sont parfaitement substituables.

Le partenaire du Sud dans un AIR Nord-Sud réduit ses droits sur les importations en provenance d'un fournisseur suffisamment important pour répondre à nombre de ses besoins à guère plus que le prix mondial en vigueur. Si ce pays n'importe que du partenaire du Nord après la création du bloc, ses prix intérieurs tombent au niveau de ceux du Nord et il bénéficie d'une consommation accrue et d'une réduction de la coûteuse production locale de produits de substitutions. En réalité, sur les produits pour lesquels ceci est vrai, le Sud peut obtenir d'un AIR Nord-Sud des gains similaires à ceux d'une libéralisation unilatérale sur la base de la nation la plus favorisée (NPF). Pour reprendre les termes du graphique 2A.1 de l'annexe au chapitre 2, c'est comme si p^A et p^B étaient très proches l'un de l'autre, et que le coût des détournements (zone H) était peu élevé.

Il y a deux questions importantes ici. D'abord, combien de fois et de combien les prix du partenaire du Nord dépassent-ils les minimums

internationaux ? Bien que l'UE et les États-Unis soient en général des producteurs efficaces, et soient soumis à la pression de la concurrence internationale, il y a encore de nombreux produits pour lesquels ils ne sont pas les fournisseurs les moins chers. Si le différentiel de coût n'était, disons, que de 5 %, il s'appliquerait à une grande proportion des importations et représenterait une perte importante de revenus par rapport au libre-échange multilatéral. Dès 1977, Roemer a souligné la tendance de pays métropolitains à vendre à leurs colonies et anciennes colonies des listes de produits bien plus vastes que ce qu'ils étaient en mesure de vendre sur les marchés mondiaux. Ceci est la même chose que les marges de 5 %.

Ensuite, il faut pouvoir être sûr que les prix tomberont au niveau de ceux du partenaire du Nord. Le texte ci-dessus convient implicitement que le partenaire devient le seul fournisseur mais, comme nous l'avons vu au chapitre 2, si les importations venant de pays tiers toujours frappés de droits se poursuivent, les prix intérieurs ne baisseront pas, et il n'y aura pas de gains. Et le pays du Sud perdra ses recettes douanières. Mais même si les importations de pays tiers cessent, qu'est-ce qui oblige les pays du Nord à baisser leurs prix ? La réponse est : la concurrence, mais s'il arrive quoi que ce soit qui réduise la concurrence entre les firmes du Nord sur les marchés du Sud, la baisse de prix sera réduite, voire inexistante. Parmi les facteurs qui peuvent réduire la concurrence, on peut penser à la collusion (tacite ou non) entre producteurs qui se constituent des « marchés captifs », des économies d'échelle sur les ventes (volume des livraisons, par exemple) qui font qu'il n'est pas intéressant pour plus d'une ou deux firmes de vendre sur tel marché du Sud, ou la différenciation des produits. Ce dernier élément augmente les chances que les prix des produits du Nord, après droits, baissent un peu, mais il limite les effets de telles baisses sur les producteurs nationaux concurrents.

Le gouvernement du Sud perdra, évidemment, ses recettes douanières, au bénéfice des consommateurs locaux dans la mesure où les prix à la consommation baisseront, mais aussi en partie au bénéfice des producteurs du Nord si leurs prix dépassent ceux auxquels les importations étaient pratiquées avant l'AIR. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, le premier cas est un simple transfert à l'intérieur du pays du Sud, mais le deuxième est un transfert de revenus en faveur du partenaire du Nord.

L'exemple le plus frappant de dépendance commerciale entre pays en développement et pays développés est probablement l'ALENA. En 1991, avant que l'ALENA ne soit vraiment envisagé, 70 % des importations du Mexique venaient des États-Unis, et pour 614 des 4 854 listes de produits pour lesquels des importations existaient, les États-Unis et le Canada étaient la seule source. En 1996, la part des importations en provenance

des États-Unis a progressé à 78 % mais, conformément à la libéralisation générale de l'économie qui a accompagné la création de l'ALENA, le nombre des importations provenant uniquement des partenaires est tombée à 296. Sans informations sur les prix, il est impossible de quantifier ces effets, mais comme le Mexique continue d'importer des quantités considérables de fournisseurs non préférentiels, il est vraisemblable que ses prix intérieurs sont influencés de manière significative par les droits qui frappent encore ceux-ci. En outre, parce que les droits pratiqués par le Mexique sont généralement supérieurs à ceux des États-Unis, les pertes de recettes du Mexique sur ces importations dépassent probablement de beaucoup ce qu'il gagne sur ses exportations vers les États-Unis. En conséquence, les avantages que le Mexique retire de l'ALENA dans le domaine du commerce sont vraisemblablement bien inférieurs à ceux qu'il pourrait réaliser si les droits étaient abolis sur toutes les sources d'importations.

Les AIR Nord-Sud tels que l'ALENA et les accords euro-méditerranéens sont généralement des ALE plutôt que des unions douanières. Lorsque ces AIR comprennent une union douanière, comme l'accord UE-Turquie, le partenaire du Sud est en réalité obligé d'adopter le tarif douanier inférieur du Nord, ce qui entraîne un effet important de libéralisation des échanges. Ceci est une source supplémentaire de gains.

COMBIEN D'AIR ?

Pour un pays, maintenir simultanément de nombreux AIR pourrait être une stratégie attrayante, notamment avec ses principaux partenaires commerciaux. Cela permettrait de combiner l'accès sans taxes à de multiples marchés et des importations sans droits de multiples sources. Une telle stratégie, poursuivie par plusieurs pays d'une région donnée, peut aboutir à des chevauchements d'AIR et créer une « salade régionaliste » (ndt : par analogie à « spaghetti-bowl regionalism »). Nous reviendrons sur cette question à la fin de cette section. Sans entrer dans les difficultés induites par le chevauchement des AIR et le très réel danger que différents ALE aient des règles administratives différentes telles que les règles d'origine (que nous abordons dans la section suivante), la combinaison d'un certain nombre d'AIR pourrait remplacer efficacement le libre-échange. Plusieurs pays pratiquent actuellement une telle stratégie. Le Chili, par exemple, est membre de 12 accords commerciaux (APEC et ALADI, et des accords bilatéraux avec les pays suivants : Argentine, Bolivie, Canada, Colombie, Équateur, MERCOSUR, Mexique, Pérou, Union

européenne, Venezuela). Le Panama est membre de neuf accords, et l'on en compte huit pour le Mexique (huit autres sont en cours de négociation), cinq pour la Bolivie, le Costa Rica et le Nicaragua, quatre pour le Guatemala, le Honduras et le Salvador. La situation est également complexe en Europe centrale, où la Slovaquie appartient à neuf accords, la République tchèque et la Slovaquie à huit, l'Estonie à six, la Hongrie, la Lituanie et la Pologne à cinq chacune. Le chevauchement est particulièrement manifeste en Afrique, comme le montre le graphique 3.1.

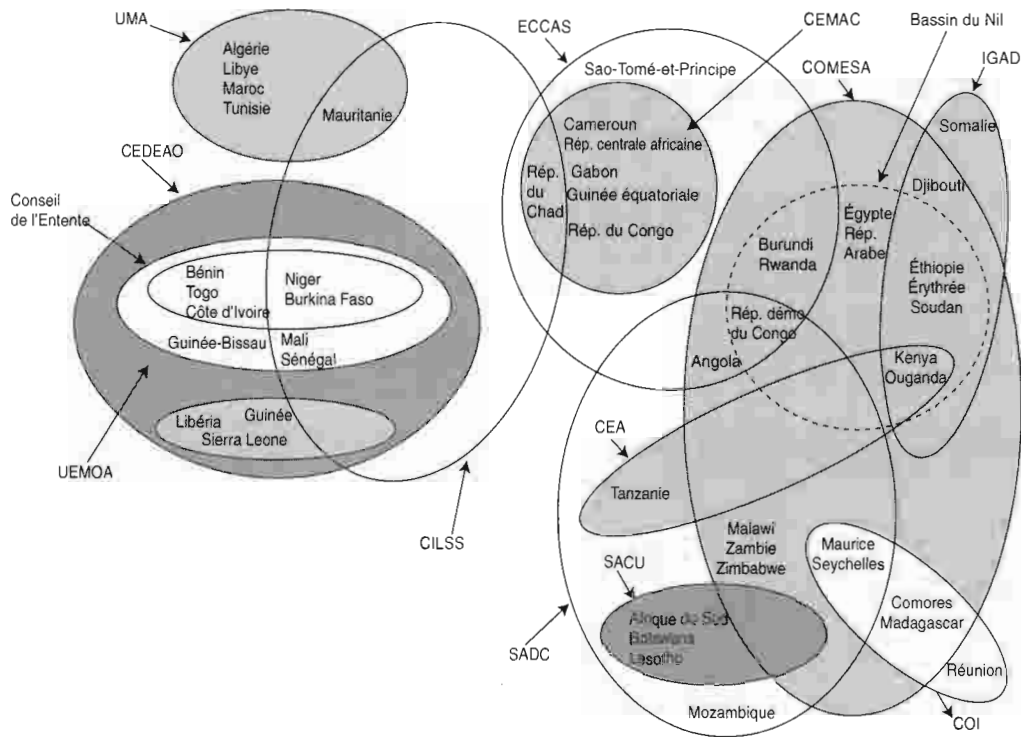
L'Union européenne a un grand nombre d'accords avec des pays européens et méditerranéens et, si l'on inclut les accords commerciaux non réciproques, accorde des tarifs préférentiels à tous ses partenaires commerciaux, sauf dix (Winters, 2000).

Selon les résultats d'un modèle EGC, le Chili bénéficie largement d'un tel « régionalisme cumulatif » (graphique 3.2). L'accord actuel avec le MERCOSUR semble avoir un effet négatif potentiel sur le bien-être, du moins sur le seul critère commercial utilisé ici. Un ALE avec l'ALENA serait plus intéressant, en raison du meilleur accès au marché. Mais en fait les seuls avantages venant de l'ALENA seraient dus à l'obtention de l'accès aux marchés agricoles américains hors-céréales. Sans cela, le Chili serait perdant. Une adhésion au MERCOSUR et à l'ALENA produirait un gain de 1,48 % du PIB. Ce chiffre est supérieur de 0,87 % aux avantages des deux ALE séparés, ce qui montre dans quelle mesure la libéralisation simultanée de deux sources d'importations réduit les détournements de commerce⁴. Ajouter l'UE et le reste de l'Amérique latine à ce cocktail apporte encore davantage, à la fois en réduisant les détournements et en accroissant l'accès du Chili aux marchés à l'exportation. Ces estimations ne devraient pas être prises trop au sérieux en valeur absolue, mais le sens en est clair : il faut noter qu'un régionalisme cumulatif, pour peu que les aspects administratifs soient cohérents, peut générer des gains.

Le problème de cette démarche progressive c'est que les premiers partenaires du Chili ont cru qu'ils obtenaient l'accès à un marché qui était protégé par des droits de douane de 11 % contre tous les autres pays, et ils étaient prêts à « payer » pour ce privilège en faisant eux aussi des concessions. Mais ils ont découvert par la suite que le Chili proposait pratiquement le même marché à d'autres partenaires. À deux occasions, il y a eu

4. Les avantages de l'adhésion au MERCOSUR ou à l'ALENA sont fondamentalement indépendants les uns des autres. C'est pourquoi les modifications dans les avantages globaux doivent être la conséquence de l'incorporation des effets des importations.

Chevauchements de blocs en Afrique



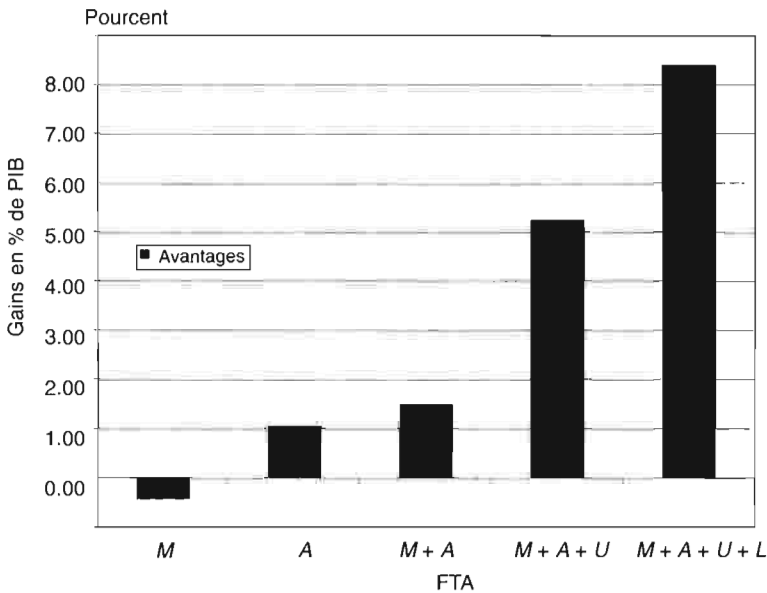
Note : A : ALENA ; M : LERCOSUR ; U : Union Européenne.

Source : Harrison, Rutherford et Tarr (2002).

plaintes, auxquelles le Chili a répondu en accélérant les baisses de tarifs sur les exportations des plaignants. Ainsi, la solution aux plaintes des partenaires à propos de libéralisations inattendues fut une augmentation des libéralisations. Le résultat fut bon pour le Chili, mais il devint évident que la perspective de voir ce type de problèmes se multiplier menaçait de compromettre toute la démarche. La gestion d'AIR multiples n'est assurément pas chose aisée. Cependant, si la crédibilité et les capacités administratives sont élevées, si un pays est un partenaire intéressant, si l'ALE couvre la majeure partie des échanges, et si le coût des détournements subis avant qu'un nombre suffisamment grand d'AIR soit en place n'est pas trop élevé, ce peut être une stratégie utile.

GRAPHIQUE 3.2

Gains potentiels d'un régionalisme cumulatif pour le Chili en cas d'adhésion à d'autres AIR



Note A : ALENA. M : MERCOSUR ; U : Union Européenne, L : Amérique latine.

Source : Harrison, Rutherford et Tarr (2002).

En outre, quand nous aborderons au chapitre 4 les effets dynamiques des AIR, nous verrons que de tels effets peuvent également découler d'AIR multiples. Le meilleur exemple est un régionalisme « avec un moyeu et des rayons ». Si un pays (ou un groupe de pays) a des AIR avec

un certain nombre de pays qui maintiennent des barrières douanières entre eux, ce pays moyeu (ndt : hub, en anglais) devient le lieu favori des investissements – les firmes peuvent atteindre plus de pays sans payer de droits qu'en tout autre lieu – ce qui fera monter le prix des facteurs et augmentera le revenu réel dans le moyeu. Le plus grand moyeu du monde est l'UE, qui a des AIR séparés avec pratiquement tous les autres pays européens et de nombreux pays méditerranéens, qui, pour la plupart, n'ont pas entre eux des accords de libre-échange.

La situation est tout autre si les différents AIR d'un pays sont en conflit. Tous les membres d'une union douanière doivent instaurer le même tarif extérieur. Cependant, la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela font partie du Pacte andin (une union douanière), alors que la Colombie et le Venezuela sont aussi dans le Groupe des Trois (un ALE avec le Mexique), et la Bolivie a conclu un ALE avec le MERCOSUR. De même, comme on le voit dans le graphique 3.1 la Namibie et le Swaziland appartiennent à la COMESA, mais font aussi partie du SACU, une union douanière avec l'Afrique du Sud, et la Tanzanie fait partie à la fois de la SADC et de l'EAC, une union douanière avec le Kenya et l'Ouganda. Comme ces obligations sont formellement contradictoires, il peut être difficile de savoir laquelle prévaudra en pratique, et il faudra sans doute mettre en place des conditions particulières ainsi que des exceptions. En outre, les règles administratives de ces accords sont assez différentes, notamment en ce qui concerne les règles d'origine. Il en résulte un fatras de règles complexes que les commerçants doivent maîtriser (et qu'ils cherchent souvent à tourner).

L'Afrique sub-saharienne semble combiner le pire des divers éléments déjà mentionnés. Comme le montre le graphique 3.1, la plupart des AIR se chevauchent, et certains pays appartiennent à des AIR aux obligations contradictoires. Affecter les rares ressources administratives de cette région à la négociation et à la gestion de multiples et complexes AIR a peu de chance d'être efficace. En fin de compte, l'abondance d'AIR régionaux ne devrait probablement pas apporter une augmentation importante d'accès aux marchés ou de libéralisation des échanges aux pays de la région, qui pour la plupart commercent essentiellement avec les pays de l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques).

ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE ET UNIONS DOUANIÈRES

Une question essentielle pour les pays qui prévoient d'intégrer leur commerce est de choisir entre un accord de libre-échange et une union douanière. Sur les 162 AIR notifiés au GATT/OMC à compter d'août 1998,

on compte 143 ALE qui n'ont plus aucun droits internes, mais n'ont pas de tarifs extérieurs harmonisés, et 19 unions douanières, qui pratiquent des tarifs extérieurs et un libre-échange intérieur⁵. Dans la plupart des cas, les unions douanières sont plus efficaces que les ALE et permettent une plus grande intégration des marchés, mais elles exigent aussi davantage de coordination et imposent des contraintes plus fortes sur les politiques individuelles de leurs membres et sur leur souveraineté.

Déviations de commerce et règles d'origine : plus de protection

Un grave souci pour les membres d'un ALE est la déviation de commerce (ndt : trade deflection), le réacheminement des importations en provenance des pays tiers à travers le pays membre qui a le tarif extérieur le plus bas. Si elle n'est pas corrigée, une telle pratique abaisse le tarif réel de chaque membre au niveau du plus bas, plus le coût du transport qu'impliquent ces importations indirectes, et qui constitue un gaspillage. La solution habituelle est la règle d'origine, l'exigence apparemment raisonnable que les produits pouvant être exemptés de droits soient produits dans les pays membres plutôt que de transiter simplement par ces pays. Dans la pratique, les règles d'origine deviennent des instruments de protection.

Les règles d'origine peuvent provoquer des détournements de commerce (ndt : trade diversion) lorsque les produits exportables entre les pays membres ne sont pas entièrement produits par un partenaire mais utilisent en partie des intrants en provenance de pays non membres. En vertu des règles d'origine, les exportations doivent tirer une certaine proportion de leur valeur d'un contenu local ou être l'objet de certaines transformations à l'intérieur de l'ALE pour être exempt de droits. Un détournement de commerce se produira si la règle d'origine incite un producteur d'un pays membre à acheter à un autre membre, à un coût plus élevé, des intrants qui pourraient être obtenus à meilleur coût dans le reste du monde. Les règles d'origine peuvent également accroître artificiellement les ventes intérieures si l'intrant favorisé est produit intérieurement.

Bien que le commerce entre le Canada, les États-Unis et le Mexique ait eu un fort contenu régional avant même la formation de l'ALENA (Cordoba, 1996) les règles d'origine en vigueur dans l'ALENA ont de forts effets protectionnistes dans certains secteurs, déplaçant les flux des échanges et des investissements des sources à faibles coûts vers les sources à coûts élevés. La plupart des vêtements produits au Mexique n'obtien-

5. Évidemment, de nombreux AIR présentent aussi d'autres aspects, cette classification se limite à leur seul commerce de marchandises.

nent le libre accès au marché nord-américain que s'ils utilisent pratiquement 100 % d'intrants nord-américains (OMC 1995). Dans l'industrie automobile la part d'origine fixée à 62,5 % a amené les constructeurs japonais qui ont des usines au Canada à investir pour produire des composants aux États-Unis plutôt que d'importer des produits moins chers du Japon. Les règles d'origine exigent également que les tubes des télévisions en couleurs soient d'origine nord-américaine pour obtenir le libre accès. Depuis la naissance de l'ALENA en 1994, cinq usines de tubes de télévision ont été installées ou sont prévues par des firmes japonaises ou coréennes, probablement au détriment de l'expansion en Asie du Sud-Est (Stephenson, 1996). Même le ketchup a été affecté (encadré 3.1).

Les règles d'origine permettent en effet « d'exporter » la protection d'un pays membre à un autre même si chaque pays maintient son tarif extérieur d'avant l'intégration. Plus les règles d'origine sont restrictives, plus il y a de risques de détournement sur les produits intermédiaires. À un certain point cependant, les règles deviennent tellement restrictives que les producteurs préfèrent recourir à des intrants extérieurs et renoncent à la détaxe.

Encadré 3.1 – Les règles d'origine sont protectionnistes

Au grand dam du Chili, les règles concernant le ketchup ont changé lorsque l'accord de libre-échange canado-américain (CUSFTA) est devenu l'ALENA. Dans la CUSFTA, le ketchup produit avec de la purée de tomate importée pouvait être commercialisé sans taxe dans la zone entière, mais dans l'ALENA, la purée de tomate elle-même devait provenir de l'intérieur de la zone pour que le ketchup soit libre de droits. En 1992, le Chili était le premier fournisseur de purée de tomate des États-Unis, et le ketchup fabriqué avec la purée de tomate entraînait librement dans la CUSFTA. Le Mexique et le Chili représentaient à eux deux 80 % des importations américaines de purée de tomate, à parts pratiquement égales. Sous le régime de l'ALENA le ketchup fabriqué avec de la purée de tomate chilienne ne peut plus circuler librement. La part des importations du Chili est tombée à 5 %, et celle du Mexique est montée à 75 %.

Source Palmetier.

Les règles d'origine présentent également des problèmes de gestion pour les pays en développement. Elles sont très compliquées à négocier, sont opaques et difficiles à mettre en œuvre⁶. L'accord entre l'UE et la

6. La question des règles sur l'habillement et les automobiles a été une question difficile pour l'ALENA (Krueger, 1997).

Pologne comporte une section de 81 pages en petits caractères consacrée aux règles d'origine, et l'équivalent pour l'ALENA fait environ 200 pages (Krueger, 1997). Les ALE exigent des contrôles sur les produits qui franchissent les frontières internes de la zone, pour assurer la conformité de ceux-ci aux règles d'origine, et la perception de droits sur ceux qui ne satisfont pas à ces règles, ce qui peut représenter d'importants coûts administratifs. Herin (1986) estime ceux-ci à 3 % à 5 % des prix FOB (Free on board) de ces produits pour le commerce ALE-CEE. Les documents et les vérifications – et leurs coûts – doivent être utilisés en permanence afin que les pays importateurs évitent des pertes de recettes fiscales et que l'efficacité de la protection soit maintenue. En fin de compte, les règles d'origine laissent aux autorités douanières – et aux douaniers individuellement – un important pouvoir discrétionnaire. Le coût administratif nécessaire pour éviter des abus dans ce domaine est considérable, et le coût de ne pas le faire est encore plus élevé.

Déviations indirectes de commerce : exporter la protection

Les règles d'origine peuvent empêcher le pays membre d'un ALE pratiquant le tarif le plus bas d'importer des produits et de les envoyer à un autre pays sans payer de droits. Mais elles ne peuvent empêcher le partenaire au tarif le plus bas de se procurer des produits dans le reste du monde et de transférer ensuite une partie (ou la totalité) de sa production vers son partenaire. C'est ce qu'on appelle une déviation indirecte de commerce, et ses conséquences au niveau de l'efficacité dépendent de la capacité du pays à bas tarifs à satisfaire tous les besoins de son partenaire. S'il peut fournir à son partenaire la totalité de ses besoins d'importations à son propre prix de production, droits compris, il rendra inutiles les tarifs plus élevés du partenaire et bénéficiera de rentes supplémentaires. Dans le cas limite où tous les produits tomberaient dans cette catégorie, la déviation indirecte des échanges transformerait l'ALE en une union douanière qui aurait pris comme base du tarif extérieur commun (TEC) le tarif le plus bas existant avant l'union (Robson, 1998).

Si, par contre, le pays au tarif le plus bas ne peut pas satisfaire la totalité des importations de son partenaire, ce dernier continue d'importer ses besoins marginaux du reste du monde, et le prix intérieur reste ancré au prix mondial plus le tarif inchangé. Alors, bien que l'exportateur bénéficie de rentes supplémentaires – les droits élevés du pays à haut tarif, qui ne s'appliquent plus – il n'y aurait aucun effet bénéfique en matière d'allocation de ressources pour le partenaire à haut tarif, et des ressources réelles seraient gaspillées parce que le commerce serait détourné des pays tiers en faveur des pays partenaires.

Malheureusement, il n'existe aucune étude empirique de déviation indirecte de commerce au sein des AIR, mais elle a été vue à l'œuvre au sein de blocs commerciaux. La déviation de commerce, *via* l'UE, et de là aux États-Unis, a modifié, voire annulé, les effets d'une augmentation des barrières non-tarifaires pour le textile et l'habillement (Hamilton, 1988).

L'union douanière offre des coûts commerciaux inférieurs et plus d'intégration

Les unions douanières ont des tarifs extérieurs communs et n'ont donc pratiquement pas besoin de règles d'origine. Pour peu qu'elles établissent également et fassent respecter des mesures protectrices non-tarifaires au niveau du bloc, elles peuvent, d'un seul coup, éviter tous les coûts administratifs et les distorsions liées aux règles d'origine. L'harmonisation des barrières non-tarifaires n'est cependant pas une mince affaire. Par exemple, au cours des trente premières années de son existence, l'UE a permis à ses membres de maintenir leurs propres quotas sur certaines importations de pays tiers telles que l'habillement, la chaussure et l'acier, et de recourir à des mesures douanières pour empêcher ces produits de franchir les frontières intérieures (Winters, 1993). L'union douanière entre l'UE et la Turquie permet aux parties d'imposer des droits antidumping sur leurs produits respectifs, ce qui implique automatiquement l'existence de formalités aux frontières et des règles d'origine pour qualifier les produits des partenaires. De même si, par exemple, les normes industrielles ou de sécurité sont différentes entre pays membres, des contrôles aux frontières ou des procédures équivalentes seront nécessaires.

En réalité, une union douanière doit avoir non seulement un tarif extérieur commun (TEC) mais aussi une politique commerciale qui est commune dans tous ses aspects. La création d'une union douanière est donc beaucoup plus complexe qu'un ALE. Bien qu'elle offre une plus grande intégration des marchés et des coûts moins élevés, elle exige également plus de coordination permanente. L'adoption d'un TEC implique de concilier les intérêts des pays membres puis de prendre en permanence des décisions politiques en fonction des ajustements ultérieurs : par exemple les modifications qui découlent d'une négociation commerciale mondiale, ou l'instauration de mesures de sauvegarde temporaires, de droits anti-dumping ou anti-subsidies. De telles dispositions peuvent entraîner d'importants abandons de souveraineté en matière de politique commerciale et de recettes douanières. Les ALE exigent également une harmonisation initiale des intérêts des pays membres, qui ne traduit pas l'efficacité et la sévérité des règles d'origine qui sont adoptées, mais une fois que celles-ci sont définies, les dispositions institutionnelles sont relativement légères.

POLITIQUE COMMERCIALE EXTÉRIEURE

Le bénéfice net de l'appartenance à un AIR dépend directement de l'attitude de celui-ci en matière de politique commerciale extérieure. Il existe de puissants arguments en faveur d'une politique d'ouverture extérieure combinée à une intégration régionale.

Pour commencer, plus le tarif extérieur est élevé, plus le détournement de commerce est probable, et plus il est onéreux. Il est plus probable parce que les différences entre les prix relatifs créées par la libéralisation préférentielle seront plus grandes avec un tarif extérieur plus élevé, ce qui provoquera des détournements dans de plus nombreux secteurs. Et il sera plus coûteux car un tarif extérieur élevé offrira plus d'incitations aux secteurs inefficaces pour se développer. Les producteurs auront la possibilité de pratiquer des prix élevés (parce que les tarifs les protègent de la concurrence mondiale) et capteront ce qui était auparavant des recettes douanières sur les échanges entre pays membres. Sur le fond, et comme pour des pays individuels, les bénéfices de la concurrence avec des fournisseurs aux prix inférieurs – gains sur les prix pour les consommateurs, gains provenant de la mise en place d'un secteur industriel efficace, gains pour les firmes qui augmentent leur efficacité pour s'adapter à la concurrence – peuvent être perdus si les droits trop élevés empêchent cette concurrence. Tels sont les arguments en faveur, à la fois, de tarifs peu élevés et de barèmes relativement uniformes, évitant les pics. De très hauts taux dans certains secteurs causeront presque certainement des détournements, comme c'est le cas pour l'agriculture de l'UE.

Un reproche fréquent à l'égard de tels conseils est que la formation ou l'approfondissement d'un AIR entraîne des coûts d'ajustement et qu'une libéralisation externe simultanée porte ces coûts à un niveau inacceptable. Le problème est que les coûts d'ajustement ne valent la peine d'être payés que si l'ajustement va dans la bonne direction. Des tarifs élevés ou des pics tarifaires peuvent provoquer des changements économiques onéreux qui éloignent le pays de l'efficacité économique. En outre, des simulations d'intégrations régionales comprenant des pays en développement et des pays ou des blocs à haut revenus (comme l'UE) donnent à penser que les coûts d'ajustement associés à la mise en œuvre d'un AIR, sont aussi élevés que ceux qui découleraient d'une libéralisation commerciale non discriminatoire (Rutherford, Rutstrom et Tarr, 2000).

Ce sont là des arguments solides en faveur d'une politique commerciale extérieure réellement libérale pour les AIR, mais les bons conseils ne sont pas toujours transformés en politiques. Une question importante est de savoir si un AIR modifie l'équilibre des incitations et des facteurs en

faveur d'une libéralisation extérieure. Selon la réponse à cette question, on peut commencer à savoir si le régionalisme est un tremplin vers le multilatéralisme ou un boulet au pied de celui-ci. La réponse dépend, en partie, des interactions entre un AIR et les pays extérieurs (abordées dans le chapitre 8), mais elle dépend aussi des incitations et des contraintes internes de l'AIR en matière de politique commerciale.

Comme c'est souvent le cas, il n'y a pas de perspective empirique qui permette de répondre à ces questions. En 1994 – 15 ans plus tard que prévu – le Pacte andin a finalement élaboré un tarif extérieur commun (TEC) (que ni la Bolivie, ni le Pérou n'ont accepté). Un TEC moyen de 12,8 % a remplacé des tarifs moyens de 11,1 % en Colombie, de 10,2 % en Équateur et de 11,8 % au Venezuela (Echavarría, 1998). Dans le cadre de l'ALENA, le Canada a baissé ses droits sur environ 1 500 produits importés de pays tiers, alors que le Mexique les relevait sur 503. Depuis la création de la CEE en 1957, le tarif extérieur commun sur les produits manufacturés a baissé de près de 13 % à près de 3 % en 2001 (à la suite de l'Uruguay Round). Manifestement, il est nécessaire d'étudier les différents aspects de cette question séparément et plus en détail.

Les tarifs extérieurs dans un ALE : une course vers le bas ?

Les membres d'un ALE fixent eux-mêmes leurs droits extérieurs, et mettent les droits à zéro à l'intérieur du bloc. Les interactions entre les pays membres peuvent réduire les tarifs extérieurs pour trois raisons. D'abord, si les tarifs avec les autres membres sont ramenés à zéro, le niveau optimal sur les produits directement concurrents en provenance de pays tiers sera relativement bas, pour éviter les détournements de commerce. Ensuite, si des détournements se produisent, les pays à tarifs élevés perdront des recettes. S'ils réduisent leurs droits juste en dessous de ceux de leurs partenaires, ils peuvent retrouver ces recettes sans affecter les prix intérieurs ou les allocations de ressources. Une série de mesures de ce genre dans le cadre d'une concurrence avec les autres membres tendra à faire baisser le tarif extérieur (Richardson, 1995). Enfin, si les droits sur des intrants utilisés dans la production de produits destinés à être exportés vers les partenaires ne peuvent pas être réduits, des droits élevés rendront les producteurs de biens finaux non compétitifs. C'est une préoccupation de ce genre qui a amené le Canada à baisser ses droits sur quelque 1500 produits en 1995, peu après la création de l'ALENA.

Il existe cependant trois forces agissant en sens contraire, qui peuvent augmenter le niveau de protection. D'abord, les règles d'origine sont au premier chef une exportation de la protection, car elles permettent aux producteurs d'un pays de bénéficier de la protection dans un autre.

Ensuite, une forte concurrence au sein de l'ALE dans une branche peut amener les firmes des pays membres à demander une protection contre les pays tiers dans une autre branche. Il faut pour cela que la firme produise des produits différents ou des variétés différentes dans les deux branches, mais cela n'est pas si rare. Et le troisième point peut encore renforcer le précédent : si les tarifs entre les partenaires sont rigidement fixés à zéro, les ressources en faveur du lobbying contre les importations de pays tiers seront plus abondantes. L'équilibre entre ces éléments pour et contre la protection variera selon les cas, mais on peut tout de même dire qu'un ALE peut encourager le libéralisme.

Les institutions commerciales des unions douanières peuvent encourager le protectionnisme

La situation dans les unions douanières est très différente. La création d'une union douanière est l'occasion (inévitabile) de réviser la structure des tarifs douaniers et d'installer de nouvelles institutions chargées d'élaborer la politique commerciale. Les tarifs nationaux doivent être harmonisés à un niveau convenu et, par la même occasion, les obligations internationales – notamment à l'égard de l'OMC – doivent être honorées. Comme nous l'expliquons dans le chapitre 8, les règles de l'OMC ne sont pas une référence parfaite pour une politique économique, et les unions douanières ont tout intérêt à se fonder sur les avantages que présente une politique commerciale libérale et unilatérale. Les tarifs devraient être bas, et les taux différents peu nombreux. Les disparités entre les produits tendent à accroître les coûts administratifs et encouragent les actions discrétionnaires et la corruption. Donc, si le TEC est plus homogène que les taux qu'il remplace, les membres de l'AIR en tireront un bénéfice supplémentaire.

Malheureusement, les forces créées par une union douanière ne vont pas dans un sens particulièrement libéral, même si un certain soin dans la mise en place de l'union et de ses institutions peut atténuer cette tendance. En coordonnant leurs politiques commerciales, les membres d'une union douanière peuvent être en mesure d'accroître leur pouvoir de négociation avec le reste du monde. S'ils sont capables de négocier efficacement en tant que bloc (ce qui n'est pas toujours le cas), la nature des négociations commerciales mondiales peut en être changée, probablement dans le sens d'une plus grande protection (voir chapitre 8).

Dans l'union la plus hégémonique, SACU, l'Afrique du Sud décidait tout bonnement de la politique commerciale et compensait les autres pays pour les coûts qu'ils encouraient de ce fait. De même, le Brésil a dominé l'élaboration du tarif extérieur du MERCOSUR (Olarreaga et Soloaga,

1998). Les grands pays sont généralement moins dépendants du commerce international et plus enclins au protectionnisme que les plus petits.

Même dans des unions plus équilibrées comme l'UE, il peut s'avérer utile d'accorder à un membre un pouvoir disproportionné dans certaines négociations. Si les droits dans l'union douanière et le reste du monde sont des substituts stratégiques (c'est-à-dire si, lorsqu'un bloc augmente ses droits, la réponse optimale de l'autre est de baisser les siens), laisser le membre le plus énergique « conduire » les négociations avec le reste du monde sur un sujet permettra d'obtenir des droits plus élevés pour l'union douanière et des tarifs inférieurs à l'étranger, que si l'union avait négocié collectivement. Dans ce cas de figure, le tarif inférieur dans le reste du monde augmente le bien-être dans l'union, peut-être même suffisamment pour compenser le coût de son propre tarif. Si, par contre, les tarifs sont des compléments stratégiques, l'union douanière aurait avantage à laisser le membre le moins agressif négocier, ce qui produirait des droits moins élevés et davantage de bien être pour tout le monde (Gatsios et Karp, 1991, 1995). Malheureusement il n'existe pas de règles générales permettant de déterminer quels tarifs sont des compléments ou des substituts (même dans des modèles simples), et il n'est donc pas facile de voir si une délégation au sein de l'union douanière peut aboutir à des tarifs plus ou moins élevés.

En outre, une fois que l'on admet que la fixation des tarifs est un processus continu (un jeu répétitif, en jargon économique) la situation devient encore plus complexe. Un leader plus agressif pourra obtenir un meilleur accord parce que ses menaces de représailles (avec les ressources de l'union douanière toute entière) seront plus crédibles. Que cela entraîne une protection moindre dans l'ensemble ou non dépendra de la réponse à la question suivante : une union douanière plus agressive peut-elle parvenir à un résultat plus libéral grâce à sa seule capacité de représailles ou bien doit elle effectivement utiliser son pouvoir de représailles. Plus une union est petite, moins elle a de chances de parvenir à un résultat globalement libéral.

Par convention, l'UE accorde à ses membres une influence disproportionnée, qui va jusqu'à un droit de veto dans les domaines où ils peuvent invoquer un intérêt vital. Dans la mesure où les intérêts d'un pays dans un secteur sont habituellement liés à la part que ce secteur représente dans son PIB, il est facile de voir comment cette caractéristique peut renforcer les intérêts des producteurs. Les effets sur la politique commerciale d'une union douanière dépendront en partie du fait que l'importance d'un secteur dans le PIB d'un pays membre découle d'un avantage comparatif ou est le résultat d'une distorsion provenant de politiques anciennes. Dans le premier cas, on peut s'attendre à une attitude relativement libérale, et

dans le deuxième cas, une attitude protectionniste sera énergiquement défendue⁷. Un aspect encourageant de cette question est que, parce que toute création de commerce aura tendance à déplacer la production d'un secteur vers les membres les plus efficaces, ce déplacement pourrait avec le temps réduire la pression en faveur du protectionnisme.

Même dans le cas d'une véritable prise de décision intergouvernementale au sein d'une union douanière, plusieurs éléments peuvent aboutir à des tendances protectionnistes dans le processus d'agrégation des préférences des pays membres en une politique commune. Cette politique sera en général élaborée par des bureaucrates et des ministres représentant leurs gouvernements, et cela peut déboucher sur une orientation protectionniste. Les motivations des bureaucrates, qui ne peuvent retirer aucun avantage direct des richesses qu'ils créent, sont favorables au protectionnisme (Messerlin, 1983), et l'addition de couches décisionnelles intergouvernementales tend à éloigner l'influence directe des électeurs au bénéfice d'une préférence naturelle pour le confort administratif et la facilité (Scharpf, 1988). S'il n'y a pas un lieu politique où se rejoignent les coûts et les avantages de la protection – comme c'est le cas pour la présidence aux États-Unis – les coûts, qui sont la plupart du temps légers et très disséminés, auront tendance à être supplantés par les avantages, plus visibles et plus concentrés, et les producteurs et la protection seront privilégiés. Si les politiques sont inscrites dans la constitution de l'union douanière, comme dans le Traité de Rome de l'UE, qui stipule la nécessité et les objectifs de la Politique Agricole Commune, ou si elles génèrent leur propre bureaucratie, comme c'est le cas – encore une fois – avec la politique agricole de l'UE, les interventions sont légitimées et défendues de l'intérieur, et les réformes peuvent s'avérer très difficiles (Winters, 1997b).

Des problèmes peuvent également survenir si les coûts des politiques sont distribués inégalement entre les pays par rapport aux avantages de celles-ci. Si un gouvernement souhaite minimiser le risque que ses nationaux aient à supporter les coûts de la protection (coûts à la consommation et coûts factoriels élevés) sans compensations pour ses propres producteurs, et s'il pense ne pas être en mesure de pouvoir rejeter les demandes de protection, il sera enclin à adhérer à celles-ci et à réclamer la protection de ses propres industries. La solution est de faire en sorte qu'une institu-

7. Un secteur bénéficiant d'avantages comparatifs peut souhaiter une protection importante, afin de recevoir une rente élevée, de ses ventes à l'intérieur de l'union douanière, mais au moins il pourrait survivre avec une protection moindre. Il peut aussi chercher à obtenir une libéralisation dans d'autres secteurs importants et pratiquer la réciprocité pour toute libéralisation qu'il demande pour ses exportations.

tion, au niveau de l'union douanière, assure la gestion des coûts et des bénéfices de l'ensemble des mesures (voir encadré 3.2).

Encadré 3.2 – Notes de restaurant, universalisme et protection

Les institutions chargées de prendre des décisions en matière de protection peuvent succomber à des orientations protectionnistes. La question des notes de restaurant et de l'universalisme sont deux modèles simples mais instructifs.

La question des notes de restaurant

Quatre connaissances vont au restaurant et décident, avant de commander, de payer chacun leur part. Est-il surprenant que la note soit plus élevée que lorsque chacun paie son propre repas ?

De même, imaginons que les avantages qu'un pays retire d'une décision concernant un produit sont proportionnels à sa part de la production de ce produit dans l'union douanière, alors que ses coûts sont proportionnels à sa part du PIB. Une subvention à la production, financée par le budget général aurait cette caractéristique, tout comme, approximativement, un droit de douane qui favorise les producteurs au détriment des consommateurs. Si chaque pays dispose d'un droit de veto, ou si le consensus est très recherché, les pays réunis pour conclure un accord sur une politique de hausse des prix de plusieurs produits chercheront à y inclure tout produit pour lesquels leur part de la production est supérieure à leur part de PIB. Comme chaque pays a probablement plusieurs produits dans ce cas, l'accord le plus facile à conclure – et à faire accepter chez soi par les groupes de pression – augmentera les prix de pratiquement tous les produits même si, dans l'ensemble, chaque pays aurait préféré une situation inchangée à la situation sur laquelle ils se sont mis d'accord.

L'universalisme

Imaginez que la protection de l'acier est en négociation et que chacun des trois pays membres d'une union douanière produise un type d'acier. Si l'un de ceux-ci est protégé, le gouvernement du pays où cette protection est pratiquée obtient tous les avantages (profits, emploi, avantages politiques, etc.) mais chacun des pays membres supporte une partie des coûts, qui sont supérieurs aux avantages, puisque la protection est inefficace. Les coûts nets sont égaux à zéro si la mesure est rejetée.

La difficulté de chaque gouvernement à choisir la manière dont il votera sur cette question est exprimée par la prise de position suivante : « Nous sommes, en principe, opposés à cette mesure, mais si elle est adoptée nous voulons notre part des avantages. » Le pire résultat est que la protection soit adoptée mais que les producteurs du pays n'en bénéficient pas. En clair, si un gouvernement craint ne pas être en mesure de bloquer une décision protectionniste, il votera en sa faveur, mais à condition qu'elle s'applique aussi à ses producteurs.

L'arithmétique élémentaire (Winters, 1994) montre que cette situation est très probable au sein de petits groupes de décideurs, et l'expérience confirme cette vision. L'universalisme a inspiré l'instauration du tarif Smoot-Hartley aux États-Unis en 1929, chaque membre du Congrès acquiesçant à la protection des secteurs chers à leurs collègues en échange d'un traitement similaire

pour le leur (Schattschneider, 1935). Dans l'Union européenne, le Royaume-Uni s'est opposé aux réformes agricoles malavisées du commissaire McSharry de 1992. Mais au lieu de s'y opposer fermement, il a utilisé toute son influence pour obtenir que les grandes exploitations (qui sont relativement nombreuses dans le pays) ne soient pas exclues des mécanismes proposés (ce qu'avait initialement proposé McSharry). En 1995, le Conseil des ministres de l'UE a approuvé 92 des 94 décisions en matière de commerce extérieur à l'unanimité. Étant donné que la politique commerciale a pour effet de redistribuer les revenus réels d'un pays à un autre, on peut penser qu'un phénomène d'universalisme était à l'œuvre (Bilal, 1998).

Les responsabilités politiques au sein des institutions doivent être claires. Dans l'UE, la lutte entre la Commission européenne, qui représente le centre, et les capitales nationales, pour le contrôle des barrières non tarifaires sur les importations a peut-être provoqué une utilisation plus importante de ces instruments que les intéressés ne l'auraient souhaité par ailleurs. Pour en avoir le contrôle, la Commission devait prouver qu'elle pouvait utiliser les barrières non tarifaires pour réaliser des objectifs nationaux, et même si ces mesures ont été peut-être moins restrictives que n'auraient pu l'être des mesures nationales, elles se sont appliquées à tous les pays membres et non à un seul pays (Winters, 1993).

Les lobbys poussent les AIR au détournement de commerce

Le lobbying est une de ces réalités de l'existence avec lesquelles doivent vivre les décideurs, et la création d'un AIR fournit aux groupes de pression de nouvelles menaces à combattre et de nouvelles occasions d'exercer leur influence. Lorsque des associations professionnelles furent interrogées au sujet de la ZALE (Zone américaine de libre-échange), la Florida Citrus Mutual déclara que l'AIR envisagé représentait « la fin de ce secteur aux États-Unis » et que « le secteur des agrumes devait être dispensé de nouvelles réductions tarifaires ». La Rubber and Plastic Footwear Manufacturers Association affirma que la suppression des droits de douane allait « ravager » le secteur de la chaussure et le condamner à mort. Par contre, exempter le secteur de ces réductions « n'aurait pratiquement aucune incidence sur la balance commerciale d'aucun pays et ne contreviendrait en rien aux prescriptions de l'OMC (dont la ZALE devait tenir compte) »⁸. À la signature de l'ALENA, certains secteurs américains obtinrent quinze ans pour s'adapter au libre-échange, y compris le secteur des agrumes, déjà le plus protégé. En outre, de nouvelles règles

8. *International Trade Reporter* 15 (31, 5 août), 1998.

d'origine, plus restrictives, furent mises en place pour le textile, le vêtement et l'automobile.

En 1998 l'UEMOA négociait la structure de son TEC dans un cadre prédéfini proposant des droits de 5 % sur les biens intermédiaires, 10 % sur les biens d'équipement et 20 % sur les produits de consommation. Sans compter la création de quelques surtaxes, un élément remarquable dans les résultats de ce débat fut que le ciment était un produit de consommation bénéficiant d'un droit protecteur de 20 %. En 1997 les protestations du secteur privé amenèrent Madagascar à reporter les baisses de tarifs promises dans le cadre de la COI (Commission de l'Océan Indien) (Lecomte, 1998: 5). Le Pacte Andin autorise ses membres à pratiquer des tarifs inférieurs au TEC s'il n'y a pas de producteur local du produit concerné (Echavarria, 1998).

Point n'est besoin d'une grande expérience pour reconnaître la marque des lobbies dans de telles situations et, en fait, le lobbying est un problème particulier lors de la formation d'un AIR. Non seulement il est la source de résistances au libre-échange dans la zone et aux libéralisations du commerce extérieur, mais il s'exerce selon des procédés qui favorisent les détournements de commerce.

Les gouvernements cèdent aux menées des groupes de pression nationaux pour s'assurer le soutien de la population et leur propre réélection. Le lobbying en faveur d'un secteur crée un « bien public » au sens économique du terme, en ce que leur action profite à tous les membres du groupe, quelle que soit la mesure de leur contribution aux efforts du lobby. Plus le groupe est important, plus il est difficile d'éviter que des gens en profitent sans apporter la moindre contribution, et plus les avantages sont maigres, moins il y a de chances que les gens prennent la peine de participer au débat. C'est la raison pour laquelle les consommateurs ont beaucoup de mal à créer des lobbies, et le lobbying est l'apanage des producteurs qui, habituellement, s'organisent par secteurs d'activité. Ceci a pour effet de doubler les avantages dans les calculs des gouvernements, avec d'un côté une source de revenu au sens traditionnel du bien être économique national et de l'autre le soutien des groupes de pression, que les gouvernements apprécient également. L'importante activité du secteur privé dans les projets régionaux actuels – l'APEC ou la ZALE – montre à quel point les firmes s'efforcent d'influer sur cet aspect de leur environnement économique. Les AIR sont sans aucun doute plus favorables au monde des affaires, mais le lobbying peut faire dévier un AIR dans une direction trop favorable aux objectifs des producteurs.

La création de commerce peut avoir du bon et du mauvais pour un gouvernement négociateur : elle génère des bénéfices pour les consumma-

teurs du pays et pour les exportateurs du pays partenaire, mais elle les réduit pour un des principaux groupes de pression, les producteurs nationaux concurrencés par les importations. Le détournement de commerce ne provoque pas de telles réductions, et bien qu'il génère moins d'avantages pour les consommateurs, cela peut-être de moindre importance pour un gouvernement soucieux de sa réélection ou désireux de conserver le soutien du monde des affaires. Si deux gouvernements peuvent échanger des concessions dans ce domaine, les détournements de commerce peuvent sembler intéressants, même s'ils sont néfastes sur le plan économique.

Ce parti-pris en faveur du détournement a deux conséquences principales. D'abord, le régionalisme peut sembler intéressant quand le multilatéralisme ne l'est pas. Les agriculteurs et les décideurs de l'UE acceptent le libre-échange dans l'Union, tel qu'il est régi par la PAC, mais ils ne sont pas d'ardents partisans de négociations agricoles à l'échelle mondiale. Le Brésil est favorable à un libre-échange des produits de technologies de l'information à l'intérieur du MERCOSUR, mais il fut le principal obstacle à la conclusion du (presque) mondial Accord sur les Technologies de l'Information de 1996 (OMC). Ensuite, les exceptions et les retards à la mise en place du libre-échange surviennent principalement dans des secteurs qui présentent un fort potentiel de création de commerce, ceux qui justement laissent entrevoir des gains économiques importants (Viner, 1950 ; Grossman et Helpman, 1995). Si la création d'un AIR est principalement motivée par les avantages industriels des détournements de commerce, la libéralisation régionale ne peut évoluer vers une libéralisation mondiale car le dernier pas dans cette direction ne pourrait que créer du commerce.

Ces dangers sont élégamment mis en évidence par Krishna (1998) pour un monde réduit à trois pays dans lequel la politique serait déterminée seulement par ses effets sur les profits. Il montre que, si l'on prend seulement deux des trois pays, plus un ALE entre eux provoque des détournements de commerce, plus il reçoit de soutien et donc plus il y a de chances qu'un ALE à deux soit mise en place. Il montre ensuite qu'après la création de cet ALE à deux, le soutien pour une poursuite (multilatérale) de la libéralisation avec le troisième pays diminue. Une conclusion de ce résultat est qu'une libéralisation multilatérale qui était possible avant la création de l'ALE pourrait être impossible par la suite. Pour simplifier, un exportateur peut trouver intéressant de faire pression pour une libéralisation des marchés étrangers, mais après avoir obtenu une libéralisation régionale, il peut estimer que les avantages (éventuellement négatifs) d'un nouvel effort de lobbying en faveur d'une libéralisation mondiale ne

valent pas la chandelle. Donc, si le monde doit tenter de parvenir au libre-échange multilatéral par le biais du régionalisme, le processus pourrait s'interrompre à ce stade intermédiaire : les obstacles du régionalisme nous laisseraient bloqués au milieu du gué⁹.

Un autre facteur qui encourage le lobbying en faveur d'un AIR plutôt qu'un libre-échange NPF (nation la plus favorisée) est l'incertitude. Les exportateurs d'un pays peuvent être certains de bénéficier des concessions douanières du pays partenaire si celles-ci sont limitées aux membres d'un AIR, même si ces membres sont inefficaces. Mais dans un marché ouvert à tous, ils seront moins assurés d'être les bénéficiaires. C'est pourquoi, bien que des négociations mondiales ouvriront davantage de marchés qu'une négociation régionale, pour quelque marché que ce soit, les exportateurs seront plus enclins à faire du lobbying en faveur d'une libéralisation régionale que d'une libéralisation NPF.

On affirme parfois que les sociétés multinationales sont un rempart contre le protectionnisme car elles opèrent des deux côtés des barrières tarifaires. Les multinationales cherchent fréquemment à faire baisser les droits qui frappent leurs intrants importés, et ceci peut effectivement modérer les pressions locales en faveur de la protection. Mais les multinationales font aussi souvent preuve de forts penchants protectionnistes. Au début des années 1990, lorsque les Accords européens étaient en négociation, les constructeurs automobiles d'Europe occidentale ont pénétré le marché d'Europe orientale d'une manière très peu concurrentielle, chaque firme s'installant sur un seul marché national. Leur arrivée a favorisé (et certains prétendent que c'en était une condition) de sévères restrictions aux importations. De même, alors que le Brésil mettait des barrières aux productions extérieures à la région, les constructeurs mondiaux ont augmenté leurs capacités dans ce pays. L'encadré 3.3 apporte de nouvelles preuves du rôle des groupes de pression dans l'élaboration du TEC du MERCOSUR, pour obtenir des exceptions à la fois à ce tarif et à la liberté internationale du commerce.

Les AIR ouvrent un nouveau champ d'action au lobbying

Outre qu'elle présente une occasion d'influencer sa nouvelle structure tarifaire, la création d'un AIR modifie également l'environnement dans lequel les groupes de pression cherchent à obtenir des modifications des

9. Des modèles dans lesquels les citoyens votent directement en fonction de leurs propres intérêts peuvent produire des résultats similaires (Levy, 1997), notamment si les partenaires sont les mêmes et relativement bien dotés en capital par rapport au reste du monde (les États-Unis, par exemple).

politiques commerciales. Malheureusement, nous n'avons guère d'idées sur la nouvelle direction que peut prendre ce nouveau facteur.

Certains universitaires soutiennent que les pressions du lobbying sont diluées dans une union douanière. Une campagne pour obtenir une augmentation de 1 % des droits intéressant un lobby sera plus coûteuse dans une union douanière que dans un seul pays, car les obstacles seront plus nombreux (de Melo, Panagariya et Rodrik, 1993 ; Panagariya et Findlay, 1996) ou parce qu'il y aura plus de personnes à convaincre (Richardson, 1994). En raison des avantages individuels moindres et de la plus grande difficulté à éliminer les profiteurs (ndt : free-riders) dans un groupe plus vaste et plus diversifié, le volume de l'activité de lobbying diminue à la suite de l'intégration. Par exemple, le lobby du Sénégal ne souhaite pas consacrer ses ressources à obtenir une protection pour les travailleurs du Togo. De tels chevauchements réduiront probablement la protection moyenne, même si certains membres réussissent à obtenir pour certains produits des droits plus élevés que ceux qu'ils auraient obtenus individuellement.

Encadré 3.3 – Groupes de pression et MERCOSUR

Un Tarif extérieur commun (TEC) très peu uniforme, avec ses nombreuses exceptions, fait du MERCOSUR un cas idéal pour l'étude des groupes de pression dans les AIR (Olarreaga et Soloaga, 1998). La négociation du TEC a abouti au Protocole d'Ouro Preto de 1994. Chaque membre avait droit à une liste d'exceptions. Comme le montre le tableau, le TEC initial ne s'appliquait qu'à environ 75 % des 9 119 lignes des tarifs douaniers. Parmi les secteurs laissés en dehors : biens d'équipement, ordinateurs, équipements de télécommunications, automobiles, sucre. La convergence vers le TEC devrait être effectuée pour 2006, mais il n'y a pas d'accord sur la date de 2006 pour les automobiles et le sucre. Le protocole dresse également une liste de déviations au libre-échange dans le MERCOSUR, qui devaient être éliminées pour l'an 2000.

Olarreaga et Soloaga ont tenté d'expliquer les variations et déviations du TEC dans 27 secteurs différents en mesurant l'activité de groupes politiques et de pression en fonction des salaires, des indices de concentration industrielle, des ratios travail-capital, du taux de pénétration des importations, du commerce intrabranche et de la création de commerce. Ils ont notamment retenu les points suivants :

- Les secteurs où une importante création de commerce est probable sont souvent exemptés du libre-échange. Le libre-échange interne est également combattu dans les secteurs employant beaucoup de main-d'œuvre. Ceci reflète le souci des gouvernements d'éviter d'importants ajustements dans le domaine de l'emploi, mais aussi le pouvoir politique des syndicats dans d'importants secteurs. Une forte pénétration des importations des pays tiers, qui constitue une pression concurrentielle sur les firmes nationales, entraîne également une protection élevée.

– Des considérations politiques expliquent 58 % des variations du TEC sur l'ensemble des secteurs. Le tarif négocié dans n'importe quel secteur est corrélé à la part de rémunération du capital en valeur ajoutée de ce secteur, et à la part du capital propre à ce secteur dans le total des inputs. Si le travail est assez mobile et l'entrée de nouvelles firmes difficile, le capital installé obtient le plus de protection. Les chercheurs ont également trouvé une corrélation positive avec la concentration industrielle : les secteurs les plus concentrés organisent plus facilement leur lobbying et celui-ci s'avère plus efficace.

– Le TEC dans un secteur donné reflète la préférence du pays membres qui a la plus grande production dans ce secteur. Ainsi, les préférences du Brésil sont les principaux déterminants de la structure du TEC, puisque ce pays représente au moins 70 % de la production du MERCOSUR dans les 27 secteurs étudiés.

Déviations du TEC et du libre-échange intérieur entre membres du MERCOSUR

	Déviation du TEC		Déviation du libre-échange interne	
	Nombre de lignes du tarif	Part du total de lignes (en %)	Nombres de lignes du tarif	Part du total de lignes (en %)
Argentine	1,540	17	231	2,5
Brésil	1,605	18	17	0,2
Paraguay	2,102	23	293	3,2
Uruguay	1,961	22	407	4,4

Note : Plusieurs autres déviations du TEC ne sont pas montrées : elles comprennent des régimes de soutien préexistants, la zone franche de Manaus (Brésil), et la Terre de Feu.

Cependant, ces analyses présument que des lobbies désunis font face à un gouvernement unique de l'union douanière, alors que la situation peut-être exactement l'inverse. Les gouvernements de l'AIR peuvent être désunis, alors que certains lobbies peuvent être renforcés par l'intégration (Winters, 1993 ; Bandyopadhyay et Wall, 1999). Par exemple, chaque membre peut avoir au début une situation où le lobby industriel et le lobby agricole s'annulent pratiquement. Mais si l'intégration pousse les lobbies agricoles à coopérer (parce qu'ils produisent la même chose) alors que les lobbies industriels s'opposent (parce que leurs produits sont différents), l'union douanière pourrait bien être protectionniste dans le domaine de l'agriculture. Et donc, dans l'ensemble, bien qu'il y aura sans aucun doute un effet de dilution, celui-ci ne sera pas toujours prépondérant.

Un AIR qui suscite une création de commerce peut encourager la libéralisation, ce qui renforcera les effets de dilution. Les secteurs qui reculent

parce qu'ils ont perdu leur protection perdent également leur influence. En réduisant les secteurs relativement inefficaces et en favorisant les plus efficaces, le régionalisme peut faciliter les futures libéralisations. Hathaway (1998) attribue le recul de la protection dans l'industrie de la chaussure aux États-Unis à partir de 1970 au déclin de la capacité de lobbying de ce secteur, dont les effectifs sont tombés de 216 000 employés en 1960 à 58 000 en 1990. Depuis, l'organisation professionnelle, qui avait de plus en plus de mal à obtenir des protections, s'est tournée vers l'aide à la modernisation des firmes adhérentes. En 1990, son président a décidé de « cesser de consacrer une minute de plus, ou un cent de plus... à restreindre les importations » et l'organisation admet désormais les importateurs dans ses rangs. En 1991, elle a décidé de ne pas s'opposer aux baisses de tarifs sur les chaussures prévues par l'US Caribbean Basin Initiative. Sa réaction à la ZALE (citée plus haut) montre cependant que le protectionnisme est une habitude difficile à changer.

Enfin, un AIR peut regrouper les activités de lobbying à l'encontre des pays extérieurs. Une fois qu'un AIR a été définitivement conclu, il n'y a plus de raison de se tourner contre les fournisseurs partenaires. Mais l'attention peut très bien se tourner vers les fournisseurs de pays tiers, et les ressources nouvellement disponibles peuvent très bien renforcer la capacité des lobbies. Leur influence s'exercera alors sur le tarif extérieur (Panagariya et Findlay, 1996).

Il est certain que les activités de lobbying ont augmenté depuis la création de l'UE et qu'elles sont de plus en plus tournées vers Bruxelles. Le nombre d'organismes de lobbying installés à Bruxelles est passé de 300 en 1970 à près de 3000 en 1990 (Anderson et Eliassen, 1993). Les dépenses de lobbying étaient d'environ 150 millions de dollars en 1990 et augmentent rapidement. En 1998, on comptait 13 000 professionnels du lobbying à Bruxelles, soit près d'une personne pour dix employés de la Commission européenne (*The Economist*, 14 août 1998). Magee et Lee (1997) ont présenté une des rares tentatives de quantifier les effets de ces actions en analysant les protections extérieures en France et en Italie, pendant l'élargissement et l'approfondissement de la Communauté européenne, entre 1968 et 1983. Le principal résultat fut la tendance à la libéralisation présumée exogène au sein des pays de l'OCDE, qui ont pratiquement réduit de moitié leurs tarifs, de 15 % à 7,5 %. Magee et Lee ont cependant observé une augmentation de 1,7 % de la moyenne, en raison de la pression des secteurs qui souffraient de création de commerce et dans lesquels les fusions avaient augmenté la concentration. Cette augmentation a été en partie compensée par une diminution de 1,1 % attribuable à la dilution des efforts de lobbying, due à l'élargissement du champ d'action politique de

la nation à l'Union européenne et à la croissance rapide de certains secteurs, dont les marchés s'étaient élargis et l'efficacité avait augmenté.

Il n'est pas possible de dire *a priori* si, une fois formée, une union douanière sera plus ou moins vulnérable au lobbying. Cela dépendra en grande partie de la nature des institutions qu'elle aura adoptées.

AIR et protection : résumé

Il y a malheureusement trop peu de données empiriques pour articuler avec précision les questions se rapportant aux AIR et à la protection. La question de savoir si un AIR augmentera ou réduira la protection reste une question empirique. Foroutan (1998) estime que les AIR n'ont pas augmenté leur niveau de protection récemment, mais les preuves ne sont pas particulièrement fortes. (Cette question est discutée dans l'encadré 8.3 du chapitre 8, où nous examinons les pressions extérieures et les restrictions au commerce des AIR). Quels que soient les effets nets, il est probablement bénéfique d'instaurer de bonnes institutions commerciales au niveau d'une union douanière.

Les membres doivent éviter des méthodes de décision qui seraient exagérément administratives, veiller à ce qu'une seule institution ait la responsabilité de l'ensemble des mesures, et s'abstenir d'inclure des dispositions protectionnistes dans un document fondamental de l'AIR. Même si les membres optent pour une solution volontairement intergouvernementale, et refusent une autorité centrale pour l'union douanière, ils devraient créer un organisme central qui ait la responsabilité d'analyser l'intérêt collectif de la politique commerciale, et d'en diffuser largement les résultats. Cet organisme devrait être composé et constitué de telle manière qu'il ne considère pas seulement les bénéfices en termes de production et ne confonde pas d'importantes parts des échanges intra-bloc avec l'intérêt général.

INTÉGRATION ET FISCALITÉ

De nombreux pays en développement dépendent fortement des recettes qu'ils perçoivent sur leurs échanges commerciaux ; certains pays africains perçoivent ainsi jusqu'à la moitié des recettes du pays de cette manière¹⁰. L'appartenance à un AIR réduit ces recettes, directement, car les droits sur les échanges dans l'AIR seront réduits, et indirectement quand des détournements de commerce se produisent, parce que les

10. Les recettes fiscales commerciales comprennent à la fois des taxes sur les exportations et sur les importations. Les bénéfices des monopoles commerciaux régis par les gouvernements, ainsi que les taxes et les bénéfices réalisés sur les opérations de change.

importateurs délaissent les produits soumis au tarif extérieur. Les pertes de recettes peuvent également se produire si une union douanière fixe des droits qui sont inférieurs à ceux pratiqués auparavant par le pays. Comme nous l'avons vu précédemment, la perte de recettes gouvernementales est au centre de la question du détournement de commerce : celui-ci a pour conséquence le transfert de recettes aux producteurs des pays partenaires, et une perte nette pour le pays en question. Si le gouvernement n'est pas en mesure de mobiliser d'autres sources de revenu et a déjà rationalisé ses dépenses, même les pertes qui sont transférées aux consommateurs nationaux (quand les droits sur les pays non-membres baissent) peuvent être coûteuses. C'est pourquoi la création d'un AIR doit parfois s'accompagner de mesures visant à mieux percevoir les recettes fiscales intérieures : droits d'accises, taxes et TVA (taxe sur la valeur ajoutée) ¹¹.

Quel est le montant des recettes perdues normalement à la suite de la création d'un AIR ? Dans la pratique, les pays qui sont moins dépendants de leurs recettes douanières perdent souvent des montants plus importants. Ce paradoxe vient de ce que le volume des échanges est normalement élevé dans les AIR où la dépendance à l'égard des recettes douanières est assez bas, comme l'UE, alors que des pays très dépendants de leurs recettes douanières ont eu tendance à former des AIR avec des pays avec lesquels ils avaient relativement peu de commerce.

Il y a cependant des exceptions. Le Cambodge tirait 56 % de ses recettes fiscales des recettes douanières avant son adhésion à l'AFTA (Zone de libre-échange des pays de l'ANASE), et les deux tiers de ces recettes douanières provenaient des droits sur les importations des pays de l'ANASE (Fukase et Martin, 2000). L'entrée dans l'ANASE a conduit à l'instauration d'une TVA au début de 1999. À propos de l'Afrique, on estime que lorsque l'UEMOA sera pleinement appliquée, les recettes douanières du Sénégal seront pratiquement réduites de moitié, de 100 milliards de francs CFA à entre 39 et 63 milliards. La plus grosse partie de ce manque à gagner sera la conséquence de la réduction des protections extérieures, la part revenant aux échanges intra-bloc ne dépassant pas 5 milliards CFA ¹². Dans la SADC dont certains membres sont très dépen-

11. Toutes les réductions de droits NPF ne font pas baisser les recettes fiscales. Le droit initial peut se situer au-dessus du taux de recette optimal, notamment quand les dépenses et les fraudes sont prises en compte. C'est pourquoi les pertes de revenu ne sont pas toujours aussi formidables qu'elles peuvent le sembler.

12. Ces estimations, provenant d'un modèle EGC, sont effectuées comme si l'UEMOA était pleinement opérationnelle depuis 1996. Elles estiment les quantités d'échanges qui pourraient être modifiées en raison de l'AIR et cela en fonction de quelles hypothèses (Ng et Winters, 1998).

dants du commerce avec l'Afrique du Sud, d'importantes sommes sont en jeu. Le tableau 3.2 donne une estimation des pertes de recettes qu'entraînerait un passage à une zone de libre-échange : les recettes douanières de la Zambie et du Zimbabwe seraient réduites de moitié, soit 5,6 % et 9,8 %, respectivement, des recettes fiscales de ces deux pays. Ce sont des pertes importantes qui mettent en évidence la nécessité de mettre en place d'autres régimes fiscaux avant d'abolir les recettes douanières.

TABLEAU 3.2

**Conséquences sur le revenu d'un ALE :
droits de douane avant et après la formation de la SADC
(Southern African Development Community)**

(en %)

Pays membre	Part des droits de douane dans le total des recettes fiscales	Changements estimés	
		Dans les droits de douane	Dans les recettes totales
Afrique du Sud	3,6	- 4,9	- 0,2
Malawi	14,3	- 36,7	- 5,3
Maurice	29,8	- 18,2	- 5,4
Tanzanie	24,0	- 8,3	- 2,0
Zambie	12,3	- 45,3	- 5,6
Zimbabwe	18,4	- 53,3	- 9,8

Il est important de se préoccuper de la nature de ces remplacements, non seulement parce qu'une fiscalité inadéquate réduit le bien-être économique mais aussi parce que les bénéfices nets de l'adhésion à un AIR dépendent fortement des distorsions éventuelles que pourrait provoquer la fiscalité. Ainsi, on estime qu'en raison de l'ALE entre le Chili et le MERCOSUR les taux de TVA vont devoir être augmentés de moitié, de 7,9 % en moyenne à environ 12 %, pour assurer la neutralité de l'accord sur les recettes (Harrison, Rutherford et Tarr, 1997). Mais en réalité, le taux de TVA du Chili peut créer des distorsions. Car si le Chili améliorait la collecte de la taxe et éliminait les exemptions, pour instaurer une TVA réellement uniforme, il pourrait réduire de moitié le taux nominal et augmenter de 0,3 % les recettes réelles, et ainsi rendre le changement de tarif moins onéreux et la réforme commerciale plus sympathique. Il n'en va pas de même de l'ALE entre l'Égypte et l'UE (Konan et Maskus, 2000). Si les recettes perdues sont compensées par une taxation discriminatoire du capital actuellement prévue, l'Égypte gagne près de 0,3 % de PIB grâce à

l'ALE. Mais une rationalisation de l'assiette fiscale rapporterait un gain total de 1,4 %, et l'effet marginal de l'ALE sera alors de réduire le bien-être de 0,2 %. Ainsi, un accord ALE peut-être meilleur que la situation actuelle, mais une fois que les avantages de la réforme fiscale ont été récoltés, il est en réalité néfaste.

Pour les économies pauvres, les droits sur les importations sont un des moyens les moins chers et les plus faciles d'obtenir des recettes gouvernementales, surtout si le pays n'a que quelques débouchés bien définis en matière de commerce extérieur. L'observation faite plus haut que dans la plupart des cas les AIR entre de tels pays ne menace guère leurs recettes fait surgir une nouvelle possibilité intéressante : peut-être les petits pays peuvent-ils obtenir un niveau donné de recettes douanières en formant un AIR plutôt qu'en agissant séparément. Le mécanisme est facile à décrire (sinon à quantifier). Un AIR entre petits pays peut offrir plus d'avantages – marchés plus vastes et concurrence plus grande – qu'une politique tarifaire ne créant aucune distorsion, mais il imposera également des droits plus élevés sur les importations des pays tiers¹³. Si les gains provenant de ces derniers sont supérieurs aux pertes dues à l'AIR (y compris les détournements de commerce auxquels les AIR de petits pays ne peuvent échapper) l'ALE sera utile aux pays aux recettes modestes.

Il y a cependant plusieurs restrictions à ce raisonnement. Premièrement, si un AIR est préférable à une politique tarifaire ne créant pas de distorsions mais entraînant quand même un relèvement des droits à l'encontre du reste du monde, il est manifeste que des gains importants peuvent être réalisés en développant d'autres sources de revenus, et ceux-ci devraient avoir la priorité. Deuxièmement, les recettes douanières, discriminatoires ou non, devraient avoir une autre structure que des droits protecteurs. S'ils diffèrent selon les produits, ils seront élevés sur les importations dont la demande n'est pas élastique, et ne seront pas liés à l'existence de productions locales. D'un point de vue pratique, un droit uniforme sur tous les produits serait sans doute préférable. Un tarif uniforme élimine les distorsions entre les importations, réduit sensiblement les coûts administratifs (qui étaient en fait à l'origine du recours aux tarifs pour augmenter les recettes), et réduit fortement les perspectives de lobbying ou de corruption. Troisièmement, s'il n'y a pas de production nationale, un droit de douane est l'équivalent d'un droit d'accises (qui frappe un type de produit quelle que soit son origine, y compris nationale). Il est

13. Par rapport à la situation avant l'AIR, les pays partenaires importent moins des pays tiers (détournement de commerce) et doivent compenser cette perte de recette en augmentant les droits sur les importations de ces pays.

alors préférable de l'appeler un droit d'accises pour signifier que si une production locale se développait à l'abri du droit, il serait taxé de la même manière. Ceci évitera l'apparition d'activités locales inefficaces à la suite de l'effet protectionniste des recettes douanières. Quatrièmement, comme nous l'avons beaucoup dit, même en dehors des considérations de ressources fiscales, il n'y a pas d'indication qu'un AIR entre petits pays augmentera le bien-être économique. Il semble, en fait, que ce soit le contraire.

Compensation fiscale

Un problème qui se pose à de nombreux blocs commerciaux entre pays en développement est que certains pays membres représentent des parts disproportionnées de la production qui est en concurrence avec les importations, et donc des échanges non taxés au sein du bloc. Ce problème était manifeste dans le MCAC où le Salvador et le Guatemala assuraient le plus gros de la production industrielle, dans la CEAO (où c'est la Côte d'Ivoire qui est dans cette situation), dans la Communauté Est-africaine (le Kenya) et la SACU (Afrique du Sud). Les autres membres, dont les pertes de recettes douanières se traduisaient par le coût plus élevé des importations de produits industriels des pays les plus industrialisés (c'est-à-dire qu'ils souffraient de détournement de commerce), estimaient avoir droit à des compensations.

Ce genre de problème prend encore plus d'acuité si la politique commerciale, et pas seulement les échanges, est déséquilibrée. Un exemple extrême est celui de l'ALE entre l'UE et le Liban, actuellement en cours de négociation. En 1995, les importations du Liban en provenance de l'UE s'élevaient à 3.547 milliards de livres libanaises, avec un droit moyen d'environ 15 %, et ses exportations s'élevaient à 143 milliards de livre, avec un droit de peut-être 4 %¹⁴. Les pertes potentielles de cet ALE sont de l'ordre de 532 milliards de livres, soit approximativement un sixième des recettes du gouvernement, alors que les gains sur les exportations ne représentent qu'environ cinq milliards de livres. Des observations de cette ampleur ont été faites pour le Mexique dans l'ALENA (Bhagwati et Panagariya, 1996) et pour l'accord entre l'UE et l'Afrique du Sud (Teljeur, 1998).

Dans certains AIR comme l'ALENA, les compensations sont explicitement exclues dans le cadre des négociations. Quand ce n'est pas le cas, la seule manière concrète d'estimer les compensations adéquates dans un AIR existant est de comparer le revenu présent avec ce qui serait obtenu si les membres imposaient le tarif extérieur à toutes leurs importations, y

14. Chiffres fournis par Martin (1996), Fuleihan (1997) et Moukarbel (1997).

compris celles des autres pays membres. C'est essentiellement ainsi que la SACU traite les compensations accordées aux pays BLNS (Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland). Mais de telles estimations sont essentiellement des exercices comptables, qui ne tiennent pas compte du fait que les quantités et les prix avant droits des produits échangeables changent en raison de l'AIR, comme c'est le cas pour le bien-être. Les compensations fondées sur des manques à gagner sont des transactions politiques visant à prendre en compte les causes de disparités les plus flagrantes dans les coûts et les bénéfices d'un AIR, fondés sur une formule transparente et analytiquement plausible. Mais aucune formulation simple ne peut fournir plus qu'une approximation grossière pour compenser les disparités des coûts et des bénéfices d'un AIR au sens le plus large. De même, en cas de changements économiques, une telle formule ne sera pas en mesure de préserver l'équilibre des avantages initialement convenus lors des négociations politiques.

Un autre argument qu'avancent parfois les gouvernements dans leurs évaluations d'un AIR est que la protection contribue à préserver la valeur ajoutée et l'emploi dans le secteur manufacturier et donc que les importations en provenance des partenaires sont coûteuses économiquement même si elles remplacent des productions nationales encore plus coûteuses. C'est un des arguments qui a amené la SACU à introduire un dispositif multiplicateur dans son système de redistribution, qui au départ a augmenté les compensations de 40 % au-dessus des pertes de recettes estimées¹⁵. La validité de tels avantages pour le développement et le rôle d'un AIR en faveur ou contre ceux-ci sont examinés dans le chapitre suivant.

De tels dispositifs de compensation présentent deux difficultés principales qui rendent difficile l'élaboration de formules de compensation mutuellement acceptables. D'abord, alors que les bénéfices des transferts vont au secteur privé (dont une partie peut appartenir à des étrangers), les compensations doivent être financées sur fonds publics par des autorités qui ont souvent des difficultés à mobiliser les sommes nécessaires. Ensuite, les coûts qui sont compensés sont directs, immédiats et manifestes, alors que les bénéfices plus larges de l'intégration sont plutôt diffus et incertains et relèvent seulement du long terme. L'échec des compensations a souvent été suivi de l'échec de l'AIR lui-même, comme ce fut le cas de la Communauté Est-Africaine et de la CEAO, ou du retrait de certains membres –

15. Un autre argument était que la SACU n'avait aucun dispositif institutionnel pour surveiller les interventions administratives de l'Afrique du Sud contrariant le développement industriel des petits pays, ou pour arbitrer les conflits qui pourraient surgir à propos du fonctionnement de l'union douanière.

comme le Tchad de l'UDEAC et le Honduras du MCAC. À la lumière de cette expérience, et sauf si les partenaires prospectifs sont mutuellement équilibrés, aussi bien sur le moment que dans l'avenir, la création d'un AIR est très risquée sans l'adoption simultanée de tarifs extérieurs peu élevés afin de réduire au minimum les transferts liés au commerce sans droits à l'intérieur de l'AIR. Évidemment, de bas tarifs extérieurs augmentent aussi l'efficacité économique.

Concurrence fiscale

À l'exception des très grands pays, les AIR réduisent l'autonomie fiscale et la souveraineté des pays membres. Le cas le plus visible est celui des unions douanières, dans lesquelles le TEC retire de manière évidente la tarification douanière de la compétence de chacun des pays membres. Mais il y aura également des limitations sur un plus grand nombre d'instruments, aussi bien dans les unions douanières que dans les ALE. Les mesures pour minimiser les coûts de transaction, l'assiette fiscale, et la prévention de la contrebande, pousseront toutes vers un certain degré d'harmonisation de la fiscalité indirecte.

Nous avons déjà vu comment ces facteurs ont encouragé la création de certains AIR, lorsque des pays ont tenté d'adapter la politique fiscale de leurs voisins et cherché à éliminer la contrebande en éliminant les frontières douanières. Ici, nous examinons le cas contraire, dans lequel ces contraintes sont des effets négatifs d'un AIR conclu pour d'autres raisons.

Si les biens circulent sans obstacles à l'intérieur des frontières d'un AIR, les gouvernements peuvent être tentés d'abaisser les impôts indirects pour tirer parti des achats transfrontaliers. Cette concurrence fiscale pourrait conduire à une importante réduction de la fiscalité indirecte. Une telle situation pourrait être bénéfique si elle entraîne une convergence à la baisse des taux effectifs d'imposition et génère des gains d'efficacité en réduisant les distorsions de la consommation. Cependant, on peut aussi considérer que négliger de telles interférences fiscales peut provoquer des pertes de bien-être au niveau de l'AIR tout entier, parce que les recettes fiscales et les dépenses globales tombent en dessous du niveau optimal. Cette opinion est fréquemment avancée par les grands pays continentaux de l'UE. L'encadré 3.4 donne un exemple de ce même problème.

L'harmonisation fiscale a été pendant de nombreuses années un grand problème de l'Union européenne, elle a provoqué de violentes discussions et a même menacé par moments de compromettre le Marché unique. Admettant qu'un certain degré d'harmonisation fiscale est indispensable au fonctionnement d'un marché unique, les membres sont convenus d'adopter un taux minimum de TVA de 15 %, avec seulement deux taux

minorés. Mais il n'y a pas encore d'accord sur la nature exacte des biens et des services qui entrent dans telle ou telle catégorie fiscale ou sur le recours à des taux supérieurs au taux normal. Les tentatives d'harmonisation des droits d'accises sur des produits comme les alcools ou les carburants ont été, officiellement, encore moins réussies, mais la concurrence fiscale, aiguillonnée par les demandes des consommateurs et des producteurs, a instauré un certain degré d'harmonisation *de facto*.

L'autonomie fiscale a longtemps posé problème au sein de la SACU, dont les membres les plus petits n'ont pratiquement aucune influence sur la fixation des tarifs douaniers ou des taxes indirectes à l'intérieur de l'union douanière. Mais même dans les cas où ils disposaient officiellement du droit de fixer certains taux au sein de cette union douanière très intégrée, la pression en faveur d'un alignement de la TVA à des taux égaux ou proches de ceux de l'Afrique du Sud est telle que les pays BLNS n'ont pratiquement aucun pouvoir sur leurs régimes de taxation indirecte.

En dehors de l'UE et de la SACU, par exemple dans l'UEMOA et l'UDEAC (aujourd'hui CEMAC), l'harmonisation fiscale n'a pas abouti. Pour les pays en développement, la morale est de ne pas sous-estimer les difficultés politiques de l'harmonisation fiscale, et de réaliser que tenter d'éliminer de faibles différences de part et d'autre des frontières peut créer plus de problèmes que l'on ne peut en résoudre. Entre les États-Unis et le Canada, par exemple, des écarts de l'ordre de 5 % dans les taxes des États et des provinces sont plus un sujet d'irritation qu'un grave problème.

Encadré 3.4 – Taxes : une course vers le fond

La fiscalité peut-être un champ de bataille pour les États, et pour les commerçants. Au 4^e siècle avant Jésus-Christ, l'île de Rhodes, avec son contrôle des voies de navigation et un port en pleine activité, était une puissance commerciale importante de la Méditerranée orientale. Rhodes prélevait un droit de 2 % sur la valeur de toute cargaison entrant dans son port, y compris sur les biens en transit. Pour échapper à cette taxe, les marchands romains poussèrent à la création d'un port libre à Delos. Dès la création de ce port, le trafic maritime se détourna rapidement de Rhodes, qui perdit ainsi une grande partie de ses revenus portuaires. Mais cette concurrence fiscale se retourna contre les marchands : Rhodes avait consacré une bonne part de ses revenus à assurer la sécurité des voies de navigation, et à combattre les pirates. Faute de ces revenus, la sécurité ne fut plus assurée, la piraterie augmenta sensiblement, et le coût du commerce augmenta (Adams, 1993, 83-84).

CHAPITRE 4

STIMULER L'INVESTISSEMENT

L'investissement est un élément clé du développement économique et il est devenu l'un des principaux objectifs des pays qui s'engagent dans une intégration économique régionale. La raison en est que des marchés plus vastes, plus de concurrence et une plus grande crédibilité politique attireront davantage les investissements, ce qui fera croître les revenus, à la fois directement en augmentant l'intensité du capital dans la production, et indirectement, en encourageant le progrès technique. Ces arguments sont valables pour les investissements de toutes origines, mais, dans le cadre du régionalisme, ils s'appliquent particulièrement aux investissements directs étrangers (IDE) que l'on cherche à attirer. Dans l'ALENA, par exemple, encourager les flux d'IDE est un objectif explicite. Ce chapitre décrit brièvement les politiques des blocs commerciaux en matière d'investissement et se demande si les affirmations selon lesquelles de telles politiques ont des effets positifs sont justifiées.

La première section étudie les politiques d'investissement explicites. Dans les premiers AIR, ces politiques étaient presque toujours activistes et interventionnistes, et entraînaient l'intégration régionale dans une politique régionale de substitution aux importations. Ces politiques ont presque complètement échoué et ont été supplantées par une attitude beaucoup plus ouverte au marché qui met davantage l'accent sur des politiques qui garantissent un traitement équitable des investissements. Ces garanties sont en général incorporées dans des traités bilatéraux d'investissement ou, quand il y a des relations commerciales ou autres, dans des volets des AIR spécifiquement consacrés aux investissements. Ils représentent généralement une politique d'intégration négative – en ce sens qu'ils inter-

disent certaines politiques plus qu'ils n'encouragent directement les investissements – mais ils peuvent jouer un rôle important dans la facilitation des flux d'investissements.

Nous examinerons ensuite l'affirmation très répandue que les AIR apportent une crédibilité nouvelle aux politiques des gouvernements autres que les règles d'investissements et contribuent ainsi à augmenter ceux-ci et à attirer les IDE. Nous disons que les AIR Sud-Sud n'ont guère de chances de susciter une plus grande crédibilité et peuvent, en fait, avoir un effet opposé, notamment s'ils ne sont pas accompagnés d'une libéralisation du commerce avec le reste du monde. Les AIR Nord-Sud, par contre, peuvent accroître la crédibilité des pays du Sud, mais seulement si l'AIR est susceptible d'améliorer la performance économique elle-même, et si le grand partenaire du Nord est disposé à mettre en œuvre des « règles du jeu » encourageant les investissements. Cette dernière hypothèse a plus de chances de se réaliser si les domaines dans lesquels un pays en développement veut gagner en crédibilité sont explicitement mentionnés dans le texte de l'accord.

Bien entendu, l'investissement ne dépend pas seulement des politiques explicites. Un AIR stimulera les investissements s'il augmente les perspectives de retours ou diminue les coûts. L'analyse économique classique prédit qu'un AIR Sud-Sud ne devrait pas avoir d'effet sur les retours sur le capital mais qu'un AIR Nord-Sud augmentera les prix relatifs des produits exportables dans les deux pays, augmentant ainsi les salaires et diminuant le rendement du capital dans le Sud, réduisant du même coup les investissements dans ce pays. Des études plus récentes soutiennent que le taux de rendement du capital (et des investissements) pourraient bien augmenter dans les deux pays, quelle que soit l'abondance de capital. Les AIR réduisent habituellement les coûts de transactions sur les produits marchands davantage que sur les produits non marchands, et donc si les produits marchands sont plus intensifs en capital que les non marchands, les AIR vont accroître la demande de capital et ainsi augmenter son rendement. Une baisse des droits et des coûts de transaction sur les biens d'équipement peut également réduire le prix de ceux-ci, et ainsi augmenter les taux de rendement et l'accumulation. En outre, l'intégration peut susciter une amélioration du secteur financier, particulièrement dans le pays du Sud d'un AIR Nord-Sud, réduisant les taux de prêts, et donc le coût des ressources, et augmentant l'investissement.

Il y a malheureusement peu d'études empiriques sur les effets des AIR sur les investissements, la plupart des blocs commerciaux étant si récents qu'il n'y a tout simplement pas de statistiques à leur sujet. Des simulations *ex ante* montrent cependant qu'un renforcement des investissements est

plus probable dans des AIR Nord-Nord, probable dans les AIR Nord-Sud et peu probable dans des AIR Sud-Sud. Là où nous disposons de données *ex post* sur les investissements, elles tendent à montrer une influence légèrement positive, mais rien ne semble démontrer que cela se traduise par une plus forte croissance économique. Des données plus probantes existent en ce qui concerne les IDE, qui semblent souvent culminer après la signature d'un AIR. Nous explorons cette situation et expliquons pourquoi il est probable que les AIR stimulent les flux d'investissements de pays non membres, mais ont des effets ambigus sur les flux intra-bloc.

Tout au long de ce chapitre, nous soutenons que les réformes politiques générales, telles que de bonnes politiques macroéconomiques, des droits de propriété bien définis, et des secteurs financiers et bancaires efficaces, ont plus de chances d'avoir une influence positive sur l'investissement et les IDE que la simple adhésion à un AIR. Des réformes comme la stabilisation macroéconomique, la libéralisation du marché et la privatisation devraient augmenter les retours pour tous les facteurs et encourager l'investissement. L'intégration régionale favorisera l'investissement si elle augmente sensiblement la crédibilité politique et accroît la taille du marché, mais seulement si elle est accompagnée d'une bonne politique générale.

La question de l'investissement conduit naturellement à celle de la localisation des industries et à la croissance économique. Ces questions sont examinées dans le chapitre 5.

POLITIQUES D'INVESTISSEMENT

Cette section décrit l'évolution des politiques d'investissement dans les AIR depuis leurs premiers temps et examine les politiques propres à ces accords bilatéraux et multilatéraux.

Investissements planifiés : une impasse

Jusqu'environ 1980, les théories de développement économique faisaient grand cas de la stimulation de l'investissement et du rôle du secteur public dans sa gestion (et souvent dans son financement). Les théories en vigueur sur la substitution des importations amenaient les gouvernements à planifier soigneusement des structures industrielles et à veiller à ce que les effets néfastes de la concurrence ne viennent pas perturber la recherche d'économies d'échelle. Naturellement, l'intégration économique régionale était perçue comme un outil potentiel pour une telle entreprise. Ayant admis que les marchés nationaux étaient trop petits pour générer des industries à grande échelle, les décideurs se proposaient de répondre à la demande régionale par un ou plusieurs projets régionaux, plutôt que

par de multiples projets nationaux. C'est ainsi, par exemple, que le Preferential Trade Agreement (Accord de commerce préférentiel) de 1982 – un AIR de pays d'Afrique orientale et australe (et le prédécesseur du COMESA créé en 1993) – invitait ses membres à coopérer pour parvenir à une auto-suffisance collective et à un développement industriel complémentaire et pour développer les échanges de produits industriels.

L'idée était que si des pays souhaitaient un certain niveau d'activité industrielle, mais n'avaient pas d'opinion bien précise sur la nature exacte de celle-ci, un AIR réduirait le coût de sa création. L'AIR permettrait à chaque pays de se spécialiser dans telle ou telle activité et bénéficierait des économies d'échelle découlant de la dimension régionale, plutôt que d'avoir un plus grand nombre de petites unités nationales destinées à chaque marché national (Cooper et Massell, 1965 ; Johnson, 1965). Comme nous l'avons vu plus haut, il n'est pas faux de dire que des marchés plus vastes permettent une plus grande efficacité, mais la mise en pratique de cette théorie s'avéra impraticable. Les planificateurs se penchèrent sur la spécialisation intrarégionale afin de mettre en œuvre leur vaste projet de développement de toute la région, ce qui donna inévitablement la priorité à la recherche d'économies d'échelle sur toute autre considération. Les projets de développement industriel nationaux empêchaient les importations et étaient coordonnés avec les autres pays pour éviter toute duplication et la sous-utilisation des capacités industrielles. Cette « rationalisation » régionale de l'industrie était, en réalité, la naissance d'une protection industrielle et une politique de substitution des importations à l'échelle de la région.

Ces politiques ont pratiquement toutes échoué. Les membres d'un AIR étaient souvent incapables de se mettre d'accord sur la localisation des installations industrielles¹. Un des plus fameux exemples est celui de trois pays africains, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Togo, qui étaient convenus en 1976 de réaliser des économies d'échelle en construisant au Togo une cimenterie unique qui servirait les besoins de la région. Les pays ne purent cependant se mettre d'accord sur la direction de cette cimenterie, et les trois pays finirent par construire chacun leur propre usine pour leurs besoins nationaux (Robson, 1998). Accepter de renoncer à des secteurs

1. De tels accords peuvent également échouer parce que le pays chargé d'assurer la production de certains produits n'en a pas la capacité. Le Pacte Andin, dans les années 1970, avait réparti les droits de productions par secteur entre les pays. Le programme échoua parce que la Bolivie ne réussit à produire que 2 des 10 produits qui lui avaient été assignés, et que le Venezuela commença à enfreindre les accords en produisant les produits en question (Echavarria, 1997). Dans d'autres cas, le pays le plus industrialisé (par exemple, le Kenya dans la CEA et le Salvador dans le MCAC) a refusé d'accepter des limitations à l'expansion de son propre secteur manufacturier.

industriels pour permettre à d'autres pays de les développer impose aux gouvernements concernés des coûts tangibles et immédiats contre des perspectives incertaines de bénéfices futurs, quand ils obtiendront à leur tour un projet similaire. Il était compréhensible que, faute d'une confiance de longue date et d'expérience dans la coopération entre eux, doublée d'un manque de confiance dans les mécanismes de marché, les gouvernements se soient montrés réticents à l'égard de tels projets.

La triste expérience de l'industrialisation planifiée, l'évolution de la pensée économique vers la confiance envers le marché, et la mobilité croissante des capitaux internationaux ont combiné leurs effets pour détourner les plus récents AIR (et les réincarnations d'accords plus anciens) de la planification industrielle pure et dure. Désormais, les pays considèrent l'intégration comme un moyen d'attirer l'investissement en rendant leurs marchés plus attrayants et en augmentant leur crédibilité politique. En outre, beaucoup ont cherché à modifier l'environnement des IDE en modifiant directement la réglementation les concernant, soit sur la base de la nation la plus favorisée (NPF) ou à l'intérieur du bloc. En fait, de nombreux pays ont signé des traités d'investissement bilatéraux indépendants d'éventuels accords commerciaux.

Les traités d'investissement bilatéraux

Les traités d'investissement bilatéraux (TIB) sont désormais une partie importante de la réglementation des flux internationaux d'investissements². Il existe aujourd'hui plus de deux mille TIB entre pays de tous les continents et à tous les stades de développement. Ils sont importants en tant que tels et en tant que modèles et précurseurs de traités d'investissement régionaux, qui pour la plupart font partie de traités AIR plus larges. Les TIB sont en général des accords succincts avec des clauses « superficielles » ou « négatives » se rapportant aux investissements, c'est-à-dire qu'ils s'efforcent de lever des obstacles ou réduire des incertitudes concernant les investissements, plutôt que de définir des actions positives visant à les encourager³. Ils sont presque toujours réciproques et contiennent habituellement des sections définissant leur champ d'application (définition de l'investissement, de la nationalité, etc.), l'autorisation des investissements, leur régime général une fois les investissements effectués, le règlement des litiges. La plupart contiennent également un nombre de dispositions spécifiques.

2. Cette section s'inspire des travaux de l'OMC (1996).

3. Les qualificatifs « superficiel » (shallow) et « étroit » (narrow) se rapportant au terme « intégration » sont précisés dans le chapitre 6.

La plupart des TIB se réfèrent explicitement à la législation nationale en vigueur sur l'entrée des investissements, les gouvernements conservant une discrétion presque totale sur les secteurs où les IDE s'effectuent, et sur le taux de participation que peuvent détenir les étrangers. Les États-Unis ont, en général, été plus progressistes, et ont demandé, dans la plupart de leurs TIB, le traitement national pour les investissements étrangers (c'est-à-dire un traitement qui ne soit pas moins favorable pour les résidents américains que pour les résidents nationaux), avec seulement quelques exceptions bien précises. Dans les années 1990, lorsque les IDE ont commencé à jouer un rôle plus important dans les théories du développement, cette attitude a été reprise par d'autres pays.

Sur les normes de traitement après l'arrivée de l'investissement dans le pays hôte, pratiquement tous les TIB demandent un traitement juste et équitable, la garantie de la propriété, et l'absence de restrictions discriminatoires ou déraisonnables sur les opérations d'investissement. Presque tous prévoient le traitement NPF (à savoir qu'aucun étranger ne pourra être traité plus favorablement que les résidents du pays partenaire) bien que, comme dans le domaine du commerce, des exceptions puissent être faites qui autorisent un traitement encore plus favorable pour certains partenaires qui sont membres d'un AIR. La plupart des TIB spécifient également le traitement des nationaux et, en fait, le traitement réservé aux étrangers est souvent plus favorable que celui des nationaux, notamment dans le cas où les résidents sont soumis à des restrictions dans le domaine du change, alors que les étrangers ne le sont pas, en réalité. Presque tous les TIB contiennent des clauses se rapportant aux transferts de fonds liés aux IDE et sur les expropriations. Ici aussi, les États-Unis ont pris de l'avance en incluant des dispositions qui limitent les prescriptions de résultat et qui autorisent la mobilité des personnels dirigeants.

Les clauses de règlement des litiges varient, mais fixent habituellement des procédures d'arbitrage qui, dans les TIB les plus récents, sont souvent basés sur des critères internationaux de l'International Centre for Settlement of Investment Dispute (ICSID) du Groupe Banque Mondiale. Un aspect intéressant de ces clauses est qu'elles permettent parfois à des organismes privés d'un pays partenaire d'intenter des actions contre le gouvernement de l'autre pays.

Situation des investissements dans les accords régionaux actuels

Au niveau régional, certains traités sont seulement des extensions multipays d'un TIB, c'est-à-dire des accords d'investissement autonomes. Parmi ceux-ci on compte, par exemple, l'Accord sur les investissements et

la libre circulation de capital arabe parmi les pays arabes de 1970, et le Protocole de Colonia de 1993 sur l'Encouragement et la protection réciproque des investissements dans le cadre du MERCOSUR. D'autres, plus intéressants pour nous, sont inclus dans des AIR plus larges couvrant aussi le commerce et, parfois, d'autres domaines. Parmi eux, l'UE, le Pacte Andin, l'ALADI, l'ALENA et le COMESA ont tous un volet portant sur les investissements.

Le plus important dispositif concernant les investissements est celui de l'UE, dont l'objectif est de créer un Marché commun doté d'un marché unique des capitaux et de l'investissement. Les restrictions aux investissements et au mouvement des personnes ont disparu depuis longtemps, et les points de friction qui subsistent concernent des domaines comme les différences en matière de fiscalité et de droit des affaires. Le Marché unique européen a tenté de résoudre un certain nombre de ces questions, mais le travail n'est pas encore terminé. Une partie importante de l'intégration des marchés de capitaux de l'UE est sa politique dans le domaine de la concurrence, qui porte sur les pires excès en matière d'aide aux investissements (connus sous le nom d'aides publiques).

Tout comme dans le domaine du traitement des IDE, les États-Unis ont joué un rôle de précurseur sur la question des investissements dans les AIR. L'ALENA dispose d'un volet novateur et approfondi sur la question des investissements, notamment si l'on tient compte du fait que ce n'est qu'un accord de libre-échange et non une union douanière. Elle est devenue un modèle pour d'autres associations comme le Groupe des Trois et l'APEC, notamment pour ce qui est des principes d'investissement non obligatoires.

L'ALENA prévoit le statut national pour l'établissement, le statut NPF pour l'établissement et la gestion, l'interdiction de nouvelles prescriptions de résultat et l'abolition progressive des anciennes, une garantie de convertibilité au taux du marché pour le rapatriement des bénéficiaires, désinvestissements, etc., et l'interdiction des expropriations sauf pour une raison d'intérêt public et sur une base non discriminatoire, les indemnités étant équivalentes à la juste valeur marchande de l'investissement exproprié. C'est une liste très complète, même si les signataires ont fait un nombre d'exceptions dans une annexe au chapitre des investissements, y compris des exceptions générales dans le domaine de la sécurité nationale et des exceptions particulières à certains secteurs et à certains pays. L'ALENA dispose également d'un régime étendu de règlement des différends qui autorise les actions privées contre des gouvernements.

En 1994 les membres de l'APEC s'étaient mis d'accord sur une série de principes encore plus étendus mais n'ont pu le faire que sur une base

non contraignante. Ces principes représentent, en somme, un objectif vers lequel les régimes nationaux pourraient vouloir évoluer avec le temps. Ils ne présentent aucune protection concrète pour le moment et n'ont donc qu'un très léger effet (psychologique) sur les flux d'investissements à l'intérieur de l'APEC.

Les accords d'investissement multilatéraux

De nombreux accords bilatéraux ou multilatéraux autres que les AIR incorporent le traitement national. C'est notamment le cas des Codes de libéralisation des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes de l'OCDE et de ses Instruments de traitement nationaux, qui prévoient que les entreprises non-résidentes qui ont été autorisées à s'installer dans un pays hôte soient traitées de la même manière que les firmes nationales. Un nombre de pays en développement a accepté de signer ces codes. Récemment, l'OCDE a cherché à libéraliser encore plus et à instaurer des procédures obligatoires de règlement des différends dans l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). Cette initiative a échoué parce qu'il est apparu que les pays de l'OCDE n'étaient pas prêts pour une telle mesure et que, pour diverses raisons, l'AMI a provoqué une opposition importante au sein d'organisations non-gouvernementales (Henderson, 1999). Il a également été proposé que la politique d'investissement figure à l'ordre du jour de l'Agenda du développement de Doha, mais seulement si tous les pays membres se mettent d'abord formellement d'accord sur la forme et le contenu de ces discussions lors de la réunion ministérielle de l'OMC en 2003.

L'INTÉGRATION RENFORCE-T-ELLE LA CRÉDIBILITÉ ? PAS AUTOMATIQUEMENT

Un pays qui souhaite restaurer ou accélérer la croissance doit améliorer la gestion de son économie, mais cela peut ne pas suffire s'il souffre d'une faible crédibilité à la suite, par exemple, d'erreurs politiques antérieures. Les investisseurs potentiels, nationaux et étrangers, auront tendance à se méfier des intentions proclamées par le gouvernement s'ils ont déjà été échaudés dans le passé par de brusques changements de tarifs, des hausses d'impôts ou des nationalisations. Les bénéficiaires de la réforme économique seront donc longs à se faire sentir si la crédibilité ne peut se faire qu'avec le temps. En fait, la réforme peut très bien échouer faute de crédibilité : les investisseurs refusent de suivre, ou suivent avec méfiance parce qu'ils craignent une volte-face, ou peuvent lancer des attaques spéculatives contre les réformes, et les groupes d'intérêts qui auraient à souffrir de la réforme peuvent tenter de la faire échouer.

Dans les pays en développement, une faible crédibilité peut provenir de divers facteurs. Les gouvernements, sous l'influence de groupes d'intérêts ou de préoccupations électorales, peuvent être tentés d'abandonner les réformes, ou les élections peuvent amener au pouvoir un parti opposé à ces réformes. Des régimes prédateurs peuvent effectuer des raids opportunistes sur des investisseurs, et des sociétés en proie à des conflits ethniques peuvent procéder à des redistributions destructrices. Si les gouvernements ne peuvent pas montrer de manière convaincante qu'ils s'abstiendront de telles actions, les investissements resteront probablement très limités.

Mais il est difficile – et long – pour un pays de redresser à lui seul sa réputation. Quand la réforme est contrariée par un manque de confiance, les gouvernements doivent s'efforcer de réduire l'incertitude, et un moyen d'y parvenir est de consolider les réformes par un engagement formel et crédible. L'Estonie, par exemple, qui n'avait aucune histoire indépendante, a instauré un Currency Board pour soustraire la politique monétaire à l'influence du gouvernement.

Les AIR permettent de punir les mauvaises politiques

Une autre voie peut être d'adhérer à un AIR qui pérennisera les réformes en modifiant les incitations à de mauvaises politiques. Une telle situation peut découler de ce qu'un AIR augmente les récompenses pour les bonnes politiques ou les coûts d'une mauvaise, directement ou parce qu'il permet des « punitions » de la part des autres membres de l'AIR en cas de violation des « règles du jeu » (Fernandez et Portes, 1998). Dans ce dernier cas, les partenaires doivent avoir le pouvoir et la volonté de mettre en œuvre les réformes nécessaires. Les partenaires doivent être suffisamment grands et stables, et montrer un intérêt suffisamment fort envers l'AIR, pour faire l'effort de ramener le pays visé à la raison. C'est la une combinaison difficile à réaliser, car plus un pays est vaste et stable, moins il aura besoin d'un AIR pour prospérer.

Un pays partenaire devrait être plus sensible au sort d'un voisin que d'un partenaire plus éloigné, et plus disposé à lui servir d'ancrage politique. La situation économique du Mexique est plus importante pour les États-Unis que celle de l'Argentine, car le Mexique est un partenaire commercial plus important et parce que l'instabilité sociale et politique du Mexique peut affecter directement le bien-être visible des États-Unis, notamment par l'immigration (voir François, 1997 et l'encadré 4.1). De même, l'UE sera plus sensible à la situation en Pologne ou en Hongrie qu'à ce qui se passe au Zimbabwe.

Un grand pays peut aussi contribuer à l'intégration dans ses anciennes colonies. La tutelle de la France a donné aux deux unions monétaires africaines de la zone CFA, qui se sont maintenues pendant plus de quatre décennies, assez de crédibilité pour surseoir pendant des années à une nécessaire dévaluation. De même pour la SACU, qui a plus de 80 ans, le British Colonial Office a maintenu pendant un demi-siècle la crédibilité de cette union douanière, avant qu'elle ne devienne une sorte d'AIR Nord-Sud régentée par l'Afrique du Sud.

Encadré 4.1 – L'ALENA et la crédibilité des réformes mexicaines

L'ALENA a-t-elle renforcé la crédibilité des politiques de réforme du Mexique ? Une manière de le vérifier est d'examiner le comportement du Mexique à la suite des crises de la dette de 1982 et de 1994. La crise de 1982 a entraîné une énorme augmentation des interventions du gouvernement, qui a nationalisé le système bancaire et mis en place un contrôle des changes, un régime généralisé de licences d'importation, et un contrôle des investissements étrangers.

Le Mexique a commencé à libéraliser son économie vers 1985, en abolissant le régime des licences d'importation, en levant les restrictions de change et en abrogeant ses lois sur les investissements étrangers et la propriété intellectuelle. Il a adhéré au GATT en 1986 et a instauré un mécanisme officiel de consultations avec les États-Unis sur le commerce et les investissements bien avant la création de l'ALENA.

En 1985, le taux moyen des droits de douane mexicains était de 18,5 % (100 % sur certains produits), et le taux moyen sur les biens de consommation était de 45 %. Après son entrée au GATT, les taux consolidés ont sensiblement diminué et ses tarifs par secteur sont tombés à entre 4 % et 13,1 %. Les droits furent encore réduits lors de l'entrée du Mexique dans l'ALENA en 1994. Ainsi, avec son adhésion au GATT et à l'ALENA, le gouvernement mexicain a sérieusement réduit sa capacité à augmenter ses tarifs douaniers et à abandonner ses réformes en matière de commerce et d'investissement.

Alors que la crise de 1982 avait été suivie de nationalisations, de contrôle des changes, et d'une forte poussée de protectionnisme pour défendre la balance des paiements, ce phénomène ne s'est pas reproduit en 1994. Avec le soutien des organisations multilatérales et des États-Unis – de loin le principal partenaire commercial du Mexique – les interventions ont eu pour but de stabiliser l'économie sans la fermer. Et bien que le protectionnisme ait augmenté sur certains produits étrangers à l'ALENA, l'orientation générale vers l'ouverture n'a pas été sérieusement remise en cause.

Comment expliquer la différence de réactions aux deux crises ? Certains ont fait valoir que le changement dans le climat intellectuel en faveur de la libéralisation était suffisamment fort (Bhagwati et Panagariya, 1996). Ceci était manifestement important et sans doute nécessaire, mais il est également plausible que le Mexique avait verrouillé ses politiques en accédant au GATT et à l'ALENA de telle sorte qu'une volte-face se serait révélée très coûteuse.

Si les réformes sont clairement inscrites dans un traité AIR, et qu'un mécanisme de sanctions clair et crédible est prévu, un AIR Nord-Sud peut représenter un puissant mécanisme d'engagement et accroître la crédibilité des réformes. En inscrivant les réformes dans le texte de l'AIR, les sanctions éventuelles acquièrent formellement un fondement légal, et si les réformes conditionnent également le bien-être du pays partenaire, l'application des sanctions par celui-ci sera politiquement légitimée⁴. Les cas les plus courants dans lesquels les traités définissent les politiques sont les relations commerciales entre pays membres d'un ALE, les politiques commerciales extérieures dans une union douanière, et peut-être certaines questions en matière d'investissements, comme le traitement national. Les accords peuvent également prévoir diverses mesures d'intégration approfondie et ainsi générer une crédibilité dans ces domaines également (voir encadré 4.2).

Ce que les traités AIR n'incluent habituellement pas, ce sont les questions macroéconomiques et de politique générale nationale. Whalley (1998b) soutient qu'un souhait d'accroître la crédibilité des réformes intérieures était au centre des préoccupations du Mexique dans les négociations du traité ALENA. « Les négociateurs mexicains étaient moins préoccupés d'obtenir des concessions réciproques... L'intention était manifestement que ce processus contribue à solidifier les réformes de politique intérieure » (71-72). Mais, en fait, l'ALENA ne portait ni sur les politiques macroéconomiques (qui devinrent totalement incontrôlables dans la période qui a suivi l'application de l'accord en 1994), ni sur les privatisations ou la déréglementation, qui ont d'ailleurs évolué plutôt lentement au Mexique. En fait, on pourrait avancer que l'attention considérable qui s'est portée sur l'ALENA au début des années 1990 a encouragé une vision trop optimiste des perspectives économiques du Mexique, détourné l'attention de la gestion macroéconomique, et découragé une politique de stabilisation, par crainte de faire retomber l'enthousiasme politique en faveur de l'ALENA de part et d'autre de la frontière. Par contre, les accords sur l'élargissement de l'UE avec les pays en transition d'Europe centrale et orientale couvrent un certain nombre de réformes de politique nationale (notamment dans le domaine de la concurrence), comme c'est le cas des AIR entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, et entre l'Islande et l'UE.

4. Au 21^e siècle, un pays du Nord qui imposerait des sanctions qui ne seraient ni légalement fondées ni politiquement nécessaires serait probablement accusé de néocolonialisme ou d'ingérence.

Encadré 4.2 – La crédibilité de l'intégration en profondeur : le Marché Unique européen

Holmes et Smith (1998) estiment que l'abolition des barrières commerciales intrarégionales dans le cadre du Marché Unique européen constitue une baisse de la prime de risque sur les investissements. Selon eux, les engagements en matière de politique commerciale des gouvernements de la Communauté européenne (devenue l'Union européenne) ont réduit les incertitudes et ont créé plus d'investissements et plus de croissance. Si ces engagements s'étaient limités à des baisses de tarifs, il n'est pas sûr qu'ils auraient pu être appliqués seulement à la région, ils auraient pu devoir l'être multilatéralement. Mais ils étaient plus approfondis, dans des domaines comme les normes, les formalités douanières, et les réglementations nationales, sur lesquels les institutions européennes sont particulièrement vigilantes, et sur lesquels les institutions centrales – la Commission européenne et la Cour de Justice européenne – ont reçu de nouveaux pouvoirs. Baldwin, François et Portes (1997) prévoient une réduction similaire de la prime de risque pour les pays d'Europe orientale lorsque ceux-ci feront leur entrée dans l'UE au cours de la prochaine décennie.

Les AIR peuvent encourager les bonnes politiques

Un AIR peut accroître les bénéfices d'une politique favorable à l'investissement en élargissant le marché potentiel. De même elle peut alourdir le coût d'une politique hostile à l'investissement ou de laxisme fiscal car le marché domestique devient plus exposé à la concurrence. On en déduira qu'un AIR réellement libéral peut augmenter la crédibilité de professions de foi de bonne politique, alors qu'un AIR qui ne fait rien pour augmenter la concurrence et l'ouverture ne fera pas grand-chose non plus pour la crédibilité. En bref, les effets directs de crédibilité auront tendance à accroître les effets statiques abordés dans le chapitre 2. Elles sont le glaçage sur le gâteau de la politique proconcurrentielle, et s'il n'y a pas de gâteau, il n'y a pas de glaçage.

Un AIR peut également stabiliser les politiques commerciales du plus grand partenaire. La plupart des AIR disposent de mécanismes de règlement des différends, qui peuvent améliorer la sécurité des accès aux marchés en instituant un forum où examiner les litiges. De tels mécanismes sont, cependant, souvent très politiques et ont des relents de manipulations. Un petit pays peut n'avoir que peu de moyens de lutter efficacement si son plus grand partenaire revient sur ses engagements, par exemple en imposant injustement des mesures anti-dumping pour aider un groupe d'intérêt national. En outre, même lorsque le plus petit partenaire peut réclamer que le problème soit pris en compte, la solution prend souvent la forme d'un accès garanti pour des quantités déterminées politiquement, plutôt que d'un rétablissement de la libre concurrence. La sécurité d'accès

peut être particulièrement intéressante si l'on redoute des conflits commerciaux. Dans les débuts des négociations de l'ALENA, le président du Mexique de l'époque, Carlos Salinas de Gortari, a déclaré : « ce que nous voulons ce sont des relations commerciales plus étroites avec le Canada et les États-Unis, particulièrement dans un monde où se créent de grands marchés régionaux. Nous ne voulons pas être laissés au-dehors de ces marchés régionaux » (cité par Perroni et Whalley, 1994).

Les AIR peuvent révéler la volonté de réforme des gouvernements – S'ils sont sincères

L'utilisation d'un AIR peut servir à montrer qu'un gouvernement a changé d'attitude, et il devient alors comme une incitation à suivre une bonne politique (ndt : good policies). Si l'adhésion à un AIR entraîne des frais (politiques) fixes, par exemple un conflit avec des groupes de pression menacés par une concurrence accrue, et si une politique avisée ou libérale est nécessaire, l'adhésion offre au gouvernement un moyen de démontrer sa volonté, car seul un gouvernement dont les intentions sont vraiment libérales franchira le pas. Donc, en présence d'informations asymétriques sur la nature d'un gouvernement, un AIR peut renforcer la crédibilité.

Cette conception est une explication convaincante de l'engouement récent des gouvernements de certains pays en développement pour les AIR. Une évolution s'est produite dans les esprits sur les conditions politiques de la croissance économique, et après plusieurs décennies de politiques introverties, les gouvernements souhaitent manifestement pouvoir signifier de sincères changements dans leur attitude. Il n'est cependant pas certain qu'un AIR soit la meilleure façon de le faire savoir, ni que la volonté de faire savoir suffise à justifier un AIR. D'abord, il y a la question du « glaçage sur le gâteau » déjà mentionné. Si un AIR est véritablement libéral – c'est-à-dire s'il augmente la concurrence et crée du commerce – il est déjà bénéfique (par rapport au statu quo) pour ces raisons, et la crédibilité est un avantage supplémentaire, mais un avantage qui pourrait être supérieur aux gains statiques de base. Ensuite, il y a d'autres moyens de rechercher et d'obtenir une crédibilité : adhérer aux politiques commerciales contraignantes de l'OMC, adopter l'article VIII des statuts du FMI, un discours public et des engagements constitutionnels, par exemple ⁵. De

5. L'article VIII des statuts du FMI porte sur les obligations générales des membres, et demande que l'on évite notamment les restrictions aux paiements en devises, les pratiques discriminatoires sur les changes, l'inconvertibilité des avoirs en devises étrangères, et recommande certaines pratiques en matière de renseignements sur les données nationales, des consultations sur les accords internationaux en vigueur et une coopération dans le domaine des instruments de réserve.

telles mesures ne comportent pas les risques de détournement de commerce liés aux AIR.

En outre, la crédibilité politique d'un pays ne bénéficiera pas de son adhésion à un AIR si son gouvernement ne s'est pas déjà engagé à faire des réformes. On peut comparer la Grèce, qui n'a pas entrepris des réformes pourtant nécessaires, avec l'Espagne et le Portugal, qui l'ont fait. Le Portugal et l'Espagne ont gagné en crédibilité et ont connu une augmentation des IDE alors que la crédibilité de la Grèce – et le volume des IDE – sont restés faibles. Cet exemple confirme que même de solides AIR Nord-Sud ne suffisent pas pour garantir de bonnes politiques et une crédibilité. Alogoskoufis (1995) estime même que l'adhésion de la Grèce à la Communauté européenne a aggravé les problèmes politiques de la Grèce car les transferts dont elle a bénéficié lui ont permis de retarder les réformes. Une autre déception de ce genre devrait apparaître à propos du partenariat entre l'UE et les pays ACP (voir encadré 4.3).

Encadré 4.3 – Les AIR renforceront-ils la crédibilité en Afrique ?

Les pays africains ont un grand besoin de crédibilité politique. Un afflux d'investissement et de technologie soutiendrait fortement les politiques de croissance qui sont absolument indispensables pour réduire la pauvreté dans ces pays. Malheureusement, les AIR ne semblent pas devoir être d'un grand secours dans ce domaine, et s'ils détournent l'attention de questions nationales bien plus importantes en matière de crédibilité, ils pourraient même être néfastes.

Nous avons déjà affirmé que même si le rassemblement de plusieurs économies pauvres dans un bloc commercial peut présenter des avantages, cela ne s'applique pas au problème de la crédibilité. C'est pourquoi seuls les AIR Nord-Sud sont pertinents ici, et parmi ceux-ci, seul ceux qui existent avec l'UE importent. (Le commerce des États-Unis avec l'Afrique est faible, et porte essentiellement sur le pétrole : l'UE est beaucoup plus importante pour l'Afrique, tant en raison des liens traditionnels qui existent que de la géographie, et des flux de commerce et d'investissement). Par l'Accord de Cotonou conclu en 2000 l'UE et les pays ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique) sont convenus de transformer les accords commerciaux non réciproques de Lomé en des AIR Nord-Sud complètement réciproques, sous la forme d'Accords de partenariat économiques (APE). Une des raisons principales de cette initiative est le souci des ACP de gagner en crédibilité, en utilisant l'UE comme un élément extérieur de discipline (Collier, 1996). Nos analyses indiquent qu'il est peu probable qu'ils réussissent leur tentative (d'autres réserves sont formulées dans Winters, 2000 et Schiff et Winters, 2002b).

Même sur la question limitée des instruments négociés dans le cadre de l'AIR, comme les tarifs sur les échanges intra-bloc, il faut se demander quelles raisons l'UE aurait de contraindre un petit pays africain à respecter ses engagements. L'UE a, sans aucun doute, le pouvoir de négociation nécessaire pour

le faire, mais en a-t-elle la volonté ? Ses traditions en matière de politique commerciale, même entre ses membres, sont plutôt pragmatiques et, comme la gestion des relations intra-bloc au sein des APE s'effectue à un niveau politique élevé, il est facile d'imaginer le recours fréquent à des arrangements et autres dérogations provisoires plutôt qu'à des sanctions. Les dégâts en termes politiques et de relations publiques, si l'UE venait à exclure un de ses fournisseurs traditionnels parce que celui-ci, comme le diraient les journaux, « était malheureusement obligé de relever ses tarifs douaniers pour faire face à un déficit budgétaire », seraient bien trop élevés. D'autant plus que la plupart des pays ACP sont d'anciennes colonies des pays de l'UE. Mais en fin de compte, les pays ACP sont si petits et lointains que les pays de l'UE n'ont aucun intérêt réel pour leurs marchés ou à leur réussite.

Même si les APE confortent la crédibilité des tarifs peu élevés des pays ACP sur les produits de l'UE, ils n'auront guère d'influence sur leurs politiques commerciales à l'égard des pays tiers, ce qui est au moins aussi important dans la perspective des pertes qui pourraient découler d'éventuels détournements de commerce. Les membres d'ALE définissent leurs propres politiques commerciales, et donc il n'y a pas de discipline générale et guère de raisons politiques, morales ou juridiques qui amèneraient l'UE à obligé leurs partenaires ACP à se montrer libéraux dans ce domaine. Il y a certaines incitations voulant par exemple que si les droits sur les importations en provenance de l'UE sont ramenés à zéro, les droits sur les importations des autres fournisseurs baisseront également, mais leur application n'est pas garantie (voir chapitre 3). De même, bien que l'UE s'efforce d'inciter certains autres partenaires associés à libéraliser leurs échanges réciproques (par exemple avec la Zone de libre-échange d'Europe centrale ou dans la zone méditerranéenne) elle n'a pas poussé à une libéralisation des échanges de ses partenaires avec les autres pays, qui entraînerait des pertes pour l'UE.

Les APE ne sont pas un dispositif puissant pour mettre en évidence les intentions libérales des pays ACP, simplement parce que ces pays n'ont pas beaucoup d'intentions dans ce domaine. Dans les négociations, les ACP se sont opposés à l'ouverture de leurs marchés aux importations de l'UE, et ont exigé de très longues périodes d'adaptation, après avoir tenté d'obtenir de l'OMC une dérogation qui aurait permis à la Convention de Lomé (qui n'est pas conforme aux principes de l'OMC) de continuer indéfiniment. La dérogation obtenue en 2001 est valable jusqu'en 2008.

Les voies régionales et multilatérales de la crédibilité

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles un AIR pourrait offrir une meilleure ou une plus grande crédibilité que des accords multilatéraux, notamment l'OMC. D'abord, de nombreux pays ont consolidé leurs tarifs auprès de l'OMC à des niveaux supérieurs à ceux qu'ils appliquent effectivement, et ils peuvent donc relever leurs droits sans enfreindre leurs obligations envers l'OMC. Étant donné la faiblesse des mécanismes de pérennisation, les investisseurs nationaux et étrangers hésiteront encore longtemps à s'engager.

Ensuite, les AIR permettent aux pays de s'engager dans des domaines où il est difficile d'avoir des négociations multilatérales, comme certains aspects d'une intégration approfondie, les codes d'harmonisation des investissements par exemple. Donc, non seulement il y a davantage de domaines qui sont encadrés, mais il y a plus de domaines où des sanctions peuvent être envisagées.

Enfin, pour que les engagements soient crédibles, il faut qu'il y ait un degré élevé d'assurance que les violations seront suivies de sanctions. Les actions d'un pays au sein de l'OMC affectent davantage de pays qu'au sein d'un AIR qui, par définition, ne comprend qu'un nombre limité de membres. C'est pourquoi les membres d'un AIR supportent une plus grande partie des pertes découlant d'une violation – 100% dans le cas d'un AIR comptant deux pays – et ont davantage de motifs d'exercer des représailles que les pays au sein de l'OMC. En outre, les membres d'un AIR ont moins de chance de profiter de la situation (en laissant d'autres pays prendre les sanctions) et plus d'intérêt à crédibiliser l'accord dans son ensemble (Fernandez et Portes, 1998).

En revanche, l'OMC dispose de procédures disciplinaires éprouvées, elle peut compter sur les principales puissances commerciales, et elle est moins sujette aux renégociations et aux pressions politiques internes. En outre, comme il a été dit plus haut, seuls les « bons » AIR auront un effet sur la crédibilité. Donc, même si un pays en développement fait partie d'un AIR Nord-Sud, il peut également bénéficier de son appartenance à l'OMC. Le Mexique a utilisé à la fois le GATT et un AIR pour asseoir ses réformes (voir encadré 4.1), comme l'ont fait les pays d'Europe orientale, qui ont demandé à adhérer à l'OMC et à l'Accord européen au cours de la dernière décennie.

LES AIR PEUVENT ENCOURAGER LES INVESTISSEMENTS

Il faut davantage qu'une politique commerciale pour attirer les investissements. Le climat d'investissement, notamment, a aussi son importance. Cette section examine comment une politique d'intégration peut influencer les investisseurs et se demande si l'intégration a un effet positif sur la croissance.

L'intégration peut affecter les incitations à l'investissement

Pour que les changements politiques aient un effet positif sur l'investissement, ils doivent augmenter les perspectives de retour (sur investissement) ou faire baisser les coûts. Des études récentes (par exemple Baldwin et Forslid, 1996 ; Baldwin et Seghezza, 1996 ; Baldwin, Forslid et

Haaland, 1996) indiquent que le taux de rendement du capital (et sur investissement) peut monter dans tous les pays en cours d'intégration quelle que soit l'abondance du capital⁶. Les chercheurs soulignent que l'intégration régionale réduit habituellement les coûts de transaction des produits marchands plus que ceux des produits non marchands, ce qui oriente l'offre et la demande vers les produits marchands. Si, comme il est généralement admis, les produits marchands ont une plus forte intensité en capital, la libéralisation aura pour effet d'augmenter la demande en capital et donc d'accroître le rendement de celui-ci. Le taux de rendement supérieur augmente alors le montant de capital que l'on souhaite utiliser et donc augmente l'investissement. (Des investissements supplémentaires sont nécessaires pour augmenter le stock de capital, mais même lorsque le niveau souhaité a été atteint l'investissement ne reviendra pas à son niveau initial car le nouveau volume de capital exigera plus d'entretien et de remplacement). En outre, une plus forte concurrence dans les secteurs marchands peut générer une amélioration de l'efficacité, des mark-ups moins élevés et une plus grande demande d'intrants dans ces secteurs, ce qui augmentera encore la demande relative de capital. L'intégration peut également influencer sur le prix des biens d'équipement. Une baisse des droits et des coûts de transaction sur les importations de biens d'équipement peut réduire le coût des biens d'investissements, et donc augmenter le taux de rendement et l'accumulation. Une plus forte concurrence des importations de biens d'équipement peut également pousser l'industrie nationale de ce secteur à une plus grande efficacité.

De tels arguments ont moins de force dans les pays à faible revenu que dans ceux à revenu moyen, car dans les premiers, les biens d'équipement sont déjà faiblement taxés et il n'y a pas de secteur national dans ce domaine avant l'intégration. Les pays en développement ont souvent fortement protégé leurs industries en imposant des tarifs faibles ou nuls sur les biens d'équipement et en taxant fortement les produits finis. Cette pratique accorde aux secteurs à forte intensité en capital la plus forte protection possible, si bien que si ces secteurs ont à souffrir de l'intégration (ce qui peut très bien être le cas dans un AIR Nord-Sud) il en résultera une baisse de la demande de capital et d'investissement. En outre, évidemment, pour un petit pays qui continue à importer des biens d'équipement du reste du monde, les prix ne changeront pas, comme nous l'avons expliqué au chapitre 2.

6. Ces études ont été réalisées principalement dans la perspective du Marché unique européen mais elles peuvent également s'appliquer à des AIR comprenant des pays en développement.

L'intégration régionale qui va au-delà des baisses de tarifs peut améliorer l'efficacité du secteur financier, en réduisant les taux des prêts bancaires et le coût des financements, ce qui stimule l'investissement. Ceci peut être bénéfique pour les pays en développement. Deux petits pays en développement peuvent bénéficier de l'intégration de leurs secteurs financiers en raison d'une plus grande compétitivité et parce que l'intégration peut leur permettre de mieux diversifier leurs portefeuilles et de réduire leur prime de risque. Les avantages seront cependant modestes, si les pays ont les mêmes dotations factorielles et les mêmes structures de production et sont sensibles aux mêmes chocs. Les avantages d'une plus grande concurrence seraient plus importants dans un AIR avec un partenaire plus grand qui dispose d'un secteur financier bien développé que dans un AIR entre pays en développement, et les gains d'une libéralisation non discriminatoire seraient encore plus grands. L'intégration financière est, cependant, difficile, et même l'UE a eu besoin de plusieurs décennies pour y parvenir. Et comme nous le disons au chapitre 6, l'intégration en profondeur nécessaire pour obtenir de tels avantages est pratiquement absente des AIR Sud-Sud.

Dans l'ensemble, les affirmations selon lesquelles un AIR augmentera les retours et l'investissement dans les pays en développement sont plus vraisemblables dans le cas d'AIR Nord-Sud que Sud-Sud. En outre, une hausse des investissements ne doit pas être confondue avec une hausse du bien-être économique, un investissement malavisé peut diminuer le bien-être. Le caractère conditionnel des arguments avancés doit également être gardé à l'esprit. Les AIR peuvent augmenter les investissements, mais pour en être sûr, il faut veiller à ce que les conditions requises soient bien réunies. Un AIR n'augmentera le retour sur investissement qu'en fonction de l'intensité en capital des divers secteurs et de la structure initiale des tarifs douaniers. L'ouverture du secteur financier dans un contexte d'instabilité des politiques macroéconomiques (fiscalité et taux de change) sera probablement plus nuisible qu'utile.

Enfin, les AIR ne sont pas *nécessaires* pour stimuler les investissements. Des réformes générales, comme une stabilisation, une libéralisation des marchés et des privatisations devraient augmenter les retours sur tous les facteurs, et suffiraient probablement à augmenter l'investissement privé. Dans le milieu des années 1970, le Chili a entamé un processus en profondeur de réformes économiques unilatérales qui a conduit à une hausse sensible de son taux d'épargne et d'investissement, qui est devenu proche de celui des « tigres » d'Asie orientale. (En fait, le Chili a *quitté* le Pacte Andin pour pouvoir mener à bien ses réformes). Un AIR n'est pas non plus *suffisant* pour attirer les investissements, comme nous l'avons vu

à propos de la Grèce. Ce qui semble le plus important c'est la qualité des politiques nationales. Un pays qui souffre d'une faible crédibilité (par exemple en raison d'une longue histoire de politiques non libérales et de réformes manquées) peut tirer parti d'un AIR Nord-Sud pour augmenter le niveau des investissements s'il met d'abord en œuvre des réformes sérieuses et utilise ensuite l'AIR pour leur donner plus de crédibilité.

L'investissement ne crée pas nécessairement de la croissance dans les AIR

Baldwin (1989, 1992), dans une importante étude analytique *ex ante* des effets de l'investissement dans un AIR, postule un effet d'investissement positif découlant du Marché unique européen. Les premières estimations situent les gains statiques du Marché unique à environ 5 % du PIB (CEC, 1988). Considérant ceux-ci comme de purs gains de productivité qui augmentent les taux de rendement, Baldwin prévoit que l'investissement doit augmenter également. Abordant cette augmentation dans le contexte du modèle de croissance de Solow (1956), dans lequel le taux de croissance régulier (à long terme) est exogène et ne dépend pas des politiques gouvernementales, Baldwin soutient que lorsque le capital s'accumule, l'économie peut s'accommoder d'un niveau plus élevé de revenu, et que donc la croissance s'accéléra temporairement quand elle approche ce niveau. Baldwin parle à propos de cet effet de moyen terme d'« effet revenu », qui ajoute encore peut-être 5 % au PIB, le « bonus de croissance de moyen terme ». Mais alors que l'effet revenu statique du Marché unique est essentiellement gratuit (si l'on ignore des coûts d'ajustement temporaires) et représente dont un gain de bien-être pur, l'effet de richesse de moyen terme doit, lui, être financé par plus d'investissement. Il faut donc sacrifier la consommation du moment au profit d'une consommation plus élevée dans l'avenir. C'est pourquoi le gain provenant de l'effet de bien-être à moyen terme est seulement de 0,5 % du PIB, un dixième seulement de l'effet revenu proprement dit (Baldwin, 1993). L'effet statique serait étalé sur cinq à sept ans après l'achèvement du Marché unique dans l'UE, et il faudra près de dix ans pour que se réalise la moitié de l'effet à moyen terme.

L'intégration dans l'UE aura probablement un plus grand effet sur l'investissement et la croissance que les AIR ne comprenant que des pays en développement. Le Marché unique ne porte pas seulement sur des questions frontalières comme les obstacles tarifaires et non tarifaires, mais s'oriente également vers une intégration « en profondeur » portant sur la levée de tous les obstacles aux mouvements de biens, de services, de personnes et de capitaux, et porte sur un marché beaucoup plus vaste. Il

devrait avoir un effet plus important sur la contestabilité des marchés et de la compétitivité des entreprises que n'en aurait une simple abolition des barrières douanières à l'intérieur d'un bloc plus petit comme la plupart des AIR Sud-Sud.

Les preuves d'un effet des AIR comprenant des pays en développement sur l'investissement sont rares et ambiguës. Brada et Mendez (1988) ont fait une estimation des effets de l'intégration sur la formation de capital dans les AIR comprenant des pays développés et en développement (AELE, CEE, CAEM, ALALE et CEA) et ont observé qu'à l'exception du CAEM (ou Comecon), l'investissement a augmenté mais que ses effets sur la croissance sont restés très faibles. Ils concluent que « les effets dynamiques de l'intégration ne peuvent ni expliquer la croissance rapide des pays d'Europe occidentale dans les années 1960 ni servir à justifier sérieusement d'encourager les pays non membres à adhérer à des groupes existants ou à en créer de nouveaux » (167).

De Melo, Montenegro et Panagariya (1993), par contre, signalent que les AIR africains comme la CEAO et l'UDEAC ont connu une hausse de leurs taux d'investissement après l'intégration. Dans la CEAO, créée en 1974, le taux d'investissement dans les pays membres a augmenté de 6,8 % du PIB pour la période 1960-1972 à 8,6 % pour la période 1973-1985. Pour l'UDEAC, fondée en 1973 les augmentations correspondantes sont de 15,9 % et 18,3 %. Pour le Pacte Andin (1969) elles passent de 18,3 % à 19 %.

De tels stimuli ne sont cependant pas indubitablement souhaitables lorsque les barrières douanières extérieures sont élevées. Avec des barrières élevées, l'investissement peut aller au secteur à forte intensité en capital très protégé, dans lequel le taux privé de retour sur capital est élevé, mais le taux social de rendement est faible, voire négatif. C'est pourquoi la hausse du taux d'investissement ne doit pas nécessairement augmenter le taux de croissance pour augmenter le bien-être. De Melo, Montenegro et Panagariya (1993) ne voient pas de différences importantes entre les taux de croissance des pays appartenant à des AIR et ceux d'autres pays et, dans une analyse régressive multivariée, ils ne voient aucun effet de leur appartenance à des AIR sur la croissance dans les pays en développement. Malgré une hausse du taux d'investissement dans la CEAO, l'UDEAC et le Pacte Andin, la croissance du revenu a baissé dans les trois organisations. Le recul des taux de croissance n'est pas nécessairement imputable à la création des AIR, car le taux de croissance de l'ensemble des (78) pays en développement et des pays de l'OCDE ont également reculé sur cette période, probablement en raison du choc pétrolier de 1973. Quoi qu'il en soit, ces replis ne permettent certainement pas de sou-

tenir que le régionalisme favorise la croissance, un sujet sur lequel nous reviendrons au chapitre 5.

Une importante leçon de ces résultats est que le sacrifice du moment qu'implique un investissement supplémentaire n'entraîne pas nécessairement des bénéfices supplémentaires si l'investissement se fait dans un environnement soumis à des distorsions. Par contre, dans un environnement politique libéral où les prix relatifs nationaux reflètent les prix mondiaux et les taux de rendement privés sont proches des rendements sociaux, un investissement supplémentaire sera probablement productif. Ceci est une raison de plus pour baisser les barrières commerciales extérieures lorsque des pays concluent un AIR.

INTÉGRATION RÉGIONALE ET INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER

La formation d'un AIR peut influencer les investisseurs sur la localisation de leurs investissements. La présente section examine les raisons de ces décisions, et se demande si un AIR peut attirer ces investissements.

Motivations des IDE

Bien que les IDE soient soumis aux mêmes forces qui déterminent tous les investissements, ils ont également leurs caractéristiques propres. Une raison courante des IDE est de développer les ventes locales et l'accès au marché. L'accès à des marchés vastes et riches peut être une forte motivation pour investir dans un pays. Dans une étude effectuée par le ministère japonais du Commerce international et de l'Industrie (MITI) sur les raisons des IDE japonais dans les secteurs manufacturiers d'Asie, d'Amérique du Nord et d'Europe, 70 % des personnes interrogées ont invoqué les ventes sur les marchés nationaux comme un élément essentiel (Kawai et Urata, 1996). De même, la poussée d'IDE dans les pays de l'ANASE à la fin des années 1980 est généralement attribuée à la rapide croissance que ces pays ont connu (Albuero, Bautista et Gochoco, 1992)⁷. Une condition nécessaire à ce type d'investissement est que le marché national ne soit pas aussi facilement accessible de l'extérieur du bloc. Cela signifie que les IDE motivés par la volonté d'accéder au marché a souvent pour but de « contourner » les barrières douanières. Les IDE dans le secteur de l'automobile et de ses sous-traitants des pays de l'ANASE ont aug-

7. La part des pays de l'ANASE dans les entrées de capitaux étrangers à l'échelle mondiale est passée de 2,5 % en 1985 à 4,3 % en 1990.

menté en partie parce que ces secteurs étaient fortement protégés et que les IDE étaient le seul moyen de prendre pied sur ces marchés (Bhalla et Bhalla, 1997). La même situation s'est produite dans le MERCOSUR. Il est important de noter que les IDE de « contournement » peuvent avoir des effets négatifs : ils peuvent réduire le bien-être économique national. Les droits orientent les investissements vers des secteurs où l'AIR n'a pas d'avantages comparatifs et, en détournant d'autres facteurs de production vers ces secteurs, il réduit la production dans les secteurs où il a des avantages⁸.

Ces facteurs vont probablement susciter des flux d'IDE provenant de l'extérieur de l'AIR plutôt qu'entre pays membres. Les firmes situées dans les pays membres obtiennent en effet l'accès à l'ensemble du marché sans délocaliser et ont donc moins de raisons d'investir dans un autre pays membre. Par contre, les firmes situées dans des pays tiers auront intérêt à installer de nouvelles capacités de production dans un pays de l'AIR et à desservir les autres pays membres du bloc avec des exportations bénéficiant du tarif (préférentiel) intérieur. Ces investissements « tête de pont » sont particulièrement probables si un certain niveau de production assure des rendements croissants, et que des investissements importants ne sont rentables qu'à partir d'une certaine taille. Le marché intégré peut devenir suffisamment important pour justifier les frais fixes de l'implantation de nouvelles filiales. Ainsi, des AIR peuvent attirer les investissements étrangers (pour produire, par exemple, des biens de consommation durables) dans un ensemble de régions en développement mieux que ne le feraient les différents marchés nationaux des pays membres. De tels effets ont-ils plus de chance de se produire dans des AIR entre grands pays, ou entre pays plus petits ? Cela dépendra de la taille relative de la demande de ces blocs pour tel ou tel produit, et de la taille minimale requise pour une production efficace. Une combinaison de petites économies peut attirer des IDE dans de petites industries, alors que celles-ci peuvent déjà exister dans des pays plus grands, même sans AIR. Par contre, il est peu probable qu'un AIR de pays en développement, quel qu'il soit, puisse attirer des IDE dans, par exemple, la production de grands avions de ligne.

8. Bhagwati (1987) a proposé une autre explication, plus commerciale, pour les IDE, qui touche aux politiques protectionnistes. Dans cette interprétation, les IDE « *quid pro quo* » sont effectués non pas pour contourner les barrières douanières mais pour prévenir le risque de protection. Contrairement aux investissements de « contournement », ces investissements sont faits pour prévenir des mesures protectionnistes. Dans ce cas, les IDE, qui s'accompagnent de transferts de technologie, représentent en quelque sorte un cadeau fait au pays hôte pour qu'il laisse entrer les produits du pays investisseur. Cette situation pourrait être fréquente dans l'UE.

Une deuxième série de motivations pour les IDE est de tirer parti de facteurs locaux de production (la main-d'œuvre locale, par exemple) et d'établir des pôles d'exportation. Dans l'étude du MITI déjà mentionnée, 44 % des firmes japonaises interrogées ont indiqué que le recours à la main-d'œuvre locale était une de leurs raisons d'investir. Ces motifs sont encore augmentés si un pays en développement forme un AIR avec un pays développé, car une firme installée dans le pays en développement peut profiter d'intrants à bon marché tout en ayant libre accès à la vaste économie du pays développé. Bien que le Mexique ait longtemps été utilisé comme un pôle d'exportation vers les États-Unis, l'ALENA a provoqué, après 1994, un afflux d'IDE vers le Mexique en provenance de pays extérieurs au bloc, car de tels investissements permettaient de s'assurer un accès aux marchés des partenaires « nordistes » du Mexique (Blomström et Kokko, 1997 ; Fernandez et Portes, 1998). En 1997, près de 80 % des véhicules produits par les constructeurs américains au Mexique étaient destinés à l'exportation, contre 48 % en 1994 (USITC, 1997). À la suite de la création de l'ALENA, le Japon a réorienté une partie de ses IDE destinés aux États-Unis et au Canada vers le Mexique. Alors que les investissements japonais aux États-Unis sont principalement orientés vers le marché national (et s'effectuent principalement dans l'industrie manufacturière, le commerce, la banque et la finance), ceux effectués au Mexique, notamment dans l'industrie automobile, sont principalement destinés au marché continental de l'ALENA.

Un troisième facteur pourrait être le fait que la levée des barrières intérieures dans un AIR permette aux firmes de répartir plus efficacement leurs opérations dans les pays membres. Ainsi, si les dotations factorielles des pays membres sont différentes, les AIR pourraient susciter des IDE verticaux. Cet aspect potentiellement important des accords Nord-Sud est au centre de l'étude théorique d'Ethier (1998) sur les avantages du régionalisme. Avec un accès préférentiel garanti au marché du Nord, le pays du Sud devient une localisation intéressante pour des activités à forte intensité de main-d'œuvre. Le sachant, ce pays est plus assuré de recevoir des flux d'investissement et sera davantage disposé à une libéralisation qu'il ne le serait dans le cadre d'une libéralisation multilatérale, dans laquelle il aurait plus de concurrents en matière d'investissement. Cet argument s'applique également aux investissements intra-bloc et à ceux venant de l'extérieur.

Preuves des effets positifs de l'intégration

Il y a de nombreuses preuves indirectes de ce que la création et l'approfondissement d'un AIR stimulent les IDE. Par exemple, entre 1946 et 1970, le nombre de filiales industrielles de sociétés multinationales appartenant à la Communauté européenne a été multiplié par plus de six, de 68 à 434, alors que celles de pays européens non communautaires n'ont augmenté que de 95 à 311 (Yannopoulos, 1990). De même, la Commission européenne (1998) a établi que les IDE intracommunautaires ont augmenté plus vite que les investissements à l'extérieur de l'UE après la création du Marché unique. L'Allemagne et le Royaume-Uni, notamment, ont détourné leurs investissements des États-Unis vers l'UE à partir de la fin des années 1980.

Il est également démontré qu'à la suite de l'intégration européenne les pays membres ont attiré davantage de firmes américaines, japonaises et d'autres pays. La création du Marché unique en 1992 a eu une influence déterminante sur la décision de sociétés japonaises, coréennes et taïwanaises de s'installer dans l'UE (Motta et Norman, 1996)⁹. Le montant total des IDE dans les pays membres est passé de 10 milliards d'écus en 1984 à 63 milliards d'écus en 1989. Pendant cette période, les flux de capitaux vers les États-Unis ont également augmenté, mais à un taux sensiblement inférieur (OMC, 1995). La Commission européenne a établi que la part des IDE mondiaux entrés dans l'UE est passée de 28 % à 33 % entre 1982 et 1993.

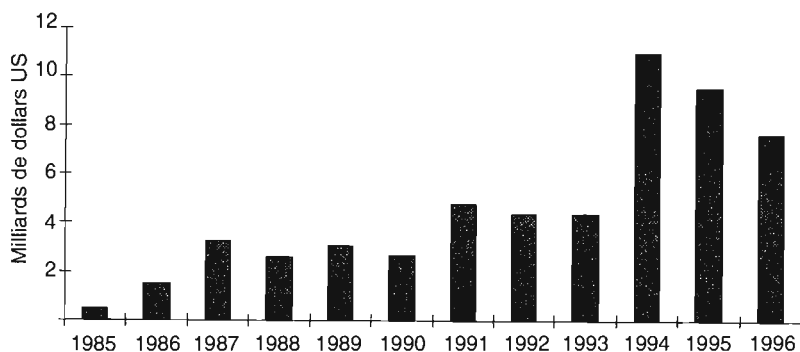
Pour ce qui est des AIR Nord-Sud, les chiffres montrent que les IDE vers le Mexique sont passés de 4,3 milliards de dollars en 1993 à 11 milliards en 1994, l'année où l'ALENA est entrée en vigueur (graphique 4.1). Il en va de même pour les AIR entre pays à revenus moyens : par exemple, après la signature du traité d'Asuncion qui a instauré le MERCOSUR, les IDE dans les pays membres sont passés de 3,5 milliards de dollars en 1991 à 18 milliards en 1996 et à 38 milliards en 1998. Avec près de 11 milliards d'IDE en 1996 (contre 1,1 milliard en 1991) le Brésil a dépassé le Mexique en tant que premier bénéficiaire d'investissements étrangers (tableau 4.1). Une réserve à propos de ces chiffres : il n'est pas possible de savoir si c'est l'existence de l'AIR lui-même qui a stimulé les IDE, ou l'évolution favorable de la politique de ces pays en général. Dans le cas du MERCOSUR, les deux se sont produits à peu près simultanément. Et les conséquences sur le bien-être sont ambiguës, car certaines

9. Motta et Norman avancent que cette situation est peut-être la conséquence d'une application plus stricte des mesures anti-dumping par l'UE à partir de 1985.

augmentations des IDE ont été causées par des distorsions commerciales et industrielles comme des tarifs douaniers très élevés, notamment dans le secteur automobile.

GRAPHIQUE 4.1

Entrées nettes d'investissements directs étrangers, Mexique, 1985-1996



Source : Banque Mondiale, World Development Indicators, plusieurs années.

TABLEAU 4.1

Entrées nettes d'investissements directs étrangers, MERCOSUR 1991-1998

(millions de dollars US courants)

Pays	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentine	2.439	4.384	2.763	3.432	5.279	6.513	8.094	6.150
Brésil	1.103	2.061	1.292	3.072	4.859	11.200	19.652	31.913
Paraguay	84	137	111	180	184	246	270	256
Uruguay	0	1	102	155	157	137	126	164

Source : Banque Mondiale, World Development Indicators, plusieurs années.

Bien qu'il y ait quelques indications sur les effets, en matière d'investissements, des AIR Nord-Nord et Nord-Sud, et même sur les AIR Sud-Sud de pays à revenus moyens, il n'y a pas d'indications de ce genre concernant les AIR Sud-Sud entre petits pays à faibles revenus. Au contraire, tous les cas cités dans la littérature font état d'un certain enthousiasme avant l'AIR, suivi d'un recul relatif. Ceci montre clairement que les AIR modifient l'opinion des firmes sur le niveau optimal d'investissement dans

les pays membres. En fait, on observe une forte augmentation pendant la période d'ajustement, mais seulement une petite augmentation durable du flux d'investissement, compatible avec le maintien du niveau plus élevé. Il n'y a pas, jusqu'ici, de preuve que les flux réguliers d'IDE ont augmenté.

Un domaine qui n'a pas été abordé ici est la capacité des IDE à produire des retombées dans le domaine des connaissances technologiques. Cette question est examinée dans le chapitre 5.

CHAPITRE 5

CROISSANCE ET LOCALISATION

La croissance économique est au cœur du développement économique, et pour beaucoup de pays la croissance doit être générée par l'industrialisation. Ce chapitre examine deux des principales préoccupations des décideurs des pays en développement, et les justifications finales de l'intégration régionale : la croissance économique et la localisation des industries.

Nous cherchons à savoir, d'abord, comment les AIR influent sur la croissance à long terme, et nous voyons que la préférence pour les AIR Nord-Sud sur les AIR Sud-Sud fondée sur les analyses des effets statiques sont également valables pour les effets dynamiques. La théorie moderne de la croissance – la théorie de la croissance endogène – met l'accent sur le rôle de la connaissance dans le développement de la productivité et de la croissance. Elle affirme que la connaissance peut très bien être transférée d'un pays à un autre par les contacts internationaux et le commerce. Les pays riches abondent en connaissances et peuvent donc permettre d'accéder beaucoup plus à la technologie que ne peuvent le faire leurs partenaires plus pauvres. Les AIR qui substituent aux importations des pays riches celles des pays pauvres peuvent donc avoir des effets pervers sur le taux de croissance des pays membres. Les AIR peuvent aussi aider les pays à augmenter leur taux de croissance en favorisant les réformes institutionnelles, et un tel effet semble également plus probable lorsque des pays en développement se joignent à des partenaires plus riches que s'ils forment des AIR avec des pays plus pauvres.

Les données concrètes concernant les AIR et la croissance sont sujettes à quelques réserves méthodologiques mais sont en réalité plutôt cohé-

rentes. Pour ce qui est des preuves que les AIR favorisent la croissance, elles sont rares pour les AIR entre pays développés, plus nombreuses en ce qui concerne les AIR Nord-Sud, et nulles pour les AIR entre pays en développement. Un examen rapide des récentes performances de pays comme le Mexique, la Pologne et le Portugal, et une analyse sérieuse des effets des AIR Nord-Sud par rapport aux AIR Sud-Sud donnent à penser qu'une intégration Nord-Sud sérieuse peut favoriser la croissance, ce qui vient confirmer la conclusion déjà formulée sur les mérites relatifs des deux types de partenariats pour les pays en développement.

Nous nous demandons ensuite comment les AIR affectent le développement et la localisation des industries dans les pays en développement, et s'ils peuvent concrètement influencer les perspectives de croissance de ces pays. La question de l'investissement, au chapitre 4, a montré que les AIR peuvent stimuler l'investissement et peuvent donc avoir un effet bénéfique sur l'industrialisation et la croissance. Dans ce chapitre nous allons au-delà de l'investissement pour étudier les mécanismes d'agglomération.

Si les économistes ont depuis longtemps observé que les industries avaient tendance à se rassembler à des endroits particuliers, ils n'ont que récemment réussi à modéliser formellement ces rassemblements, ce qui leur a permis d'identifier avec précision les conditions nécessaires à un tel processus. La théorie a pris naissance dans les efforts pour comprendre les effets éventuels de l'élargissement et de l'approfondissement de l'Union européenne (Krugman et Venables, 1990) et elle est donc directement applicable à l'étude des AIR. Cette théorie est, cependant, encore jeune, les modèles ne semblent pas encore très réalistes et ne sont jusqu'ici pas assortis de beaucoup de données empiriques. Ils relèvent plus de la parable que de la prévision, mais ils ouvrent des perspectives considérables sur les facteurs qualitatifs, et ils portent sur des préoccupations si importantes pour les décideurs comme pour le public que nous devons examiner ce qu'ils signifient pour les pays en développement.

Il y a de fortes chances pour que la création d'un AIR influence les motivations des industries à s'agglomérer. Habituellement, elle encouragera le rassemblement parce qu'un AIR augmente la taille du marché et favorise une meilleure exploitation des relations interentreprises. Un AIR peut attirer les entreprises dans les pays membres aux dépens de pays non membres, mais s'il est petit, cet effet sera également très petit. Les AIR entraînent aussi fréquemment des déplacements d'industries d'un pays membre dans un autre. Pour les AIR entre pays pauvres, ceci semble devoir intensifier les inégalités entre eux, car dans le cadre de l'AIR il sera plus facile pour les firmes de s'agglomérer dans le pays le plus riche, tout en continuant à vendre dans les autres pays membres. Pour les AIR com-

prenant des pays riches, les conséquences sont moins nettes, et il est possible que les pays les plus pauvres connaissent une forte industrialisation après leur adhésion. Pour les pays en développement, l'intégration avec des voisins plus riches (AIR Nord-Sud) semble plus intéressante, sur le plan de l'agglomération, qu'une intégration Sud-Sud.

RÉGIONALISMES SUD-SUD ET NORD-NORD STIMULENT-ILS LA CROISSANCE ?

En dernière analyse, le principal objectif de la politique commerciale est la croissance économique. Tout changement qui susciterait ne fût-ce qu'une petite augmentation du taux à long terme de la croissance économique entraînerait des gains cumulés qui dépasseraient facilement tous les avantages statiques de moyen et long termes examinés jusqu'ici. Si l'ouverture stimule la croissance, comme on le dit souvent, il n'est pas déraisonnable de penser qu'une ouverture partielle (le régionalisme) stimule au moins partiellement la croissance, d'autant plus qu'elle semble souvent influencer sur le taux d'investissement. La suite de ce chapitre étudie ces affirmations et trouve qu'elles se vérifient rarement dans les AIR Sud-Sud et quelquefois dans les AIR Nord-Sud. Il faudrait cependant garder à l'esprit que même quand le régionalisme semble avoir des effets bénéfiques, une ouverture sans discrimination les présente également.

Un AIR bien structuré peut accroître le taux de croissance sous-jacent des pays membres, et augmenter ses perspectives de développement en augmentant sa crédibilité (comme nous l'avons vu au chapitre 4) par exemple, ou en réduisant les tensions entre les pays (voir chapitre 7). Ceux-ci peuvent, alors, augmenter la productivité du travail et du capital, susciter de nouveaux flux d'investissement et de connaissances, et faire progresser l'économie de plusieurs degrés sur la voie du développement.

La notion de mesures stimulant la croissance est un sujet controversé chez les économistes. La vision traditionnelle (néoclassique) de la croissance économique n'admet aucune possibilité d'influer sur le taux de croissance à long terme, qui est déterminée de manière exogène en fonction des taux de croissance de la population et du progrès technique (Solow, 1956). Même si une politique peut influencer sur le taux d'accumulation du capital, elle ne peut affecter le taux de croissance que temporairement. Quand l'accumulation du capital augmente, sa productivité diminue, de sorte qu'à un moment donné le rapport capital/production n'augmente plus. C'est pourquoi, même si le taux de croissance à moyen terme augmente lorsque l'économie approche de son nouveau sentier de croissance, le taux de croissance à long terme n'augmente pas.

Cependant, les théories plus récentes de la croissance endogène soutiennent que la productivité du capital – et notamment le capital humain (Lucas, 1988) et le capital savoir (Romer, 1986, 1990) – ne diminue pas au total en raison d'effets d'entraînement positifs. Et donc, des mesures qui favoriseraient l'accumulation de ces facteurs pourraient continuer à augmenter le taux de croissance à long terme de la production et du revenu.

La littérature théorique sur l'ouverture et la croissance n'a pas apporté de conclusions robustes sur le lien entre les AIR et la croissance. Bien que l'ouverture soit habituellement associée de manière positive à la croissance, notamment quand le commerce ou les IDE sont un moyen de transférer des connaissances, ceci n'est pas nécessairement vérifié pour l'intégration régionale. De récents travaux empiriques montrent, cependant, que des AIR Nord-Sud peuvent induire des gains de productivité chez le partenaire en développement (voir Commerce, convergence et effets d'entraînement ci-dessous).

Le rôle clé du savoir et des institutions

L'accumulation de capital physique n'a que peu d'effets sur la croissance à long terme car celui-ci connaît en fin de compte des rendements décroissants. Il n'en va pas de même du capital humain. Bien que l'on puisse s'attendre à ce que le capital humain connaisse lui aussi un rendement décroissant, le rendement d'une personne peut être affecté positivement par le niveau moyen du capital humain disponible grâce à des effets d'entraînement positifs. Par exemple, un technicien sera probablement plus productif s'il peut avoir des échanges avec d'autres techniciens qualifiés que s'il ne le peut pas. Donc, le niveau moyen du capital humain pourrait croître sans connaître des rendements décroissants et influencer sur la croissance à long terme (Lucas, 1988).

La théorie de la croissance endogène donne le premier rôle à la connaissance : on estime que les augmentations de capital savoir auront un effet positif permanent sur le taux de croissance. La connaissance, une fois produite, a la caractéristique d'un bien public qui est que son utilisation par une personne n'empêche pas son utilisation par d'autres. La création de savoir a d'importants effets d'entraînement sur d'autres facteurs et il est donc probable qu'il présente des rendements croissants et non décroissants.

Un autre facteur important est le cadre juridique, institutionnel et réglementaire, qui englobe la qualité et la stabilité du processus politique, les droits de propriété et d'autres questions institutionnelles. Olson (1996 : 7) passe en revue les facteurs déterminant le revenu par tête et la croissance et conclut que : « l'explication la plus importante des différen-

ces de revenus entre les pays est la différence qu'il y a entre leurs politiques économiques et leurs institutions. » Hall et Jones (1999) montrent que la plupart des variations de la production individuelle par travailleur entre les pays ne peut pas s'expliquer par la dotation factorielle de chacun. Ils concluent que la performance économique à long terme d'un pays est déterminée principalement par les institutions et les politiques qui constituent l'environnement dans lequel les individus et les firmes effectuent leurs investissements, créent et échangent leurs idées, et produisent des biens et des services. Les études récentes d'Acemoglu, Johnson et Robinson (2001) et d'Engerman et Sokolof (1997) montrent que les institutions ont joué un rôle fondamental dans l'explication de la croissance au cours des siècles derniers.

Dans un tel contexte, comment la politique peut-elle influencer sur la croissance à long terme ? D'abord, un gouvernement peut favoriser l'investissement dans l'éducation et d'autres formes de capital humain. Ensuite, il peut améliorer ses institutions politiques et juridiques afin d'augmenter les incitations à accumuler et à innover. L'intégration régionale peut apporter une contribution, dans des domaines comme l'intégration politique (chapitre 6) ou la politique internationale (chapitre 7). Si, en adhérant à un AIR et en adoptant des mesures d'intégration politique, un pays améliore son cadre juridique et institutionnel, il peut en retirer un avantage sur le plan de la croissance. (Il y a cependant peu d'exemples, en dehors de l'UE, de pays qui sont engagés dans une intégration politique). L'adhésion à un AIR peut également aider un pays à améliorer ses institutions politiques si une telle démarche est une condition à cette adhésion (chapitre 7).

La politique commerciale peut jouer un rôle majeur dans l'accumulation du savoir. Le savoir a les caractéristiques d'un bien public international, avec des retombées au-delà des frontières grâce au commerce, aux IDE, aux échanges scientifiques, etc. Dans la mesure où la plupart des pays en développement ne sont pas des producteurs importants de connaissances scientifiques ou techniques, il est important qu'ils mènent des politiques de commerce extérieur qui développent l'acquisition de connaissances de l'étranger. Si l'ouverture est utile, de quelle ouverture parle-t-on ? L'ouverture générale de l'économie est-elle la meilleure façon d'absorber les connaissances étrangères ? Ou les pays en développement peuvent-ils faire mieux grâce à une politique de libéralisation commerciale préférentielle ?

Commerce, convergence et retombées du savoir

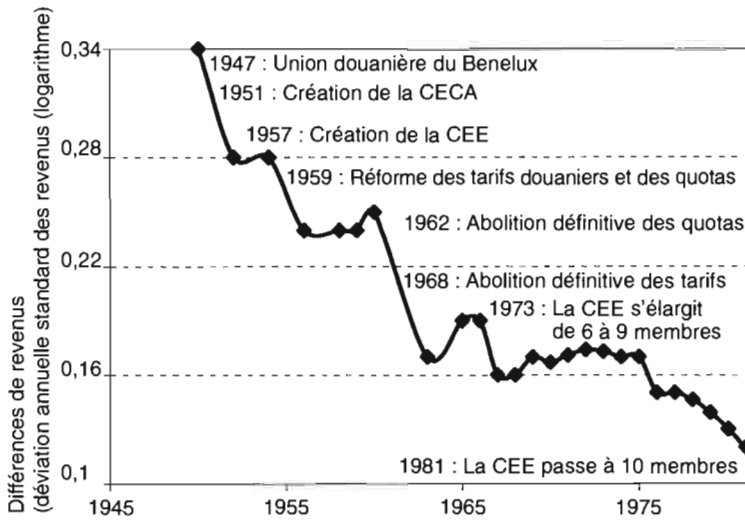
Ben-David (1993) montre de façon convaincante qu'accroître les échanges commerciaux réciproques entre pays riches conduit à une convergence vers le haut du revenu par tête. Il montre qu'en Europe, les fortes augmentations du commerce associées avec la plus grande intégration ont coïncidé avec un rapprochement spectaculaire du revenu par tête d'habitant dans ces pays. Comme le montre le graphique 5.1, il y a eu une convergence presque continue des revenus par tête en Europe tout au long du processus d'intégration, depuis la création de l'union douanière du Benelux, jusqu'en 1981. Les principales étapes furent la création de la CECA en 1951, puis de la CEE en 1957, l'abolition des quotas en 1962 et l'abolition des tarifs intérieurs en 1968. Les différences de revenus ont été réduites des deux tiers au cours de cette période, et la convergence a été orientée vers le haut, les pays les plus pauvres connaissant une croissance plus forte que précédemment.

Cela veut-il dire qu'il suffit à un pays en développement d'augmenter ses échanges commerciaux avec des pays riches pour augmenter sa croissance ? Pas dans le sens que nous venons de décrire (mais voir plus bas). Ben-David (1994) montre une convergence favorable entre pays développés, les plus pauvres rattrapant les plus riches ; pas de convergence entre les pays à revenus moyens ou entre ceux-ci et d'autres pays (y compris les pays riches) ; et une convergence négative entre pays pauvres. Il note également que la convergence est courante entre pays qui sont des partenaires commerciaux majeurs (ce que l'on appelle des clubs de convergence) mais pas entre des groupes de pays disparates (Ben-David, 1998). Ceci conforte l'idée que le commerce est le mécanisme par lequel la convergence se produit, bien que la cause sous-jacente peut être d'autres aspects de l'ouverture, comme les IDE, qui sont étroitement corrélées au commerce. Ben-David (1996) montre que l'existence des clubs de convergence est davantage attribuable à une convergence des taux de productivité globale des facteurs (PGF) plutôt que des taux d'investissement. Henrekson, Torstensson et Torstensson (1997), sont arrivés à des conclusions semblables pour la Communauté européenne et l'AELE (Association européenne de libre-échange). Ces résultats donnent à penser que (comme le prédit la théorie de la croissance endogène) la convergence découle des contacts et des informations – le savoir – générés par le commerce et les IDE, plutôt que par les incitations à l'accumulation de capital physique.

Karras (1997) a cherché à savoir si l'intégration facilitait la convergence du revenu par tête dans les pays membres, en étudiant la convergence sur la période 1960-1990 dans trois AIR : l'ANASE (5 pays), l'UE (15 pays) et l'ALALE (7 pays). Les trois études empiriques donnent des

GRAPHIQUE 5.1

Égalisation des échanges : libéralisation du commerce et convergence des revenus



Note : CECA : Communauté européenne du charbon et de l'acier, CEE : Communauté économique européenne.

Source : Ben-David (1993).

résultats différents : la convergence est forte dans l'UE (les pays les plus pauvres croissent plus rapidement), la convergence est un peu plus faible dans l'ALALE et elle est nulle, voire négative (divergence) pour l'ANASE. Karras en conclut que l'intégration régionale ne garantit pas la convergence des niveaux de vie des pays membres, mais que la convergence peut être liée au niveau d'intégration économique (qui se manifeste dans la baisse de la protection, une croissance du commerce intra-bloc et une plus grande coordination des politiques), qui est la plus élevée dans l'UE et la plus faible dans l'ANASE. Une autre hypothèse peut être que la convergence est plus probable dans un AIR Nord-Nord (UE) que dans un AIR Sud-Sud (ALALE et ANASE).

Une série d'études plus formelles sur le commerce et la productivité ont été menées par Coe et Helpman (1995) et Coe, Helpman et Hoffmaister (1997), qui cherchaient à expliquer les niveaux de productivité globale des facteurs (PGF) respectivement dans les pays de l'OCDE et dans les pays en développement. Les auteurs ont construit un indice de capital global de savoir, qui représente les investissements accumulés dans la recherche et développement (R&D) pour chaque pays développé. Ils ont posé

que chaque partenaire commercial avait accès au stock de savoir d'un pays en proportion de ses importations de ce pays ; le total des importations dans l'étude de 1995, et les importations de machines et de biens de transport dans celle de 1997.

Dans les deux exercices, l'accès au savoir étranger a un effet statistiquement significatif sur la productivité. Pour les pays en développement, Coe, Helpman et Hoffmaister montrent que la PGF est liée à la fois au degré d'ouverture de l'économie (ratio des importations par rapport au PIB) et à l'interaction de celle-ci avec l'accès au savoir étranger que fournit le commerce avec l'étranger. Une économie bénéficie du savoir étranger, d'abord, en fonction de son degré d'ouverture en général, et ensuite selon qu'il importe principalement des pays qui ont les plus importants stocks de savoir. Ces résultats sont intuitivement très séduisants et donnent, encore une fois, à penser que le commerce est un véhicule important pour les effets d'entraînement entre les pays.

Lumenga-Neso, Olarreaga et Schiff (2001) estiment que le nouveau concept proposé par Coe et Helpman (1995) n'a pas été exploité jusqu'à sa conclusion logique, car les pays obtiennent aussi par le commerce des retombées « indirectes » dans le domaine du savoir. Disons que la France (par exemple) acquiert du savoir grâce à ses échanges avec d'autres pays de l'OCDE, ce qui signifie qu'elle peut disposer de plus de savoir qu'elle n'en produit à elle seule. C'est pourquoi tout autre pays (disons la Belgique) qui commerce avec la France obtiendra des retombées, non seulement du savoir que la France produit, mais aussi du savoir que la France acquiert grâce à son commerce avec d'autres pays. Les auteurs estiment que ces retombées indirectes sont plus importantes que les retombées directes et que les deux ont un effet significatif sur la PGF. Ils ont également procédé à diverses vérifications et ont obtenu des résultats statistiquement supérieurs à ceux de Coe et Helpman ¹.

1. Coe et Helpman (1995) et Coe, Helpman et Hoffmaister (1997) présumant, plutôt qu'ils ne démontrent par leurs études, que les importations en provenance des pays industriels fournissent les bonnes pondérations pour mesurer l'accès des importateurs au stock de savoir de ces pays. Keller (1998) montre que les résultats de Coe et Helpman sont à peine supérieurs à ce qui peut être obtenu par une pondération aléatoire. Lumenga-Neso, Olarreaga et Schiff (2001), qui prolongent l'idée de Coe et Helpman en prenant en compte les retombées indirectes, obtiennent des résultats nettement plus convaincants que ceux de Coe et Helpman, et un peu plus que ceux de Keller. Coe et Hoffmaister (1999) montrent que les pondérations utilisées par Keller n'étaient pas vraiment aléatoires, et montrent que les résultats de Coe et Helpman sont supérieurs à ceux obtenus avec des pondérations aléatoires, car dans ce cas les effets des retombées de R&D sont inexistantes. Les deux séries de résultats indiquent que le commerce est un important vecteur d'acquisition de savoir, bien que l'étude d'autres hypothèses soit encore à faire.

Le concept de Coe et Helpman a été prolongé dans des études récentes appliquées à des pays en développement. Dans une analyse par secteur, Schiff, Wang et Olarreaga (2002) montrent que la PGF des pays du Sud est plus sensible aux échanges Nord-Sud qu'au commerce Sud-Sud. Elle montre également que les secteurs à forte intensité de R&D du Sud apprennent principalement du commerce avec le Nord et que les industries à faible contenu de R&D apprennent surtout du commerce Sud-Sud. Donc, les AIR Nord-Sud tendent à favoriser des industries à forte intensité en R&D et les AIR Sud-Sud à favoriser des industries à faible intensité en R&D. Les auteurs concluent que la formation d'un AIR Sud-Sud peut retarder le passage des pays membres à une économie à forte intensité en R&D en réduisant les retombées technologiques des pays du Nord.

Des études sur l'Amérique latine (Schiff et Wang, 2002a) montrent que l'interaction entre l'éducation et les retombées de savoir de l'OCDE a un effet sur la PGF et sur les industries à forte intensité en R&D. Ceci donne à penser qu'il existe des cycles vertueux de croissance, dans lesquels un développement de l'éducation conduit à une augmentation de la PGF des industries à forte intensité en R&D, une plus forte demande pour une main-d'œuvre qualifiée (qui est normalement complémentaire de la technologie), une nouvelle demande dans l'éducation, et ainsi de suite. En outre, comme le stock de R&D des pays de l'OCDE continue de croître avec le temps, l'interaction entre l'éducation et les retombées de savoir de l'OCDE signifie que l'éducation a des effets permanents sur la croissance de la productivité dans les industries à forte intensité en R&D. Puisque ces industries bénéficient surtout de retombées du Nord, une telle interaction constitue un nouvel argument en faveur d'AIR Nord-Sud plutôt que Sud-Sud en Amérique latine. La ZALE et l'ALE entre le Chili et les États-Unis, de même que les futurs AIR Nord-Sud comme l'ALE entre l'UE et le MERCOSUR, devraient donc s'avérer utiles.

Keller (2002) montre que l'effet du savoir technologique sur la PGF diminue à mesure qu'augmente la distance entre le pays qui exporte le savoir et celui qui l'importe. Bien qu'il ne précise pas le canal de diffusion utilisé, cet effet semble devoir s'appliquer au commerce. Ce qui semble indiquer que lorsqu'il choisit un partenaire du Nord, le pays en développement a tout intérêt, toutes choses égales par ailleurs, à choisir un partenaire pas trop lointain. Dans cet ordre d'idées, le Mexique a bien fait de choisir comme partenaires le Canada et les États-Unis, plutôt que l'UE ou le Japon. Cette idée est confirmée par les observations de Schiff et Wang (2002b) qui montrent que les effets du savoir en provenance du Canada et des États-Unis sur la PGF du Mexique sont plusieurs fois supérieurs à ceux du reste des pays de l'OCDE.

Choisir le mauvais partenaire peut nuire à la croissance

Une conséquence importante des travaux de Coe, Helpman et Hoffmaister (1997) est que pour un pays en développement toute décision de politique commerciale – y compris la création d'un AIR – qui déplacerait ses importations de biens d'équipement d'un pays à stocks de savoir élevé vers un pays dont les stocks de savoir sont moins importants peut être nuisible à sa croissance. À l'inverse, une plus grande ouverture pourrait favoriser la croissance de la PGF. Les pays qui souhaitent accélérer la croissance de leur PGF devraient donc adopter des politiques qui augmentent l'ouverture et éviter de changer un fournisseur à forts stocks de savoir pour un autre dont les stocks sont moins importants.

Le corollaire est qu'un pays en développement qui envisage de former un AIR a généralement intérêt à choisir un partenaire disposant d'un stock de savoir important et en croissance rapide. Si un AIR entre pays en développement provoque un détournement de commerce d'un pays à forts stocks de savoir pour un pays moins doté dans ce domaine – par exemple, si l'Argentine se tourne vers le Brésil, au lieu des États-Unis ou du Japon – la croissance de sa PGF peut en souffrir. L'analyse statique des AIR a depuis longtemps établi que les détournements de commerce peuvent être néfastes. L'analyse dynamique suggère que le détournement peut être néfaste s'il concerne un pays à forts stocks de savoir au profit d'un pays à stocks inférieurs, mais il peut être bénéfique dans le cas inverse.

Pour donner un exemple, Winters (1997a) a appliqué la méthode Coe, Helpman et Hoffmaister pour simuler les effets sur la croissance de la PGF d'un accord de libre-échange entre le Liban et l'UE. Il a prudemment pris pour hypothèse que la signature d'un accord euro-méditerranéen détournerait 4 % des importations libanaises au profit des quatre plus grands pays de l'Union, qui ont des stocks de savoir moins importants. Cette situation réduirait de 12,5 % le stock de capital de R&D auquel le Liban pourrait avoir accès, ce qui provoquerait une baisse de 1 % de sa PGF. Mais l'accord entraînera également une plus grande ouverture de l'économie libanaise, ce qui compenserait l'effet de la diversion dynamique. Pour peu que cette augmentation de l'ouverture soit supérieure à 2,5 % (de 8,5 % à 8,7 %), le Liban afficherait une hausse nette de PGF. Mais même ainsi, l'analyse pose la question de savoir si l'UE est le meilleur partenaire pour les pays de la Méditerranée ou d'Europe orientale. du point de vue des retombées de savoir, puisque d'autres régions, comme les États-Unis et le Japon, ont produit habituellement plus de connaissances².

2. Schiff et Wang (2002c) montrent que la Pologne obtient de plus forts gains de PGF en commerçant avec les États-Unis et le Canada qu'avec l'UE.

Cependant, les retombées sont également affectées par la proximité géographique, le langage et l'histoire (Keller, 2002), qui peuvent réduire le coût de l'absorption et de l'adaptation de connaissances d'origines européennes. Par exemple, les importateurs marocains peuvent trouver plus facile d'apprendre à utiliser une machine venant de France qu'une autre venant du Japon, en raison des liens linguistiques et parce que les Marocains ont depuis longtemps l'habitude de faire des affaires avec les Français.

Schiff et Wang (2002b) montrent que dans le cas de l'ALENA, les détournements de commerce qui se produisent au Mexique sont dynamiquement bénéfiques pour ce pays parce qu'ils se font au détriment de sources (des pays de l'OCDE hors de l'Amérique du Nord) avec un faible effet sur la PGF au profit de pays (États-Unis et Canada) ayant un effet beaucoup plus fort sur la productivité globale des facteurs. Les auteurs estiment l'élasticité de la PGF par rapport aux savoirs étrangers à 0,36 pour les États-Unis et le Canada et de 0,04 pour le reste de l'OCDE. Quand ils simulent les effets de l'ALENA ils voient que celle-ci augmente la PGF du Mexique de 5,5 % à 7,5 %, dont 0,5 % est attribuable aux détournements de commerce, et le reste à la création de commerce³.

Bien que cette analyse montre qu'un AIR avec un pays ou une région ayant un stock de savoir important ou en croissance rapide peut générer des gains dynamiques, ces gains ne durent peut-être pas éternellement. Les régions qui produisent le plus de connaissances aujourd'hui peuvent ne pas le faire dans l'avenir. Ainsi, le Royaume-Uni a été le leader pendant la Révolution industrielle, et le Japon a été leader dans plusieurs secteurs dans les dernières décennies. Un pays qui avait des AIR avec le Japon et des pays d'Asie de l'Est peut avoir obtenu d'importants bénéfices dynamiques avant 1990 mais, en raison de la crise actuelle dans cette région, il peut perdre par rapport à un pays qui avait une politique commerciale non préférentielle. D'un point de vue de long terme, une libéralisation commerciale sans discrimination est probablement la meilleure politique dans un monde où il est difficile de prédire quelle région produira le plus de connaissances dans l'avenir, et où il est difficile d'entrer ou de sortir d'un AIR. En fait, le libre-échange unilatéral peut être optimal dans une perspective dynamique de long terme, tout comme d'un point de vue statique.

3. Schiff et Wang (2002b) ont cherché à savoir si la différence d'effets était attribuable à l'ALENA proprement dite, en acceptant que les divers paramètres soient différents dans la période « avant » et la période « après » la conclusion de l'AIR. Aucun des paramètres n'est apparu significativement différent dans la deuxième période.

Une autre raison de dire que la libéralisation NPF (nation la plus favorisée) est peut-être la meilleure solution est que le savoir ne voyage pas seulement du Nord vers le Sud (par le commerce et les IDE), mais aussi entre les pays du Nord, grâce aux mécanismes de licences, au commerce et aux IDE. C'est pourquoi le niveau des connaissances d'un pays du Nord ne dépend pas seulement de sa propre production dans ce domaine mais aussi de la quantité de savoir qu'il acquiert des autres pays du Nord. Un pays de l'OCDE peut produire relativement peu de savoir lui-même mais il peut avoir accès à plus de savoir grâce au commerce. Ceci contribue probablement à réduire les variations dans les stocks de savoir des pays du Nord. Lumenga-Neso, Olearraga et Schiff (2001) montrent que si le coefficient général de variation de la connaissance technologique *produite* est de 0,70 dans les pays de l'OCDE, il n'est que de 0,29 par rapport au stock de connaissance disponible, lequel inclut les retombées du commerce avec les autres pays de l'OCDE. Donc, un pays en développement peut bénéficier du commerce avec un pays du Nord qui ne produit que peu de connaissance par lui-même parce que celui-ci a acquis les connaissances des autres pays du Nord. Dans l'état actuel de la compréhension des transferts de connaissances, la libéralisation non préférentielle du commerce semble être le meilleur choix de politique que l'on puisse recommander. Pour quelques pays, cependant, une intégration Nord-Sud peut être sensée. Le Mexique en est un exemple. Si la voie préférentielle a été choisie, il semble désormais clair que le pays pauvre n'aura pas grand-chose, voire rien, à gagner d'un AIR avec un autre pays pauvre, et qu'un accord Nord-Sud est préférable.

La théorie de la croissance endogène (auto-alimentée) est fondée sur l'idée que la connaissance se propage d'une entreprise à une autre sans que l'entreprise acquéreuse n'ait à la payer, c'est une externalité. C'est ce qui permet de concilier les rendements décroissants au niveau de la firme avec les rendements constants, voire en hausse, au niveau du secteur ou de l'économie. Ces externalités peuvent justifier des interventions politiques car, on le sait, en présence d'externalités, le fonctionnement du marché n'est pas optimal. Les travaux de Coe, Helpman et Hoffmaister sont tout à fait en cohérence avec cette opinion, qui veut qu'une politique active consistant à changer ses fournisseurs en faveur de ceux qui disposent de fortes connaissances peut être bénéfique.

Cependant, ce modèle fonctionne également en l'absence de telles externalités, c'est-à-dire quand les importateurs des pays en développement paient pour accéder à – et internaliser toutes les connaissances qu'ils obtiennent par les échanges commerciaux. On peut alors s'attendre à ce qu'ils choisissent correctement leurs relations commerciales, et même s'ils

pouvaient augmenter leur taux de croissance en choisissant d'autres fournisseurs, il peut être rationnel de ne pas le faire en raison des coûts que cela impliquerait. Dans de telles circonstances, il n'y a pas lieu d'intervenir pour stimuler la croissance, et un AIR qui perturberait artificiellement les flux commerciaux provoquerait des distorsions. Nous ne prétendons pas qu'il n'y a pas de retombées dans la diffusion du savoir à travers le commerce international, mais nous tenons à mettre en garde ceux qui les tiennent pour assurées. Et même quand ces retombées sont présentes, la libéralisation unilatérale NPF peut être la meilleure solution car les avantages que procure la connaissance peuvent ne pas durer.

IDE et retombées du savoir

Blomström et Kokko (1998) décrivent trois formes de retombées de connaissances découlant des IDE : (a) des firmes locales améliorent leur productivité en copiant des technologies utilisées par des filiales de firmes étrangères opérant sur le marché local ; (b) l'arrivée d'une filiale rend la concurrence plus intense dans l'économie locale, et les firmes locales sont obligées d'utiliser les technologies et les ressources plus efficacement ; (c) la concurrence oblige les firmes locales à rechercher des technologies nouvelles, plus efficaces. Bien que ces effets possibles de retombées semblent analytiquement plausibles, les résultats des travaux empiriques sont, au mieux, inégaux. Une des raisons à cela est que les firmes étrangères peuvent prendre des mesures pour réduire les retombées vers les firmes locales.

Un quatrième type de retombée est l'effet que les firmes étrangères peuvent avoir sur les firmes locales qui leur vendent des produits ou qui leur en achètent – les effets d'« amont » et d'« aval ». Les effets de retombées sur la productivité des firmes locales d'amont ou d'aval sont empiriquement plus convaincants car les firmes étrangères fournissent habituellement des inputs de meilleure qualité que les firmes domestiques, ou fabriquent de meilleurs produits intermédiaires pour l'usage des firmes d'aval, ou exigent que les firmes d'aval améliorent le marketing et la distribution de leurs produits finaux.

Les études sur les relations entre les IDE et la productivité des firmes locales ne trouvent habituellement pas d'effets intrabranches positifs et peuvent même en trouver qui sont négatifs. Aitken et Harrison (1999), travaillant sur des données provenant du Venezuela, ont cherché à savoir si les firmes locales bénéficiaient des IDE et ont observé (a) une relation positive entre une plus grande participation étrangère dans une firme et les performances de ses entreprises, ce qui donne à penser que les entre-

prises individuelles bénéficient d'investissements étrangers ; (b) une baisse de productivité des entreprises détenues localement lorsque les investissements étrangers augmentent, ce qui semble indiquer une retombée négative de l'entreprise étrangère sur l'entreprise locale. Une explication possible est que l'IDE réduit la part de marché des entreprises locales et qu'en vertu des économies d'échelle, une production réduite entraîne une hausse du coût moyen. Une autre est que les entreprises étrangères choisissent habituellement les meilleurs travailleurs, ce qui laisse aux firmes locales les travailleurs les moins productifs. Une question restée sans réponse et qui peut affecter les travaux d'Aitken et Harrison est celle de la causalité : les IDE améliorent-ils les performances d'une entreprise ou bien se portent-ils vers les entreprises les meilleures ? Kokko (1996) a étudié des données mexicaines pour savoir s'il y avait des retombées significatives liées aux effets de la concurrence due à la présence de firmes étrangères, et n'a observé aucun effet significatif dû à la concurrence.

Haddad et Harrison (1993) n'ont observé, pour le Maroc, aucune relation significative entre une plus forte croissance de la productivité et une présence accrue d'entreprises étrangères dans un secteur. Djankov et Hoekman (2000) ont étudié les effets des IDE sur les firmes tchèques et ont relevé que l'investissement étranger avait les effets positifs prévus sur la croissance de la PGF locale pour les firmes qui en bénéficiaient, mais que les joint-ventures et les IDE semblaient avoir des retombées négatives sur les firmes qui n'avaient pas de partenaires étrangers.

Des études empiriques ont montré cependant que les IDE génèrent des retombées interbranches grâce à des relations d'amont et d'aval. Une firme étrangère achetant des inputs locaux aura tendance à aider la firme locale en amont à assurer que ces inputs aient les caractéristiques requises ou soient d'une certaine qualité. De même, la firme étrangère peut vendre des inputs qui soient adaptés aux firmes locales en aval, et augmenter leur productivité. Kugler (2001) a montré que tel était le cas pour des firmes colombiennes, et des indications similaires ont été observées dans d'autres pays en développement, dont l'Indonésie.

Smarzynska (2000) montrent que pour des économies en transition, au début des années 1990, dans les secteurs de moyenne et de haute technologie, les investisseurs étrangers qui sont leaders dans ces technologies et dans les techniques de marketing tendent à lancer des projets qu'ils détiennent entièrement plutôt que d'en partager la propriété, afin de minimiser les fuites de technologie. Cette observation ne se vérifie pas, cependant, dans les secteurs à faible contenu en R&D. Smarzynska (2002) montre également que pour l'Europe orientale et l'Union soviétique, la faible protection des droits de la propriété intellectuelle (DPI) a découragé les

investisseurs des secteurs à fort contenu en R&D, pour qui les DPI sont très importants, et a orienté leur activité vers la distribution plutôt que vers la production. Une conclusion que l'on peut tirer de cette étude est que la protection des DPI est un élément important des mesures visant à attirer les IDE à fort contenu technologique. Nous avons vu dans le chapitre 4 que des réformes en matière de politique nationale sont très importantes pour attirer les IDE, et il semble que pour attirer des investissements à fort contenu en R&D, les AIR doivent disposer de bonnes lois sur les DPI.

Un IDE dans un secteur travaillant pour l'exportation devrait être plus intéressant que dans un secteur en concurrence avec les importations. D'abord, il a moins de chance de provoquer des pertes statiques de bien-être (voir chapitre 4). Ensuite, il sera probablement compétitif sur le plan international, puisqu'il exportera vers le marché mondial, ou bénéficiera d'un accès préférentiel aux marchés des pays partenaires. La formation de l'ALENA a eu cet effet d'attirer les IDE dans les activités orientées à l'exportation et produira vraisemblablement un « effet qualité » dans les années à venir ainsi qu'une augmentation de la productivité. Le MERCOSUR en revanche a engendré un certain nombre d'IDE de « contournement » des tarifs, dans le secteur automobile par exemple, avec la fabrication de produits qui sont surtout exportés vers le Brésil et qui ne sont généralement pas compétitifs dans les pays de l'OCDE. Ces conclusions sont appuyées par les travaux de Balasubramanyam, Salisu et Sapsford (1996), qui ont montré que l'effet des IDE sur la croissance est plus fort dans des pays qui encouragent les exportations que dans ceux qui pratiquent la substitution des importations. On peut encore accroître la probabilité d'un investissement étranger dans un secteur exportateur en réduisant la protection des secteurs concurrents des importations.

Informations multipays sur l'ouverture et la croissance

En dépit des insuffisances bien connues de la régression multipays (cross-country) en matière de recherche – par exemple, son incapacité notoire à établir des liens de cause à effet – elle a été énormément utilisée pour l'étude des déterminants de la croissance économique. Nous passons en revue ici quelques-unes des principales études sur le commerce et la croissance basées sur les régressions multipays. Plusieurs d'entre elles ont incorporé l'ouverture sous une forme ou une autre, et presque toutes ont établi une relation positive entre ouverture et croissance. Plusieurs des premières études de ce genre (Dollar, 1992 ; Sachs et Warner, 1995a ; Edwards, 1998) ont été plutôt malmenées récemment par les travaux de Rodriguez et Rodrik (2001). Ceux-ci avancent que les mesures d'ouver-

ture contenues dans ces études sont tellement faussées qu'aucune relation n'est démontrée, notamment en ce qui concerne la dimension commerciale de l'ouverture par rapport à sa dimension macroéconomique (taux de change)⁴. Il est important de noter que Rodriguez et Rodrik ne disent pas que l'ouverture nuise à la croissance – il n'y a aucune preuve convaincante de cette affirmation – mais seulement que la relation positive n'est pas encore complètement établie. L'opinion de Rodriguez et Rodrik est contestée par Bhagwati et Srinivasan (1999), qui font valoir que les arguments en faveur de l'ouverture étant fondés sur bien plus que les régressions, la perte de cet élément de preuve ne devrait pas affecter indûment la conclusion finale. Dans un commentaire sur Rodriguez et Rodrik, Jones (2001) après avoir évalué une centaine de mesures, conclut que les restrictions au commerce sont nuisibles pour le revenu à long terme et que les effets sont potentiellement importants, même s'il subsiste un grand nombre d'incertitudes sur la portée exacte de ces effets. Il souligne également que les régressions multipays sur la croissance sont un outil grossier pour l'étude de cette question.

Dans une étude importante, Frankel et Romer (1999) étudient en profondeur les relations de cause à effet entre le commerce et la croissance. Ils montrent que la partie du commerce attribuable à des facteurs purement exogènes tels que la taille de la population, l'étendue du territoire et la distance semblent générer des taux de croissance plus élevés, que de grands pays proches de vastes marchés croissent plus vite. Ils en concluent provisoirement que d'autres facteurs relatifs au commerce – ceux qui relèvent de la politique – affecteront également la croissance. Cette conclusion semble tout à fait raisonnable, car bon nombre des barrières commerciales que certains pays érigent semblent être analytiquement équivalentes à des coûts de transport, dont Frankel et Romer ont montré qu'ils étaient antagonistes à la croissance.

Toutes les études citées ci-dessus se rapportent à la libéralisation sans discrimination. Les preuves directes qu'un AIR stimule la croissance sont faibles. Henrekson, Torstensson et Torstensson (1997) utilisent une régression transversale pour affirmer que sur les années 1976-1985, l'intégration européenne a accru le taux de croissance des pays membres, peut-être de 0,6 % à 0,8 % par an, et celle-ci s'est produite plutôt *via* les transferts de technologie que grâce aux investissements. D'autres commenta-

4. Dans un commentaire sur les travaux de Rodriguez et Rodrik, Hsieh (2001) montre que des restrictions sur les importations de biens d'équipement ont d'importants effets négatifs sur la croissance, notamment dans les pays en développement. Ceci est cohérent avec les observations de Coe, Helpman et Hoffmaister (1997).

teurs n'ont pas réussi à reproduire ce résultat, et Baldwin et Venables (1995) affirment qu'aucune étude n'a permis d'établir un effet de croissance positif pour des AIR non européens. Vamvakidis (1998) montre que l'effet positif marginalement significatif de l'UE disparaît si l'on prend en compte l'ouverture de chacun des membres de l'Union. Les résultats de Vamvakidis sont probablement plus fiables que ceux de Henrekson, Torstensson et Torstensson car ils portent sur une période plus longue et parce que les trois autres ont tenté de mettre en évidence l'ouverture en général en appliquant un indice de distorsion des prix aux travaux de Dollar (1992), dont Rodriguez et Rodrik (2001) assurent qu'il est erroné. Vamvakidis estime qu'un pays bénéficie d'effets positifs sur son taux de croissance si ses voisins sont grands, riches et ouverts, mais que cela n'est pas lié à l'appartenance à un AIR. De la même manière, des régressions multipays de la croissance effectuées par De Melo, Montenegro et Panagarya (1993) et par Brada et Mendez (1988) n'ont pas décelé d'effets de croissance dans les AIR des années 1960 aux années 1980.

L'étude la plus convaincante et la plus directe pour identifier un effet de croissance sur les AIR non européens est celle de Vamvakidis (1999), qui utilise des données de panel pour établir si les taux de croissance ont changé lorsque des pays ont libéralisé leurs échanges et compare les dix années avant la libéralisation et les dix années après. Vamvakidis montre de façon convaincante que les libéralisations non discriminatoires ont augmenté la croissance et que celles qui étaient discriminatoires (les AIR) ne l'ont pas augmentée. Il n'a pas étudié les effets des AIR créés ou relancés dans les années 1990 parce que les données sur les dix ans après la libéralisation ne sont pas disponibles. Si l'on néglige la possibilité que de nouvelles données montreraient une amélioration, Vamvakidis a montré clairement que les AIR ne sont ni bons ni mauvais pour la croissance. Ses résultats sont différents de ceux fondés sur le modèle de la diffusion de la technologie, qui montrent que les pays du Sud peuvent bénéficier d'un AIR Nord-Sud.

AGGLOMÉRATION ET INDUSTRIALISATION

L'avantage comparatif n'est pas le seul critère qui influence la localisation de l'activité dans un AIR. Lors du développement de centres économiques, un certain nombre de causalités cumulatives entrent en jeu, qui aboutissent à l'agglomération de l'activité économique et accroissent les avantages des lieux qui ont démarré les premiers⁵.

5. Cette section est fondée sur les travaux de Fujita, Krugman et Venables (1999).

La concentration géographique des activités économiques est très répandue. Les villes existent parce que les entreprises, les travailleurs et les consommateurs tirent des bénéfices de leurs proximités réciproques. Certaines activités ont en outre tendance à s'agglomérer entre elles. Les exemples les plus célèbres sont la concentration des activités électroniques dans la Silicon Valley et du cinéma à Hollywood. Cette agglomération se produit également dans plusieurs industries manufacturières, comme l'automobile à Detroit, le matériel médical, le matériel d'imprimerie et d'autres secteurs étudiés par Porter (1998).

L'équilibre entre forces centrifuge et centripète

L'agglomération résulte habituellement de l'interaction de forces centripètes, qui poussent les firmes à s'installer l'une près de l'autre, et des forces centrifuges qui les poussent à s'étendre. Les forces centripètes sont généralement classées en trois groupes (Marshall, 1920) :

- Les transferts de savoir et autres externalités technologiques positives incitent les firmes à s'installer les unes près des autres. Marshall dit que « les secrets du métier cessent d'être des secrets, ils sont, pour ainsi dire, dans l'air. »

- Un effet de concentration du marché du travail encourage les firmes à s'installer où elles peuvent bénéficier de travailleurs déjà qualifiés.

- Les relations entre acheteurs et vendeurs. Toutes choses étant égales, les firmes souhaiteront s'installer où se trouvent leurs clients, et les consommateurs ne veulent pas être trop loin de leurs fournisseurs. Ces relations sont simplement des liens entre l'aval (demande) et l'amont (offre) (Hirschman, 1958). Ils créent une interdépendance positive entre les décisions d'installation de diverses firmes qui peuvent faire naître un processus cumulatif à l'origine des agglomérations d'activités⁶.

Ces forces centripètes, ou d'agglomération, peuvent avoir un effet général ou être beaucoup plus spécifiques. Par exemple, une demande générale établit une relation qui pousse les firmes de tous les secteurs à s'installer dans un lieu où existe un vaste marché. D'autres forces portent sur un certain nombre de secteurs d'activité, notamment la présence d'une main-d'œuvre ouvrière de base, et l'accès à des services nécessaires aux affaires comme les services financiers et les télécommunications. Par contre, les retombées de connaissances propres à certaines technologies, ou la

6. Cette hypothèse n'est valable que s'il y a des rendements croissants en fonction de l'échelle de la production, sinon les firmes peuvent installer de petites unités en divers endroits.

disponibilité d'inputs hautement spécialisés, peuvent agir sur un secteur d'activité. Dans ce cas, les forces œuvrent à l'agglomération d'un secteur bien défini et pas à un rassemblement général des activités industrielles.

Les forces centrifuges agissent en sens contraire. Elles sont notamment représentées par des externalités négatives comme l'encombrement, la pollution, etc., qui peuvent résulter d'une trop grande concentration de l'activité économique. Le meilleur indicateur de cette situation est peut-être le niveau très élevé des loyers dans les principales villes. La concurrence pour les facteurs immeubles peut décourager l'agglomération, lorsque le prix des terrains (et peut-être aussi de la main-d'œuvre) s'envole dans les centres d'activité. De même, la présence de nombreuses firmes dans des secteurs essentiels augmente la concurrence et fait baisser les marges. Enfin, il y a la demande des consommateurs qui ne se trouvent pas dans les centres d'activité. Des consommateurs dispersés encouragent la dispersion des producteurs, notamment si les barrières au commerce et les coûts de transport sont élevés.

La libéralisation du commerce peut aider l'industrialisation

La libéralisation du commerce affecte l'équilibre entre forces centrifuge et centripète à travers au moins trois mécanismes (Puga et Venables, 1997 ; 1998 ; voir aussi l'encadré 5.1) :

- (a) l'abaissement des barrières à l'importation d'un pays améliore l'accès au marché des firmes situées dans les pays partenaires ;
- (b) l'ouverture des marchés d'un pays à une plus forte concurrence de la part des firmes étrangères réduit la profitabilité des firmes locales ;
- (c) des droits plus bas sur les importations réduisent les prix des produits intermédiaires et augmentent donc la profitabilité des firmes locales.

La combinaison de ces trois effets dépend de la nature et de la portée des libéralisations – unilatérale, multilatérale ou régionale – et de la puissance relative des forces centrifuges et centripètes.

Encadré 5.1 – Modéliser les effets d'agglomération d'un AIR

Puga et Venables (1998) ont esquissé une nouvelle méthode pour étudier les effets des différents types de libéralisation du commerce (multilatéral, unilatéral, régional, etc.) sur le processus d'industrialisation dans les pays en développement. Bien que ce modèle soit fortement stylisé, il offre la première formalisation de ce phénomène qui a longtemps été discuté au niveau intuitif.

Les auteurs envisagent un modèle à trois pays comprenant un grand pays du Nord et deux petits du Sud. Chaque pays a deux secteurs : un secteur homogène et parfaitement compétitif de matières premières (agriculture) et un secteur à concurrence monopolistique (industrie) dans lequel des firmes produisent

plusieurs variétés de produits différenciés. Aux coûts commerciaux réels s'ajoutent des droits ad valorem sur tous les échanges de produits manufacturés, le commerce de produits agricoles est libre. Pour simplifier, Puga et Venables ont choisi les paramètres initiaux de manière qu'au *statu quo ante* equilibrium les deux pays du Sud ne produisent que des produits agricoles et pas de produits industriels. De ce point de départ, ils construisent un modèle pour une baisse progressive des barrières douanières. La libéralisation du commerce attire toujours l'industrie vers le Sud, mais le moment et l'étendue de l'industrialisation dépendent du type de libéralisation et des forces centripètes et centrifuges.

Dans une libéralisation commerciale multilatérale, l'industrie commence par s'installer dans un pays du Sud seulement ; les économies induites par l'agglomération faisant qu'il n'est pas rentable d'établir deux sites tant qu'un de ceux-ci n'a pas atteint une certaine taille. À mesure que les barrières douanières continuent de baisser, il devient intéressant pour l'industrie de s'établir également dans le deuxième pays du Sud, en partie aux dépens du premier, qui subit une légère baisse de sa part de l'industrie mondiale. Quand les tarifs passent en dessous de ce point, les économies du Sud sont identiques, et de nouvelles baisses engendrent une délocalisation régulière d'industries du Nord vers les deux pays du Sud. Une libéralisation unilatérale des pays en développement favorise également leur industrialisation car elle permet d'obtenir des inputs moins chers venant du Nord, mais ses effets sont moindres qu'une libéralisation multilatérale car la dimension du marché n'est pas la même.

L'appartenance à un AIR peut être, ou non, préférable à une réforme unilatérale. Les AIR Sud-Sud seront sensibles à la taille du marché des pays membres, mais au-dessus d'un seuil critique, l'industrie s'installe dans les deux partenaires en raison de l'élargissement réel créé par l'abaissement réciproque des barrières entre les pays du Sud. La répartition des industries est cependant inégale, l'industrie se développant d'abord dans l'un des pays et ne gagnant le second que lorsque les tarifs douaniers ont baissé. Les pays du Sud attirent moins d'industrie qu'ils ne l'auraient fait par une libéralisation multilatérale parce qu'ils ne bénéficient pas d'un plus grand accès au marché du Nord ou des produits intermédiaires produits par celui-ci.

Comparé à un accord Sud-Sud, un AIR Nord-Sud offre de meilleures perspectives aux pays du Sud participants. L'industrie se répand plus rapidement et plus largement parce que l'économie du Sud bénéficie à la fois d'un meilleur accès au marché du Nord et de produits intermédiaires à bon marché. Dans ce modèle, avec un seul marché ou fournisseur du Nord, un AIR Nord-Sud est plus avantageux pour les pays du Sud qu'une libéralisation multilatérale. Les deux présentent le même accès au marché et les produits intermédiaires bon marché, mais dans un AIR la concurrence est moins forte parce que l'on présume que les pays du Sud qui ne participent pas n'obtiennent aucun de ces deux avantages. Et même si les pays participants sont plus avantagés que dans le cas d'une libéralisation multilatérale, le Sud dans son ensemble est moins avantagé car les pays exclus n'obtiennent aucune industrie.

La réduction multilatérale des barrières au commerce peut accroître la profitabilité de l'installation d'industries dans les pays en développement en diminuant le prix des produits intermédiaires importés et en offrant aux firmes un meilleur accès à de plus larges marchés des pays développés. Elle peut aussi, cependant, abaisser la profitabilité en rendant les marchés plus concurrentiels. Les deux premiers effets, combinés avec de fortes différences de salaires entre pays du Nord et du Sud, peuvent prévaloir et provoquer la délocalisation des industries vers le Sud. Avec l'ouverture progressive du commerce mondial, la production industrielle s'est progressivement déplacé des États-Unis, de l'Europe occidentale et du Japon vers les pays d'Amérique latine, d'Asie de l'Est et d'Europe orientale. Le mouvement a été très inégalement réparti, car les forces centripètes dans les pays à revenu moyen leur ont permis d'attirer davantage les installations d'industries. Par exemple, en 1995 l'Asie, qui représente 33 % du revenu des pays en développement, a obtenu 65 % de l'ensemble des IDE allant aux pays en développement, alors que l'Amérique latine (31 % du revenu) en obtenait 27 % et l'Afrique (8 % du revenu) 5 % seulement.

La libéralisation commerciale unilatérale d'un pays en développement peut attirer des investissements industriels et apporter un revenu réel, malgré une plus forte concurrence des produits importés, si l'abondance de produits intermédiaires importés à bon marché devient un facteur dominant. L'industrie se développera plus tôt, et sur une plus large échelle, et plus la part des produits intermédiaires sera grande dans la production, plus le marché sera grand dans l'économie libéralisée. L'installation de l'industrie dans le Sud sera cependant probablement plus lente que dans le cas d'une libéralisation multilatérale, car la libéralisation unilatérale n'améliore pas l'accès des pays en développement aux vastes marchés du Nord⁷.

La libéralisation préférentielle affecte à la fois les attraits d'un bloc en tant que lieu d'installation par rapport au reste du monde et l'attrait relatif de chacun des membres de celui-ci. Du point de vue de la localisation, un AIR augmente les avantages de ses membres aux dépens des pays qui ne sont pas membres. Elle permet aux firmes des pays membres de vendre leur production et d'acheter leurs intrants sur des marchés plus larges, ce qui déclenche des forces centripètes favorables et attire la production et l'industrie à l'intérieur du bloc, au détriment des pays extérieurs à l'AIR (Puga et Venables, 1997, 1998)⁸. La force de ces effets dépendra de la

7. Pour de nombreux produits, cet accès est déjà pratiquement libre, et donc l'unilatéralisme n'est pas totalement dans l'impasse.

8. Bien entendu, ces effets s'ajoutent aux effets (positifs ou négatifs) des allocations de ressources analysés aux chapitres 2 et 3.

taille et de la nature des marchés intégrés (c'est-à-dire la combinaison de ses revenus et de sa production et la mesure de son intégration), et de nombreux pays en développement seront trop petits pour bénéficier d'un effet d'installation significatif. Par exemple, aucun des AIR africains en activité n'a un PIB supérieur à celui de la Belgique ; l'UEMOA représente moins de 10 % du PIB de la Belgique, la CEMAC moins de 4 %, et même la SADC ne représente que 65 % de celui-ci. Pour revenir sur les économies d'échelle invoquées habituellement à propos de l'intégration européenne, il est manifeste que pour beaucoup de secteurs ces groupes sont bien en dessous de la taille nécessaire pour attirer les industries.

Bien plus, même pour les secteurs dans lesquels la taille requise pour des économies d'échelle est basse, de nombreux AIR Sud-Sud n'ont pas réussi à attirer des activités car elles ne présentaient pas les conditions requises sur le plan institutionnel. Dans la plupart des AIR africains, non seulement les marchés sont trop petits mais, en outre, les infrastructures sont insuffisantes, il n'y a pas de cadre juridique satisfaisant, les réformes économiques sont lentes, les gouvernements sont très interventionnistes, le secteur privé est petit et fragile, et l'instabilité économique et politique fréquente. Nous affirmions dans le chapitre précédent que pour obtenir des investissements, il fallait résoudre ces problèmes. La même chose est vraie pour l'agglomération. Des réformes unilatérales visant à créer un environnement favorable à l'activité économique sont une condition *sine qua non* du développement industriel et sont bien plus importantes que toutes les considérations sur l'intégration régionale, quelles que soient ses modalités.

Répartition : les divergences sont probables au sein d'un AIR Sud-Sud

Si l'on se penche sur la répartition interne des industries, il faut se demander comment l'intégration régionale affecte la balance entre les forces centripète et centrifuge. L'appartenance à un AIR peut-elle favoriser ou amplifier l'agglomération de l'activité économique, et dans ce cas, peut-elle accroître les disparités entre les pays membres ?

En abaissant les barrières au commerce, l'appartenance à un AIR facilite les relations avec les clients depuis quelques lieux d'installation. Ceci donne à penser que l'équilibre des forces pencherait en faveur de l'agglomération, bien que les changements de localisation ultérieurs puissent évoluer de diverses manières.

Une possibilité est que certains secteurs deviennent plus concentrés dans l'espace. Ceci est probable si les forces centripètes agissent sur un niveau sectoriel étroit. Par exemple, aux États-Unis les industries sont plus concentrées dans l'espace qu'en Europe, même si l'on tient compte de la

répartition des populations et des industries manufacturières dans leur ensemble. Ces différences donnent à penser que la poursuite de l'intégration régionale en Europe peut provoquer une agglomération au niveau des secteurs – par exemple, l'industrie mécanique en Allemagne, les services financiers au Royaume-Uni, et ainsi de suite. Cette éventualité cause certaines préoccupations en Europe, même si sa probabilité est actuellement considérée comme faible (voir Midelfart Knarvik *et al.*, 1999). Si elle avait lieu, elle entraînerait d'importants coûts d'ajustement en raison des modifications structurelles qui seraient nécessaires dans plusieurs régions, mais elle apporterait également des avantages finaux en raison des gains d'efficacité induits par la concentration spatiale. Cette agglomération sectorielle ne doit pas être associée à un accroissement des inégalités à l'intérieur des AIR, car chaque pays ou région peut attirer l'un ou l'autre secteur d'activité.

Une autre possibilité est qu'au lieu d'avoir des secteurs relativement petits, chacun s'agglomérant dans des lieux différents, l'ensemble des activités manufacturières s'installe dans un seul, ou un petit nombre d'endroits, entraînant la désindustrialisation des régions moins favorisées. Cette possibilité est d'autant plus probable que le secteur manufacturier est petit, soit parce qu'il représente une petite part de l'économie ou parce que les économies sont petites dans tous les domaines. Les petits secteurs doivent se concentrer pour atteindre la masse critique et si, en outre, le secteur manufacturier est petit, l'installation de toute l'activité manufacturière dans un seul ou quelques endroits a moins de chances de se heurter à des problèmes de disponibilité des facteurs ou de faire monter les coûts des facteurs immobiliers comme le prix des terrains. La concentration sera aussi plus probable si les relations industrielles sont fortes entre les secteurs, plutôt que confinées à l'intérieur des secteurs eux-mêmes. Cette situation est plus probable dans les premiers stades du développement, lorsque l'infrastructure industrielle du pays – transports, télécommunications, marchés financiers et autres services à l'industrie – est encore peu développée et inégalement répartie.

Ceci esquisse une réelle possibilité que l'appartenance à un AIR puisse provoquer une agglomération et des divergences entre les pays membres, renforçant les effets des avantages comparatifs examinés au chapitre 3. Il semble probable que les avantages comparatifs et l'agglomération soient à l'œuvre dans les AIR Sud-Sud, et tous deux contribuent à ce que les industries s'agglomèrent dans les pays membres relativement plus riches et déjà plus industrialisés. De la même manière que Nairobi, Abidjan et Dakar ont attiré les industries manufacturières, elles ont commencé à développer des réseaux d'affaires et les liens qui tendent à fixer les

industries sur place. Le processus pourrait s'accélérer en raison de la propension qu'ont les IDE à s'agglomérer dans un petit nombre d'endroits. L'agglomération accentue alors les facteurs de divergence que nous avons évoqués plus haut.

L'agglomération des industries dans un sous-ensemble de pays membres peut créer des tensions au sein d'un AIR. Plusieurs AIR Sud-Sud ont échoué en raison de différends sur la localisation de certaines industries et les compensations afférentes réclamées par ceux qui s'estimaient lésés. Dans les années 1950 et 1960, plusieurs différends ont opposé le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda concernant l'intégration économique au sein de la Communauté est-africaine. L'Ouganda et la Tanzanie estimaient que tous les bénéfices allaient au Kenya, qui renforçait constamment sa position de centre industriel de ce Marché commun, produisant 70 % des produits manufacturés et en exportant une part croissante à ses deux partenaires. En 1958, 404 des 474 sociétés enregistrées en Afrique de l'Est étaient situées au Kenya. En 1960, le secteur manufacturier du Kenya représentait 10 % du Produit national brut (PNB) du pays, contre 4 % dans les deux autres pays (Hansen, 1996). La communauté fut dissoute en 1977, les pays les plus pauvres n'étant pas convaincus qu'ils recevaient une part équitable des gains qu'elle procurait.

Dans d'autres circonstances l'agglomération peut aider à compenser les divergences associées aux avantages comparatifs. Par exemple, des firmes qui ont choisi de s'installer dans l'ALENA peuvent vouloir tirer parti à la fois des avantages que procure l'agglomération aux États-Unis et les avantages de coûts du Mexique, et ce dernier est souvent prépondérant. Donc, dans les accords Nord-Sud, le Sud pourrait être préféré pour des industries d'assemblage (l'automobile par exemple) ou des sous-traitants comme le textile, notamment dans des régions travaillant pour l'exportation. C'est ce qui s'est produit avec la multiplication des usines de montage automobiles (maquiladoras) au sud de la frontière entre les États-Unis et le Mexique : des sommes importantes (plus de 500 millions de dollars) ont été investies en nouvelles installations et agrandissement d'anciennes par des fabricants de pièces automobiles japonais, allemands et italiens. Ceux-ci ont ainsi tiré parti de la révision du Décret Automobile mexicain, consécutive à l'entrée du Mexique dans l'ALENA, qui a libéralisé les investissements étrangers dans le secteur automobile et a permis l'accès aux marchés mexicain et latino-américains (USITC, 1997).

Ces exemples montrent que du point de vue des économies en développement, les accords Nord-Sud sont préférables aux accords Sud-Sud parce qu'ils donnent à une économie du Sud les avantages à la fois d'un meilleur accès aux vastes marchés du Nord et aux produits intermédiaires

à bas prix de cette région. Pour les mêmes raisons, les économies du Sud attirent plus d'industrie dans le cadre d'une libéralisation multilatérale du commerce que dans des combinaisons Sud-Sud. En fait, il est possible qu'un AIR Nord-Sud génère plus d'industrialisation pour un pays du Sud que ne le ferait une libéralisation multilatérale, mais cela dépend, entre autres choses, de la part que représente le pays du Nord dans le total des exportations du pays du Sud. Cependant, quand cela se produit, c'est aux dépens des autres pays du Sud qui ne font pas partie de l'accord, et qui s'industrialiseront moins vite parce qu'ils n'ont pas augmenté leur accès au marché et n'ont pas libéralisé leur propre régime (voir encadré 5.1).

Il peut également se produire des déplacements d'installation à l'intérieur des pays membres. Le meilleur exemple est probablement le Mexique, où la libéralisation et l'adhésion à l'ALENA ont déplacé le centre de gravité économique de la ville de Mexico vers la frontière nord du pays. Krugman et Elizondo (1996) ont soutenu que des économies fermées comme celle du Mexique d'avant 1986 ont une plus forte propension à l'agglomération car les seules relations interentreprises sont de caractère national. La libéralisation du commerce mexicain avec le reste du monde a commencé à atténuer la domination de Mexico et à disperser les industries vers d'autres régions du pays. À cela s'ajoute l'importance croissante des États-Unis en tant que partenaire commercial et de production à la chaîne, après l'instauration d'un tarif préférentiel frontalier puis l'adhésion à l'ALENA (voir encadré 5.2).

Encadré 5.2 – L'influence du régionalisme sur les localisations dans le pays : l'Amérique du Nord

Si le principal obstacle non politique au commerce est le coût du transport, l'intégration économique devrait intensifier l'activité économique dans les villes frontalières (Hanson 1996). L'attrait des régions frontalières est plus fort si la production de produits finaux utilise des intrants étrangers. Après l'élimination des barrières sur le commerce des véhicules automobiles avec le Canada par l'Automotive Products Act américain de 1965, la production d'automobiles s'est développée le long du couloir Michigan-Ontario.

L'intégration avec les États-Unis a eu d'importants effets sur la localisation des industries au Mexique, où l'industrie s'est déplacée vers les États ayant de bons accès vers les États-Unis. Cette intégration a, en réalité, commencé dans les années 1980, lorsque le Mexique a levé la plupart de ses obstacles au commerce international et de ses restrictions à l'investissement étranger. Le Mexique a développé une importante industrie manufacturière exportatrice qui s'est spécialisée dans l'assemblage et la transformation de composants d'origine étrangère. Une grande partie de cette industrie importe la majeure partie de ses inputs de sociétés des États-Unis, et y exporte la plus

grande part de sa production. Les usines sont majoritairement installées dans des villes mexicaines situées sur ou près de la frontière entre le Mexique et les États-Unis. L'emploi est plus important dans les régions où existent d'importantes agglomérations d'industries et qui ont des relations acheteur-fournisseur avec les firmes américaines (Hanson, 1998).

La croissance de la production pour l'exportation dans les villes frontières mexicaines fait également des villes frontières américaines des sites naturels pour des activités manufacturières complémentaires, et certaines productions ont été relocalisées aux États-Unis. Les villes frontières américaines se spécialisent dans les industries qui produisent des pièces et des composants pour les usines d'assemblage mexicaines. Hanson (1996) estime que l'ALENA, en baissant encore les barrières tarifaires, devrait favoriser une poursuite de l'expansion de centres de production bi-nationaux qui se forment sur la frontière. Il pense que la croissance de l'emploi est corrélée positivement à la croissance de l'emploi dans les usines d'assemblage mexicaines travaillant pour l'exportation.

Un dernier point important est que les forces en faveur de l'agglomération seront au plus fort au niveau intermédiaire des barrières au commerce (ou des coûts de transport). Quand les obstacles sont très élevés, chaque pays aura ses propres industries pour alimenter ses consommateurs. Quand ils sont très bas, les firmes iront où les coûts de main-d'œuvre seront les plus bas car ils peuvent faire venir leurs intrants et expédier leurs produits à très bon marché, comme dans le réseau de production décrit dans l'encadré 5.1. Mais quand les barrières sont à un niveau intermédiaire, les firmes hésitent à s'éloigner de leurs fournisseurs et des autres avantages de l'agglomération, et ils peuvent alimenter les marchés étrangers par l'exportation.

CHAPITRE 6

INTÉGRATION

DES POLITIQUES NATIONALES*

La coopération dans le domaine des politiques nationales peut grandement augmenter les avantages de la formation d'un bloc commercial. Elle peut lever les barrières qui séparent les marchés nationaux et apporter des avantages économiques plusieurs fois supérieurs à ceux qu'apportent des accords commerciaux préférentiels. Une coopération intergouvernementale dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques nationales dans le domaine de la fiscalité, des règlements de santé et d'hygiène, de normes environnementales, etc. – ce que nous appelons l'intégration politique – peut augmenter la concurrence sur les marchés nationaux en réduisant les coûts de transaction et en permettant l'entrée de nouveaux acteurs sur les marchés. La coopération dans le domaine des politiques nationales peut également aider à surmonter les échecs des marchés et à assurer que les obstacles au commerce ne sont pas rétablis par des voies détournées.

La plupart des AIR actuels ne visent qu'à réduire la segmentation des marchés en limitant le recours aux politiques nationales plutôt qu'à les intégrer activement. Les principales exceptions sont l'Union européenne (UE) et l'accord ACREANZ (ndt : en anglais : CER – Closer Economic Relations) entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Un certain nombre d'AIR, dont plusieurs encore en cours d'élaboration, ont commencé à discuter d'intégration politique. Mais sans un calendrier précis pour des mesures concrètes et de nouvelles négociations, ni les nouveaux AIR, ni

* Ce chapitre a été rédigé avec la collaboration de Bernard Hoekman.

ceux qui existent déjà n'ont beaucoup de chances de progresser. L'expérience conduit à penser qu'une politique d'intégration est très exigeante, à la fois politiquement et techniquement.

Un AIR peut aider à l'intégration politique en fournissant un cadre institutionnel et en offrant des perspectives de gains qui peuvent contribuer à surmonter les oppositions aux réformes politiques. De même, l'intégration politique peut contribuer à la mise en œuvre et au respect du volet économique d'un AIR qui (pour peu que ses dispositions soient bonnes) pourrait s'avérer très bénéfique. Les politiques réglementaires sont, cependant, encore plus difficiles à maîtriser que les politiques commerciales, et il faut prendre grand soin d'éviter des erreurs politiques qui créeraient des rentes pour quelques-uns au détriment du plus grand nombre.

Une concurrence entre les régimes réglementaires, associée à une reconnaissance mutuelle des normes et règlements les uns des autres, peut être une approche utile de l'intégration politique, mais elle n'est pas sans difficultés. Une harmonisation peut encore être nécessaire dans certains domaines, pour éviter des effets néfastes, comme une « course vers le fond » ou des atteintes à la santé ou la sécurité publique. Il est souvent préférable qu'une telle harmonisation soit limitée à des normes minimales basées sur des critères mondiaux, des normes régionales propres ne seront utiles que si des caractéristiques régionales les justifient. Les accords de reconnaissance mutuelle, par lesquels les pays s'engagent à traiter les produits répondant aux normes du partenaire comme s'ils répondaient aux leurs, peuvent facilement devenir des obstacles commerciaux pour les pays tiers. Chaque fois que cela est possible, l'intégration politique visant à réduire les coûts réglementaires devrait être étendue aux partenaires extérieurs à l'AIR afin de maximiser les effets de la concurrence. Certes, des accords intergouvernementaux sont nécessaires dans certains domaines de l'intégration politique, mais il faudrait faire des efforts particuliers pour éviter de perpétuer ou d'augmenter la discrimination de facto.

Les AIR ne sont pas la seule voie de l'intégration politique, beaucoup peut être fait pour réduire les coûts de transaction et faciliter l'accès au marché en adoptant unilatéralement les normes internationales et les meilleures pratiques (ndt : best practice) et en participant à des forums internationaux. En fait, l'unilatéralisme et le multilatéralisme ont été des attitudes plus répandues que les politiques régionales en matière de coordination des normes techniques et réglementaires. Les pays en développement peuvent obtenir bien des avantages des politiques d'intégration en adoptant les normes internationales et en reconnaissant les normes réglementaires des principaux marchés et fournisseurs comme les États-Unis et l'UE.

C'est pour cette raison que les organisations comme l'OMC et d'autres organisations multilatérales jouent un large rôle dans le domaine de l'intégration politique. Le programme de l'OMC est aussi étendu, ou plus étendu, que celui de n'importe quel AIR, et les possibilités offertes par l'OMC sont plus vastes qu'on ne le reconnaît parfois. L'OMC pourrait encore aider davantage en demandant aux pays membres d'appliquer le principe de la NPF aux initiatives d'intégration politique qui ne demandent pas d'accords gouvernementaux officiels en matière d'équivalence ou de reconnaissance, comme les formalités et les documentations douanières.

Les propositions en matière d'intégration politique sont très spécifiques, et devraient être évaluées en fonction de leurs mérites propres. Il faut s'assurer qu'elles vont dans le sens du bien commun. À l'exception des coalitions visant à faire passer les réformes, il faut éviter de lier l'intégration politique aux tractations sur la libéralisation du commerce. Si l'intégration des politiques domestiques peut parfois exiger un accord en bonne et due forme, il n'y a pas de raison sérieuse d'y associer des préférences commerciales. Les États-Unis et l'UE, par exemple, sans jamais envisager un AIR, ont conclu une série d'accords de reconnaissance mutuelle des normes pour un grand nombre de produits dans divers secteurs. Jusqu'ici, cependant, les pays en développement n'ont jamais bénéficié de telles initiatives.

Ce chapitre étudie le rôle que l'interaction entre les politiques réglementaires des pays membres pourrait jouer dans les AIR entre pays en développement. Il s'inspire notamment des expériences de l'UE, qui est actuellement, de loin, l'exemple le plus avancé qui soit dans ce domaine. Ses principales conclusions sont que l'intégration politique offre la perspective de gains importants, mais seulement au prix d'un travail politique et technique très ardu, et au risque d'exacerber les distorsions plutôt que de les éliminer. En raison des difficultés de parvenir à une intégration politique, les gouvernements ne devraient pas se convaincre à la légère qu'une intégration en profondeur suffira pour que leur AIR augmente automatiquement leur bien-être. Il leur faudra être à la fois décidés et bien informés pour que l'intégration produise des résultats positifs. Les gouvernements devraient également être attentifs aux possibilités de réduire les coûts de transaction et la segmentation des marchés que présentent les organisations multilatérales et les initiatives individuelles.

DÉFINIR L'INTÉGRATION POLITIQUE

Dans cette section nous définissons l'intégration politique et nous examinons les moyens disponibles pour la mettre en œuvre. Nous faisons la distinction entre les accords qui donnent aux produits et firmes étrangères

exactement le même traitement qu'aux nationaux (ce qui n'est pas de l'intégration politique) et ceux qui négocient la manière de traiter les deux catégories de firmes et de produits (qui en est). Nous faisons alors la distinction entre coordination intergouvernementale des politiques, harmonisation des normes entre les pays et reconnaissance mutuelle des normes de chaque pays, en tant que voies vers l'intégration politique. Nous ignorons dans une large mesure la première voie, qui est essentiellement *ad hoc* et non contraignante, et nous nous intéressons davantage à la deuxième. En outre, parce que notre attention se porte principalement sur la dimension commerce international des AIR, nous laissons également de côté la coopération entre gouvernements sur les questions non réglementaires telles que les infrastructures et la gestion des ressources en eau et les questions d'intégration monétaire. Ces deux questions sont extrêmement importantes mais elles sont en dehors de l'objet de ce livre ¹.

À la base : le traitement national

Le traitement national exige que les produits ou producteurs étrangers, sitôt qu'ils ont pénétré sur le territoire, obtiennent le même traitement que leurs équivalents nationaux en matière de fiscalité, normes de sécurité et hygiène, règles de concurrence, etc. Le traitement national a toujours été un des fondements des traités de commerce internationaux. Il assure que les engagements de libéralisation ne peuvent pas être détournés par une application discriminatoire des règlements nationaux, comme une taxe d'accises qui serait plus élevée pour les produits étrangers que pour les produits nationaux.

Le traitement national ne réduit pas en soi la souveraineté nationale d'un gouvernement, il empêche seulement la discrimination en faveur des fournisseurs nationaux et permet aux biens, services et facteurs étrangers de concurrencer ceux du pays hôte sur un pied d'égalité. Bien que plus rares que les accords préférentiels sur les produits, des accords autonomes ont été utilisés pour créer des marchés communs pour des facteurs de production. Par exemple, le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède ont instauré un Marché commun du travail qui élimine les contrôles d'immigration pour leurs résidents. De même, l'accord de voyage trans-tasmanien de 1973 donne aux citoyens d'Australie et de Nouvelle-Zélande le droit de travailler et d'habiter dans les deux pays. Dans les deux cas, l'accord sur la main-d'œuvre est assorti de conventions sur les soins de santé et de Sécurité sociale, démontrant ainsi que les accords sur la question du travail sont des programmes pluridimensionnels.

1. Schiff et Winters (2002a) examinent la coopération non réglementaire.

Comme nous l'avons vu au chapitre 4, le traitement national est également important pour les flux d'investissements, en assurant les investisseurs qu'ils ne seront pas en butte à des mesures discriminatoires après leur installation. Les AIR diffèrent dans leur degré d'application de la clause nationale aux investisseurs, l'UE et l'ALENA, ainsi que les accords Europe de l'UE, sont ceux qui vont le plus loin dans l'élimination des prescriptions de résultats et autres politiques de cet ordre tel que le contenu local ou l'équilibre de la balance des paiements. Seule l'UE a complètement libéralisé l'accès au marché et l'établissement des firmes étrangères dans tous les domaines, alors que les traités d'investissement des États-Unis réclament l'octroi préalable de droits d'établissement au niveau sectoriel et le Programme de Doha pour le développement, approuvé par la conférence ministérielle en 2001, invite les pays membres à envisager d'accorder de tels droits. Cependant, comme nous l'avons vu, un AIR n'est nullement nécessaire pour conclure des accords d'investissement. Il existe de nombreux accords d'investissements bilatéraux indépendants, et quelques accords multilatéraux.

Au-delà du traitement national : l'intégration politique

L'intégration politique réclame des actes délibérés des gouvernements pour dépasser le traitement national et chercher à réduire la segmentation du marché que provoquent les régimes réglementaires par la coordination, l'harmonisation, ou la reconnaissance mutuelle de politiques nationales et de mécanismes d'application (voir encadré 6.1). Elle peut être poursuivie de manière unilatérale ou en coopération. La coopération internationale est généralement inspirée par des considérations d'accès au marché et la reconnaissance du fait qu'une concurrence accrue apportera des bénéfices économiques. L'expérience montre qu'un mélange d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle est nécessaire pour parvenir à l'intégration politique quand les politiques réglementaires portent sur des questions comme la santé publique, la sécurité ou la précaution.

Encadré 6.1 – Définitions : Intégration « en profondeur » et « superficielle »

Le terme d'intégration « superficielle » (ndt : shallow) est parfois employé pour décrire une intégration fondée sur le traitement national. L'intégration « en profondeur » (ndt : deep) – le terme choisi par Lawrence et Litan (1990) – se réfère alors aux efforts qui vont au-delà. Tinbergen (1954) avait proposé les termes d'intégration « négative » et « positive », qui correspondaient en gros à l'intégration superficielle et en profondeur. L'intégration négative désignait l'abolition ou la limitation de certaines politiques, en opposition à une action positive pour coordonner celles-ci.

Les termes « en profondeur » et « superficielle » peuvent être trompeurs s'ils sont utilisés pour faire croire que ce type de coopération est plus profond, plus vaste, contraignant ou bénéfique qu'une intégration fondée sur le traitement national. Ce n'est pas nécessairement le cas. La coopération « en profondeur » peut être limitée à quelques domaines de peu d'importance économique. Elle peut même réduire le bien-être pour un ou plusieurs membres d'un AIR si elle entraîne l'adoption de règles qui sont sous-optimales du point de vue national. Dans ce livre, nous réservons le terme « intégration en profondeur » à des accords comme l'UE qui cherche à réaliser une forme d'union économique et qui crée des institutions supranationales dans ce but. Le terme plus général d'« intégration politique » est utilisé pour des coopérations moins ambitieuses en matière de politiques et réglementations nationales.

Modes d'intégration politique : coordination, harmonisation et reconnaissance

Les principaux instruments d'intégration politique sont la coordination, l'harmonisation et l'acceptation (« reconnaissance ») de régimes réglementaires étrangers. Les pays peuvent coopérer en matière de politique nationale par le biais d'accords commerciaux pour faciliter les flux d'échanges et d'investissements ou en s'engageant dans des unions économiques aux objectifs plus vastes, qui les amènent à abandonner (une partie de) leur souveraineté à des institutions supranationales qui élaborent et font appliquer des règles. À l'exception notable de l'UE, les AIR qui existent sont avant tout des instruments commerciaux qui ne visent pas une union économique. L'intégration politique, si tel est l'objectif, s'organise entre les gouvernements et porte sur des sujets précis, sur la conviction que la coopération dans un domaine précis présente des gains potentiels.

Coordination des politiques nationales. La coordination est le moins approfondi des types d'intégration politique. Il est limité aux efforts des gouvernements ou des instances réglementaires pour coopérer à l'élaboration ou à la mise en œuvre d'une norme ou une règle, et elle fait appel à « des alignements volontaires et largement applicables de politiques nationales et de mesures dans des domaines particuliers » (Robson, 1998). La coordination peut reposer sur des accords officiels concernant, par exemple, le recours au principe de courtoisie internationale dans l'application d'une loi sur la concurrence, ou peut être occasionnelle, par exemple sur des projets d'infrastructure². Nous ne discuterons pas plus avant la coopération dans cet ouvrage, car elle n'implique aucun engagement contraignant de la part des gouvernements.

2. Le principe de courtoisie (positive comity) demande qu'un organisme gouvernemental prenne en compte les intérêts d'un autre pays dans l'application d'une loi nationale.

Harmonisation des normes et réglementations nationales. L'harmonisation peut se faire par l'adoption unilatérale par un pays (ou un AIR) d'un nouvel ensemble de règles, ou par la négociation d'un ensemble commun de dispositions réglementaires. Les exemples d'harmonisation unilatérale sur l'exemple d'un pays donné ou d'un AIR abondent. Ils sont souvent inspirés par les différences entre les tailles des marchés concernés. Par exemple, en 1992 le Canada a adopté les normes américaines d'émissions (de gaz d'échappement) automobiles afin que ses constructeurs puissent réaliser des économies d'échelle en évitant d'avoir à créer des chaînes de montage différentes pour son marché et le marché américain. De même, la Suisse a adopté le régime de l'Union européenne pour les règlements techniques et les normes industrielles, afin que les produits suisses puissent entrer et circuler dans l'UE au même titre que les produits de celle-ci (Messerlin, 1998).

De nombreux pays en développement utilisent des dispositions juridiques édictées en Europe ou aux États-Unis, souvent parce que les systèmes en vigueur pendant la colonisation ou l'occupation militaire sont restés en place. D'autres ont délibérément adopté des normes étrangères. La Corée a importé de nombreuses normes allemandes ou américaines dans les années 1950, dans le cadre d'une stratégie visant à améliorer la qualité de sa production industrielle et à développer ses exportations.

L'harmonisation entre des partenaires plus égaux nécessite un cadre institutionnel plus élaboré. Les efforts pour définir des normes communes peut se limiter à une coopération entre les gouvernements ou peut requérir une décision d'abandonner (une part de) souveraineté à des institutions communes ou supranationales chargées de fixer les nouvelles règles. Dans l'UE, le pouvoir de proposer des directives et des règlements (c'est-à-dire de proposer des règles) a été délégué à la Commission européenne, et la Cour européenne de Justice a d'importantes prérogatives supranationales. Dans l'ALENA l'harmonisation est limitée à l'acceptation par les pays membres de décisions ou d'arbitrages indépendants sur des différends concernant les règles, ce qui est beaucoup moins contraignant que dans l'UE.

Reconnaissance des régimes réglementaires étrangers et les procédures d'évaluation de la conformité. Pour un pays qui fixe certaines normes pour les produits et les services à l'intérieur de ses frontières, la première chose qui vient à l'esprit est de tester les importations à leur arrivée. Mais il est, potentiellement, très coûteux d'élaborer et de faire appliquer ces normes, et il y a donc de bonnes raisons de coopérer avec les partenaires commerciaux. La reconnaissance unilatérale des régimes réglementaires étrangers est la solution la plus facile : un pays adopte simplement les normes internationales ou celles de son partenaire commercial. Ainsi, un gouvernement peut

décider que les qualifications professionnelles d'un médecin qui a étudié et a été diplômé dans un autre pays sont suffisantes pour qu'il pratique dans le pays (bien que d'autres obstacles peuvent encore restreindre l'entrée de fournisseurs de services étrangers). De même, la certification par un pays étranger peut-être acceptée comme preuve d'innocuité ; la certification de l'Underwriters Laboratories (UL), par exemple, est acceptée dans de nombreux pays. Les clés de la reconnaissance unilatérale sont la connaissance et la confiance dans les normes du partenaire et de son système de certification.

Quand la connaissance ou la confiance sont moins grandes ou quand, pour des raisons nationalistes ou mercantilistes, des partenaires ne sont pas disposés à adopter les normes de l'autre, des accords de reconnaissance mutuelle (ARM) sont possibles. Ceux-ci prévoient que les partenaires reconnaissent les normes de l'autre comme acceptables dans leur pays, mais sans qu'elles s'appliquent aux producteurs de ce pays. Les ARM peuvent porter sur les normes proprement dites ou sur les procédures d'évaluation utilisées pour déterminer la conformité aux normes.

L'UE a largement fait usage de l'harmonisation comme outil d'intégration politique, ainsi que du principe de reconnaissance mutuelle pour faciliter les échanges. Les ARM peuvent être nécessaires même dans le contexte d'une harmonisation unilatérale, car le partenaire commercial dont les normes sont adoptées peut très bien ne pas accepter les vérifications et les évaluations faites à l'étranger comme étant équivalentes aux siennes, même si les normes sont officiellement les mêmes. À l'inverse, l'expérience européenne donne à penser que la reconnaissance mutuelle peut demander un certain degré d'harmonisation, soit des normes soit des procédures de vérification, pour assurer que les normes invoquées répondent à des normes minimales, notamment dans des domaines où s'appliquent des normes ou des réglementations obligatoires (voir encadré 6.2).

La reconnaissance mutuelle s'est avérée être un outil efficace pour accroître la concurrence sur les marchés européens, mais même là elle a été difficile à mettre en œuvre (voir Messerlin, 2001), et elle peut ne pas être applicable du tout pour les AIR entre pays en développement. Le processus repose fortement sur la confiance mutuelle dans les compétences et la capacité des institutions responsables à faire respecter les normes obligatoires et sur la volonté d'accepter des compromis pour définir des normes minimales. Même si les pays en développement adoptent des normes européennes, américaines ou internationales, il est probable qu'il faudra un réel renforcement de leurs institutions avant que les gouvernements des pays développés acceptent la « supervision nationale » de ces pays. Une autre solution serait de s'appuyer davantage sur une évaluation par une tierce partie des biens et des services.

Encadré 6.2 – Harmonisation et reconnaissance mutuelle en tant que remplacement ou substitut : l'expérience de l'UE

L'article 36 du Traité de Rome autorise les pays de l'UE à maintenir des dispositions nationales limitant le commerce pour protéger la santé, la sécurité, les mœurs ou l'environnement. Pratiquement tous les AIR ont des dispositions similaires. Au départ, l'UE a cherché à réduire les effets de segmentation du marché des dispositions nationales fondées sur l'article 36 par un processus d'harmonisation. Une grande partie des premiers efforts dans ce domaine a porté sur des normes alimentaires – la première directive d'harmonisation, qui date de 1962, portait sur les colorants alimentaires. Les progrès sur la voie de l'harmonisation furent très lents, en partie parce que l'adoption d'une norme s'appliquant à toute la communauté exigeait l'unanimité. Il fallut plus de dix ans pour se mettre d'accord sur les confitures de fruits et l'eau minérale, et seulement neuf directives sur les produits alimentaires ont été adoptées entre 1962 et 1979. Les différences entre les normes nationales, liées au goût de chaque pays, à l'histoire et aux régimes juridiques – sans compter les efforts des groupes de pression soucieux de limiter la concurrence des importations – ont fait qu'il a été très difficile d'arriver au consensus nécessaire. Par exemple, les Allemands ont constamment défendu leur *Reinheitsgebot*, une norme datant de 1516 qui prescrivait que la bière ne peut contenir que quatre produits : l'orge malté, le houblon, la levure et l'eau. Les autres pays autorisent depuis longtemps des agents de conservation et d'autres additifs.

Le résultat de ces différences est que les progrès dans la réduction de la segmentation des marchés résultant des normes nationales ont été très lents. En réalité, les autorités nationales ont continué à adopter de nombreuses réglementations particulières et antagonistes. Dans un cas historique, la Cour européenne de Justice a jugé qu'une interdiction par l'Allemagne du *Cassis de Dijon* français, une liqueur utilisée dans la préparation d'un apéritif (le kir), ne pouvait pas être justifiée par des motifs de sécurité ou de santé publique. Ce cas permit d'instaurer un principe, incorporé par la suite dans l'Acte du Marché unique de 1987, qui veut que les produits qui circulent librement dans un pays membre ne puissent pas être interdits à l'importation et à la vente dans les autres pays.

La « nouvelle attitude » de l'Union à l'égard des normes, qui remonte à 1985, fait une différence entre celles qui concernent la santé et la sécurité (intérêt public) et les autres. Pour ces dernières, les gouvernements doivent reconnaître les réglementations en vigueur dans les autres pays membres comme équivalentes aux leurs. Pour les premières, en revanche, plutôt qu'une harmonisation complète, les pays membres sont convenus de définir des normes communes minimales (exigences essentielles). En outre, dans le cadre du Marché unique, les normes peuvent désormais être adoptées à la majorité qualifiée, et non plus à l'unanimité. Entre 1987 et 1995, 28 directives ont été adoptées selon la « nouvelle procédure », qui porte sur des « exigences essentielles ». D'autre part, dans l'ancienne procédure, où l'unanimité a également été abandonnée, le nombre de normes adoptées a progressé de 12,5 par an en moyenne entre 1958 et 1985 à 20,8 par an entre 1986 et 1997 (Pelkmans, 1990 ; Neven, 1996). Mais même à ce rythme, les normes resteront encore des obstacles importants pour des années.

Manifestement, les reconnaissances mutuelles ne peuvent pas remplacer totalement une harmonisation. Dans de nombreux cas, une harmonisation est nécessaire pour définir les « exigences essentielles » et les gouvernements n'accepteront pas la reconnaissance mutuelle s'ils estiment que des intérêts vitaux sont en jeu. En outre, il n'est pas exact de dire, comme le fait Torrent (2002), que la reconnaissance mutuelle est simplement une autre voie vers l'harmonisation. Là où les différences sont mineures ou portent sur des aspects sans importance, les gouvernements peuvent être disposés à accepter les normes des autres membres dans la mesure où les leurs sont acceptées autre part, même si dans une négociation générale d'harmonisation ils se sentiraient obligés de défendre leurs propres positions.

L'ÉCONOMIE DE L'INTÉGRATION POLITIQUE

L'intégration politique peut être bénéfique pour les pays en réduisant les coûts de transaction. Ils évitent ainsi de gaspiller des ressources à des activités improductives, abaissent les barrières aux marchés et intègrent les marchés nationaux segmentés des biens et des services, ce qui améliore le degré de concurrence. Une politique d'intégration bien menée peut être bénéfique pour les deux partenaires d'un AIR et, à l'occasion, les producteurs dans le reste du monde. Dans cette section nous examinons cinq éléments de l'économie de l'intégration politique : les coûts de transaction, l'intensification de la concurrence, les interactions, la compensation des perdants et le niveau géographique adéquat pour une coopération. La plupart des propositions dans le domaine de l'intégration contiennent des aspects de chacun de ces éléments.

Coûts de transaction

Les réglementations nationales peuvent segmenter les marchés en empêchant les firmes étrangères de concurrencer les firmes nationales. Ceci peut être délibéré ou être simplement un effet secondaire d'un objectif politique. Par exemple, les normes de santé et de sécurité peuvent entraîner une duplication des contrôles et des évaluations de conformité dans à la fois le pays exportateur et l'importateur. Les formalités douanières peuvent également être redondantes : l'administration fiscale du pays exportateur peut très bien exiger des informations très proches de celles réclamées dans le pays importateur, mais d'un format différent. Toutes ces obligations administratives imposent des coûts aux entreprises qui pratiquent les échanges internationaux et font monter les prix à la consommation.

Formalités aux frontières. On estime qu'au début des années 1990 le coût des formalités aux frontières pour le commerce intra-UE (qui était

déjà pratiquement exempt de droits, sauf pour quelques produits d'Espagne et du Portugal) représentait l'équivalent de plus d'1,2 % de la valeur des biens échangés (Commission européenne, 1997). Et les procédures internes à l'Union étaient déjà efficaces en comparaison de ce qui se passe dans d'autres pays. En 1988 l'Union avait déjà adopté le Document Administratif Unique (le formulaire Eur-1), et de nombreux membres avaient simplifié leurs procédures pour réduire le poids des formalités pour les gros opérateurs. De même, dans le cadre de l'AELE, Herin (1986) estime que le respect des règles d'origine a coûté en moyenne 3 % de la valeur de la transaction, même si pour ce genre de démarches administratives, l'AELE fut sans doute une des zones les moins chères du monde.

Certification des normes. Les normes constituent un autre domaine potentiel d'économies importantes sur les coûts de transaction. Plus de 60 % des exportations américaines sont soumises à des contrôles sanitaires, de sécurité et autres normes similaires dans leurs marchés de destination. Des certificats gouvernementaux sont exigés pour 45 % des exportations à destination de l'UE, des certifications par des tierces parties sont acceptées pour 15 % d'entre elles, et les certifications émanant des producteurs eux-mêmes sont acceptées pour le reste (Wilson, 1996 : 7). À l'intérieur de l'UE, près de 75 % en valeur des biens échangés à l'intérieur de l'Union sont soumis à des réglementations techniques obligatoires (Commission européenne, 1996). Dans les secteurs réglementés la certification peut entraîner des prélèvements fréquents et redondants d'échantillons – parfois jusqu'à 100 % sur les produits étrangers – et cela peut en réalité bloquer les importations.

Les tests répétés et les obligations de certification sont rapidement devenus plus importants que les barrières au commerce international. Unter (1998) estime que les tests répétitifs et les procédures d'évaluation de conformité subies par Hewlett-Packard ont été multipliés par six entre 1990 et 1997. L'UE demande maintenant des tests par une tierce partie, la certification ou une homologation pour certains secteurs réglementés. Elle n'accepte les certifications que par des organismes dûment habilités par les États membres et reconnus techniquement compétents et qui ont été désignés comme tels à la Commission européenne. Ceci augmente considérablement les coûts des producteurs non européens dans de nombreux secteurs. La suppression de tels coûts est manifestement un des principaux motifs de la négociation ARM entre l'UE et les États-Unis.

Les négociations entre l'UE et les États-Unis sur la reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité ont commencé en 1992, avec l'objectif de faire en sorte que les évaluations effectuées par des organismes indépendants soient acceptées pour les deux marchés. L'UE voulait

obtenir l'assurance que les certificateurs américains avaient la compétence requise pour pratiquer les tests d'« exigences essentielles » et que les tests des sociétés européennes soient conformes aux dispositions réglementaires américaines correspondantes. Pour leur part, les États-Unis souhaitent éliminer le coût encouru par les exportateurs pour obtenir une certification par des organismes approuvés par l'UE en plus du respect de la réglementation américaine. L'approche de plus en plus communautaire de l'UE à l'égard de la normalisation a cependant eu pour conséquence que les firmes américaines n'ont désormais plus besoin que d'un certificat pour tous les marchés de l'UE, ce qui a grandement amélioré les bénéfices de cette négociation.

D'importantes différences dans les systèmes de tests et de certification des deux parties ont compliqué la conclusion d'un accord. Le système européen s'appuie moins sur les déclarations de conformité faites par les fabricants eux-mêmes, et davantage sur une certification obligatoire par des tierces parties. En 1998, les pays de l'UE n'avaient agréé que 600 organismes de contrôle auprès de la Commission sur plus de 10 000 organismes existants, allant des grandes multinationales comme SGS, Inchcape ou Bureau Veritas à de petites structures. Pratiquement toutes les organisations agréées étaient européennes (Messerlin, 1998).

En juin 1997 les États-Unis et l'UE ont conclu un ARM portant sur les règles de conformité dans le domaine des équipements de télécommunications, les technologies de l'information, les appareils médicaux et les produits pharmaceutiques, qui était censé couvrir l'acceptation des données de tests, l'agrément des laboratoires, et la certification définitive des produits. Après une période deux ans, les certifications effectuées où que ce soit par un organisme reconnu par l'ARM aux États-Unis ou en Europe, devaient être acceptées.

Les accords portent sur des échanges bilatéraux de l'ordre de 40 milliards de dollars. L'ARM sur les télécommunications et les technologies de l'information peut à lui seul économiser aux consommateurs environ 1,4 milliard de dollars, ce qui signifie que les coûts induits représentaient l'équivalent d'un droit de 5 % sur les biens échangés (Wilson 1999). Bien qu'ils permettent une importante réduction de coûts, les ARM sont considérés comme un pis-aller par l'industrie américaine, qui préférerait beaucoup pratiquer majoritairement l'autocertification par les constructeurs plutôt que d'avoir à obtenir la certification par un tiers.

Les ARM se sont révélés une pratique beaucoup moins satisfaisante pour les pays en développement ou en transition, qui souhaitent réduire les coûts liés au respect des normes de l'UE. Leur propres normes ne sont pas reconnues dans l'UE, et il leur est difficile de démontrer que leurs

organismes de vérification sont fiables. L'Accord Europe, signé à partir de 1992 entre l'UE et les PECO (Pays d'Europe centrale et orientale), faisait état de la possibilité de conclure des ARM. Vers 1995-1996, cependant, l'UE a décidé de s'orienter plutôt vers une harmonisation complète, en partie parce qu'elle estimait qu'en reconnaissant des normes économiques des pays en transition, dont certaines étaient soupçonnées d'avoir des tendances protectionnistes, elle allait au-devant de sérieux problèmes³. Les progrès vers une harmonisation complète ont été très lents.

Une économie en transition, la République tchèque, a coupé court à ce problème en adhérant, pour ses importations, au principe « une norme, un test, une déclaration de conformité du producteur » (Unter, 1998). En vertu de cette disposition, un produit qui est conforme aux normes internationales et est accompagné d'une déclaration du fournisseur (reposant sur des tests effectués par lui ou par une tierce partie) affirmant que le produit est conforme aux normes en vigueur peut entrer dans le pays sans examens supplémentaires.

Coûts de transaction frictionnels. Un aspect important des contraintes procédurales et administratives (paperasserie) qui ralentit les échanges et les mouvements aux frontières est qu'elles font monter les prix frontières (ndt : border prices) des biens et des services. C'est ce qui distingue ces « vrais coûts commerciaux » de mesures comme les droits à l'importation et les contingentements qui augmentent les prix à la consommation mais pas les prix frontières. Les droits et contingentements génèrent des recettes pour l'État ou une rente pour ceux qui ont obtenu le droit d'importation. Aucune rente ou revenu n'est créé par une mesure qui ne fait qu'imposer des coûts supplémentaires en exigeant que les firmes dépensent des ressources qui pourraient être utilisées productivement ailleurs. En conséquence, les effets de bien-être qui découleraient de l'élimination de ces barrières frictionnelles peuvent être sensiblement plus importants que ceux découlant de l'abolition des tarifs douaniers (voir l'annexe au chapitre 2).

3. La Pologne, par exemple, aurait conservé « un système manquant de transparence pour la certification et l'approbation de produits, qui n'est pas harmonisé avec les normes internationales et qui n'accepte par l'autocertification par les producteurs. Étant tenues d'obtenir une certification séparée, les exportations satisfaisant aux normes internationales pourraient ne pas obtenir l'agrément en Pologne » (Wilson, 1999 : 37). Un différend entre l'UE et la Pologne dans le domaine des normes commerciales laissait entendre que l'interdiction par la Pologne des importations de gélatine, sur la base de réserves sanitaires, cachait un désir de protéger les producteurs locaux de ce produit (*Financial Times*, 19 février 1998).

Toute étude des effets de la politique d'intégration sur le bien-être dans un AIR doit évaluer à quel point les obstacles réglementaires qui sont réduits étaient frictionnels. Elle doit aussi établir si la réduction des coûts frictionnels s'applique à tous les échanges, ce qui est difficile à faire précisément. Les tentatives pour quantifier les effets des différences de normes, de la duplication des contrôles obligatoires, des contrôles superflus et des inefficacités lors des passages en douane dans l'UE montrent que ces obstacles peuvent facilement représenter une « taxe » de près de 2 % de la valeur des marchandises transportées. Dans un pays en développement, la « taxe » peut très facilement être un multiple de ce chiffre : les estimations du coût moyen s'élèvent jusqu'à 10 % de la valeur des transactions (OMC, 1998). En Égypte, au début des années 1990, la paperasserie (ndt : red tape) était un sérieux obstacle au commerce, les contrôles répétitifs et les normes autochtones représentaient à elles seules des taxes de 5 % à 90 % de la valeur des produits importés soumis à des contrôles obligatoires. La réduction de ces obstacles frictionnels par un AIR entre l'UE et l'Égypte vaudrait à l'Égypte un supplément de bien-être équivalent à 4 points de PIB, alors que l'abolition des droits de douane seulement n'apporterait aucun bien-être supplémentaire (Hoekman et Konan, 1999).

Maximiser les bénéfices de l'intégration politique par la non discrimination. Comme l'a montré le chapitre 2, abaisser les tarifs sur les produits des partenaires peut réduire le bien-être en provoquant des détournements de commerce, mais si les marchés sont concurrentiels, la réduction des obstacles purement frictionnels à l'intérieur d'un AIR ne peut pas réduire le bien-être. Si les barrières frictionnelles sont abaissées sur une base non discriminatoire plutôt que préférentielle (pour les seuls membres), les gains seront plus importants car tous les produits, d'où qu'ils viennent, bénéficieront de la baisse de coûts. Nombre de mesures de simplification administrative ou d'harmonisation visant à faciliter le passage en douane et le commerce peuvent être, et sont souvent, appliquées aux pays non membres comme aux membres d'un AIR. Bien sûr, la non discrimination ne s'imposera pas si l'intégration politique souhaitée peut être réalisée *seulement* par des accords formels entre gouvernements sur l'acceptation réciproque des régimes réglementaires et l'application de procédures administratives communes ou autres « exigences essentielles ». Dans de tels cas, les avantages peuvent être obtenus en permettant aux pays non membres de conclure des accords avec les membres de l'AIR, de préférence de manière automatique. Des accords comme les ARM concernant la santé, la sécurité et les études de conformité peuvent facilement faire l'objet d'accords indépendants, ils ne doivent pas nécessairement être inclus dans le chapitre des préférences commerciales des AIR.

Intégration politique pour accroître la concurrence

Outre la réduction des coûts de transaction, l'intégration politique peut également profiter aux pays intéressés en abolissant les barrières à l'accès aux marchés et en empêchant les gouvernements d'utiliser des obstacles réglementaires pour protéger leurs firmes nationales. Tous deux sont des moyens de renforcer la concurrence sur les marchés nationaux et devraient donc la plupart du temps augmenter le bien-être économique, pour peu qu'ils ne contrarient pas d'autres objectifs. La difficulté est, habituellement, de déterminer si l'effet d'une réglementation sur l'accès au marché est nécessaire pour la réalisation de ces objectifs politiques sous-jacents ; les mécanismes visant à déterminer ce qui est légitime et les institutions de résolution des conflits peuvent être primordiales pour la stabilité d'un AIR (encadré 6.3). Ces questions touchent de nombreux aspects des économies modernes. Ici, nous les illustrons en faisant référence aux services, aux marchés publics et aux protections contingentes.

Encadré 6.3 – Quand la non discrimination est-elle discriminatoire ?

Les effets économiques des obligations de recyclage

Un certain nombre d'États des États-Unis, inspirés par une volonté de réduire la vitesse à laquelle les décharges publiques se remplissaient, ont imposé des lois sur le recyclage obligatoire qui prévoient qu'un certain pourcentage de papier journal doit être du papier recyclé. Ces lois nuisent aux producteurs canadiens de pâte à papier et de papier journal, qui paient très cher l'importation de vieux journaux pour les mélanger au bois qu'ils utilisent normalement dans leur production. (Les produits forestiers sont une des principales exportations du Canada et la source d'un important avantage comparatif). En conséquence, les ventes de ces producteurs aux États-Unis ont sensiblement baissé. Dans la période 1989-1992 la part de marché des producteurs canadiens est tombée de 10 %, de 56 % à 50 % (Vogel, 1995 : 229). La question n'a cependant pas été soumise à l'OMC ou à l'ALENA.

Des réglementations similaires ont créé des différends dans l'UE. La loi danoise sur le recyclage des bouteilles exigeait que toutes les bières et les sodas soient vendus dans des emballages recyclables et que les détaillants reprennent toutes les bouteilles vides. Les récipients en métal étaient interdits. Les autres producteurs européens ont fait valoir que cette loi leur imposait des coûts discriminatoires. Le rapport Cecchini de 1988 a estimé que bien que cette loi n'était pas discriminatoire sur le plan légal, les coûts du transport aller-retour des bouteilles devenaient prohibitifs au-delà de 300 kilomètres (Cecchini, 1988 : 60, cité dans Vogel, 1995 : 84). La Commission européenne a attaqué cette loi, faisant valoir qu'il y avait d'autres moyens, moins restrictifs pour le commerce, d'atteindre les objectifs du gouvernement. La Cour de Justice a cependant jugé que les obligations de collecte et de réutilisation étaient légales, et a seulement demandé au Danemark de ne pas interdire les canettes en métal, tant que les producteurs se conformaient aux prescriptions sur la réutilisation et le recyclage.

Ces exemples montrent que si des réglementations nationales peuvent réduire l'accès au marché, d'autres membres peuvent tolérer la situation si elle est justifiée par des préoccupations non économiques prépondérantes. Mais ils montrent également que les membres d'AIR peuvent avoir intérêt à fixer clairement les règles du jeu et d'instaurer des mécanismes crédibles de règlement des différends pour pouvoir dire quand ces règles ont été enfreintes.

Libéralisation des services. Les échanges internationaux de services ont souvent besoin que les fournisseurs et les consommateurs soient au même endroit au même moment⁴. En conséquence, dans ce domaine, les obstacles à l'accès au marché comprennent non seulement des obstacles aux échanges transfrontaliers de services, mais aussi des décisions entravant la présence physique des producteurs de services sur le marché. De nombreux pays limitent l'accès à leurs marchés nationaux des services étrangers, des sociétés de services et de leurs employés. Ces restrictions sont difficiles à quantifier, mais elles sont en général considérées comme étant très importantes par rapport aux droits sur les marchandises (voir tableau 6.1). Il est clair que les gains potentiels d'une plus grande concurrence dans les services sont énormes. Parfois, ce secteur est carrément interdit, les marchés dans des domaines comme le transport intérieur (au pays) ou dans les télécommunications nationales peuvent être réservés exclusivement à des fournisseurs nationaux. De nombreux pays imposent également que les activités dans des domaines comme les services juridiques, les assurances, l'éducation, les services financiers ou immobiliers soient assurées par des résidents (qui peuvent être des ressortissants d'autres pays) ou par des nationaux. Même s'il n'y a pas d'interdictions formelles, les personnes exerçant des professions dans des domaines comme le droit, la médecine ou la comptabilité doivent souvent obtenir la reconnaissance de leurs qualifications ou une licence pour pouvoir exercer. Les critères sont souvent définis par des organisations professionnelles, qui peuvent également avoir le pouvoir d'accorder les agréments, alors qu'elles sont soucieuses de limiter la concurrence. Leur arme principale est la non reconnaissance des qualifications étrangères, des diplômes et autres formations. Celle-ci peut être justifiée quand les niveaux d'éducation sont sensiblement différents entre les pays, mais bien souvent les différences invoquées sont imperceptibles aux yeux du profane.

Dans de nombreux secteurs, les fournisseurs doivent avoir accès aux infrastructures de distribution et de communication, notamment les réseaux

4. Ce texte s'appuie sur Hoekman et Braga (1997).

de télécommunications. Un prestataire dominant dans les télécommunications, qu'il soit public ou privé, peut exercer une discrimination entre les usagers de son réseau en restreignant la capacité d'un fournisseur de services de nouvelles à se connecter ou en l'obligeant à construire lui-même l'infrastructure nécessaire à l'interconnexion. Par exemple, la discrimination dans les services auxiliaires (comme l'insertion dans la liste du système informatique de réservation) peut gravement affecter la compétitivité d'une compagnie aérienne. La réglementation de la publicité est souvent utilisée pour limiter la concurrence des sociétés d'assurances étrangères, et des restrictions aux accords de distribution peuvent en réalité interdire à des produits de marque l'accès à certains marchés. Dans tous ces cas, des interventions réglementaires en faveur d'une plus grande concurrence sont nécessaires pour surmonter ces obstacles, pour les fournisseurs nationaux comme pour les étrangers.

Il y a de nombreuses preuves que de telles pratiques réduisent la concurrence dans le secteur des services et sont très coûteuses. Les services aux producteurs, notamment, jouent un rôle décisif dans les perspectives de développement et de croissance de n'importe quel pays ; des productions agricoles peuvent être perdues en raison de capacités de transports ou de stockage insuffisantes, et un réseau de télécommunications sous-équipé peut alourdir les coûts des activités commerciales. L'accès à des réseaux mondiaux de communications et de transports et de services auxiliaires compétitifs est indispensable à la compétitivité internationale dans le secteur manufacturier. Par exemple, la réglementation restrictive de l'Égypte dans le secteur des services provoque de nombreuses augmentations de coûts, car elle restreint la concurrence étrangère et rend le secteur égyptien inefficace. Le fret maritime est un monopole, et selon les estimations, il coûte 25 % plus cher que les tarifs des pays voisins sur des lignes similaires. De même, les tarifs pratiqués par les sociétés nationales de services portuaires sont 30 % plus chers (Mohieldin, 1997). Une intégration politique qui réduirait les prix des services de 15 % pourrait apporter à l'Égypte un gain de bien-être d'environ 5 % du PIB, en fonction des effets frictionnels des obstacles non tarifaires au commerce des marchandises et si les réductions de coûts sont ou non appliquées d'une manière non discriminatoire (Hoekman et Konan, 1999). La production du secteur des services serait doublée.

La libéralisation des services peut s'effectuer à plusieurs niveaux et, pour aboutir et avoir un véritable effet sur la concurrence et le bien-être, tous les niveaux doivent être examinés. Avant l'accession du Portugal à l'UE, l'entrée sur le marché national des assurances était tout simplement interdite. Après l'adhésion, de nombreuses sociétés européennes ont fait

TABLEAU 6.1

Équivalents tarifaires des restrictions au commerce des services

(en %)

Économie ou région	Tarif moyen ^a		
	Marchandises	Services commerciaux ou financiers	Construction
Amérique du Nord ^b	6,0	8,2	9,8
Europe occidentale	6,0	8,5	18,3
Australie et Nouvelle-Zélande	5,0	6,9	24,4
Japon	6,0	19,7	29,7
Chine	18,0	18,8	40,9
Taïwan (Chine)	n.d.	2,6	5,3
Autres nouveaux pays industrialisés	n.d.	2,1	10,3
Indonésie	13,0	6,8	9,6
Autres pays d'Asie du Sud-Est	10,0	5,0	17,7
Inde	30,0	13,1	61,6
Autres pays d'Asie du Sud ^c	25,0	20,4	46,3
Brésil	15,0	35,7	57,2
Autres pays d'Amérique latine	12,0	4,7	26,0
Turquie ^c	13,0	20,4	46,3
Moyen Orient et Afrique du Nord	20,0	4,0	9,5
Russie et PECO	10,0	18,4	51,9
Afrique du Sud	6,0	15,7	42,1
Autres pays d'Afrique sub-saharienne	n.d.	0,3	11,1
Reste du monde	n.d.	20,4	46,3

n.d. : non disponible.

Note : La méthodologie de base est d'estimer une équation de gravité pour le commerce des États-Unis, utilisant les exportations comme variable dépendante, et le revenu par habitant, le PIB et une variable muette pour les Amériques comme régresseurs. Hong Kong (Chine) et Singapour sont utilisés comme référence de libre commerce, et les déviations des importations par rapport à cette référence sont censées refléter des barrières commerciales. Celles-ci sont obtenues à partir d'une fonction de demande d'importations à élasticité constante de la manière suivante : $T_1/T_0 = (M_1/M_0) \times (1/\epsilon)$, où T_1 est l'impact de l'équivalent tarifaire, $T_0 \equiv 1$ la référence de libre commerce, M_1/M_0 est le rapport entre les importations actuelles et celles prédites par le modèle (normalisées par rapport à M_1/M_0 pour la référence de libre commerce de Hong Kong et Singapour), et est l'élasticité de demande (supposée être égale à -4).

a. Les tarifs moyens pour tous les produits ne sont pas ajustés et portent sur la dernière année disponible, le plus souvent 1997 ou 1998. Les chiffres ne portent pas sur tous les pays des régions mentionnées. Les chiffres fournis ne doivent être considérés que comme des indications de grandeur.

b. Les valeurs pour l'Amérique du Nord impliquent l'assignation des valeurs du Canada et du Mexique aux valeurs des États-Unis.

c. Les chiffres pour la Turquie et l'Asie du Sud ne figurent pas séparément dans les données américaines. Il leur a donc été assigné les valeurs du Reste du Monde.

Source : Hoekman (2000).

leur entrée sur le marché. Mais cela n'eut aucun effet sur les sociétés installées, car les prix restaient réglementés (Barros, 1995) ⁵.

De même, le gouvernement fédéral américain a déréglementé le transport routier dans les années 1970 et 1980, mais près des deux tiers du trafic routier se fait à l'intérieur de chaque État, et de nombreux États continuent de réglementer le trafic chez eux. Daniel et Kleit (1995) estiment que les restrictions imposées au niveau des États augmentent le coût du fret de 20 % à 30 %.

Comme pour les droits sur le commerce des intrants, plus l'équivalent tarifaire des distorsions provoquées par la réglementation est élevé, plus les industries qui utilisent ces services comme inputs sont taxées. Étant donné l'importance des services dans les processus de production, il importe de noter dans quelle mesure les régimes réglementaires inadéquats font monter leurs coûts. L'absence d'engagements sur la libéralisation des services dans les accords euro-méditerranéens aura pour conséquence que dans les pays méditerranéens de nombreux secteurs subiront les conséquences négatives de leur protection actuelle dans la deuxième moitié de la période de transition vers le libre-échange. Les droits sur leurs outputs seront tombés à zéro, mais ils devront toujours payer leurs services à la production au-dessus du prix mondial. Étendre la libéralisation aux services faciliterait les ajustements du secteur manufacturier à la nouvelle situation de concurrence (Hoekman et Djankov, 1997).

Marchés publics. Un deuxième domaine qui est fréquemment presque exempt de concurrence est celui des marchés publics, où les organismes publics sont souvent autorisés, voire obligés, d'exercer une discrimination en faveur des firmes nationales pour la fourniture de biens ou de services. Un exemple bien connu est celui des États-Unis et des lois « Achetez Américain » qui s'appliquent à tous les contrats gouvernementaux ⁶. La législation de nombreux pays en développement prévoit qu'un contrat ne peut être accordé à un fournisseur étranger que si son offre est 15 % ou 20 % moins chère que celle de l'offre la moins chère d'un fournisseur national. La discrimination peut prendre la forme d'une interdiction pure et simple, de prix préférentiels, de prescriptions de contenu local, ou des obligations de résidence. En principe, l'application du traitement national devrait fortement contribuer à l'élimination de ce favoritisme, mais le traitement national doit parfois être assorti d'une certaine dose d'intégration

5. En fait, les sociétés étrangères se sont peut-être portées sur le marché portugais pour tirer parti des prix réglementés.

6. Voir Greenwold et Cox (1993) et François, Palmeter et Nelson (1997) pour des descriptions et analyses des pratiques américaines en matière de marchés publics.

politique pour que l'ouverture des marchés publics soit effective. Dans l'UE, par exemple, des procédures communes ont été instaurées pour les appels d'offres, avec des périodes minimales entre le lancement et la clôture, afin d'assurer une transparence des marchés publics et de donner aux candidats une chance réelle de présenter leur offre. Seul un nombre limité d'AIR (l'UE, l'ALENA et l'ACREANZ) soumettent leurs procédures de marchés publics au traitement national et y ajoute des mesures supplémentaires d'intégration politique. Ces règles sont très proches de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics (Hoekman et Mavroidis, 1997).

Il faut admettre qu'il y a des raisons légitimes pour un gouvernement de préférer acheter des biens et des services à des fournisseurs locaux. Certains produits ne sont tout simplement pas dans le commerce, ou il peut y avoir des problèmes d'information asymétrique qui obligent à une surveillance active des fournisseurs par les acheteurs, ce qui implique une certaine proximité géographique (Evenett et Hoekman, 1999). Dans de tels cas, tant que les insuffisances du marché ne peuvent pas être traitées au niveau de l'AIR, la discrimination peut être la bonne solution.

Protection contingente. Un troisième domaine dans lequel une plus grande concurrence est nécessaire est celui des protections contingentes. Les décisions, ici, vont au-delà des tarifs douaniers et des quotas pour englober les droits antidumping, les droits compensateurs et les « protections d'urgence » destinées à enrayer un déséquilibre de la balance des paiements ou pour protéger un secteur d'une concurrence « excessive » des importations. Les protections contingentes – et notamment les mesures antidumping – sont devenues un des principaux obstacles à l'accès au marché dans de nombreuses régions.

L'éradication de ces pratiques est d'une grande importance pour les entreprises et les consommateurs, car la menace de telles mesures suffit parfois à fermer un marché. C'est une menace de ce genre qui a poussé le Canada à négocier un ALE avec les États-Unis dans les années 1980 et les pays de l'AELE à conclure avec l'UE l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) (Hindley et Messerlin, 1993). Une des difficultés est que les gouvernements qui ne souhaitent pas abolir les mesures antidumping – ce qui serait la meilleure politique du point de vue économique – devront définir quel niveau d'intégration politique est nécessaire pour que l'abolition de ces mesures soit politiquement faisable. Donc, dans la mesure où les instruments de protection contingente répondent à des politiques industrielles qui sont considérées comme créant des distorsions de la concurrence internationale, les gouvernements devront se mettre d'accord sur les mesures à prendre pour éliminer celles-ci. Le type de pratiques qui provoque le plus évidemment des problèmes de concurrence est celui des sub-

ventions. L'Accord OMC sur les subventions et les droits compensateurs autorise les pays membres à imposer des droits sur les importations subventionnées qui lèsent concrètement leurs concurrents nationaux. Les gouvernements qui négocient les AIR peuvent donc exiger que l'on sanctionne la pratique des subventions avant d'abolir les droits compensateurs. Ceci n'exige pas nécessairement une intégration politique, les pays membres pouvant simplement convenir de renoncer à certains types de subventions ou d'en limiter l'usage.

On a beaucoup écrit sur l'absence de logique économique des mesures antidumping (Finger, 1993a). Le seul argument qui peut tenir est que le dumping est prédateur lorsqu'une firme ou un cartel étranger cherche à chasser les firmes nationales d'un marché en vendant à perte, avec l'intention de relever les prix quand la concurrence aura été éliminée. Mais s'il y a prédation, les lois antitrust nationales devraient être en mesure de régler le problème⁷. Ceci peut être fait unilatéralement, sans qu'il y ait besoin d'un accord international ou d'une harmonisation des politiques de concurrence. Si, par contre, l'on peut craindre que des firmes étrangères seront en mesure de bénéficier de politiques anticoncurrentielles sur leur propre marché pour augmenter leur compétitivité à l'exportation, les gouvernements peuvent faire dépendre la levée des mesures antidumping d'un accord spécifique sur les règles de concurrence.

Interactions

Les politiques d'intégration, qui non seulement encouragent la concurrence en abaissant les coûts de transaction et en favorisant les accès au marché, peuvent également accroître le bien-être en « internalisant » les externalités, c'est-à-dire en évitant que les initiatives d'un pays n'affectent un autre pays autrement que par le mécanisme des prix. Il faut distinguer entre les externalités liées à la libéralisation du commerce et de l'investissement et celles qui ne sont pas liées à la politique commerciale, qui devraient faire l'objet d'une coopération tout à fait indépendante d'un AIR. Même pour ces dernières, cependant, l'interaction régulière entre les membres qui existe dans un AIR facilite la communication et crée la

7. La recherche montre que la prédation est plutôt l'exception, et non la règle, dans les affaires d'antidumping. Dans plus de 90 % des cas d'antidumping, un organisme de législation antitrust ne serait pas intervenu pour des motifs de concurrence, encore moins de prédation (Schöne, 1996 ; Messerlin, 1997). Le consensus pour la plupart des économistes est que l'antidumping tel qu'il est pratiqué de nos jours n'a, en fait, rien à voir avec la prédation.

confiance qui permettra de parvenir à des accords sur les politiques nationales pour améliorer une allocation de ressources commune⁸.

Effets de la politique nationale de concurrence sur les partenaires commerciaux. Les lois et les politiques nationales en matière de concurrence soulèvent une combinaison de questions relatives aux externalités et à l'accès aux marchés. Les politiques antitrust étrangères peuvent avoir un effet négatif sur le bien-être national. Une fusion entre des firmes étrangères qui est approuvée par les autorités des pays concernés peut augmenter les prix à l'exportation (Dixit, 1984 ; Ordover et Willig, 1986 ; Graham et Richardson, 1997). Des questions du même ordre se posent à propos de la tolérance ou de l'instigation de cartels à l'exportation. Une autorité antitrust chargée de la surveillance d'un secteur principalement orienté vers l'exportation peut faire preuve d'indulgence envers des cartels d'exportateurs qui permettent au pays d'améliorer ses termes de l'échange. Les analystes qui se sont demandés si l'élimination des barrières commerciales créait de plus fortes incitations à une utilisation stratégique des lois antitrust ont abouti à des conclusions contradictoires. Horn et Levinsohn (1996) disent que cette situation est peu vraisemblable, même dans des domaines où elle semblerait pouvoir s'appliquer très facilement : fusions et cartels à l'exportation. Bond (1997) soutient le contraire, à la fois en théorie et sur la base d'une étude de la pratique des fusions aux États-Unis à la fin du 19^e siècle. Il conclut qu'une « course vers le fond » dans l'assouplissement des règles de fusion s'est produite parce que les États cherchaient à inciter les sociétés à établir leur siège social – et donc payer des impôts – chez eux (voir encadré 6.4).

Encadré 6.4 – Concurrence sur les lois antitrust aux États-Unis au 19^e siècle

À la fin du 19^e siècle et au début du 20^e, aux États-Unis, les changements technologiques (chemins de fer et télégraphe) ont provoqué une baisse des coûts de transport et un accroissement de la concurrence, analogue à ce qui se passerait si un AIR abolissait les obstacles au commerce. Les lois fédérales de l'époque s'appliquaient à combattre les pratiques anticoncurrentielles des grands trusts qui commerçaient entre les États, et le Sherman Act de 1890 sur l'interdiction des ententes sur les prix les ont poussé à fusionner. Les autorités des États avaient la responsabilité d'approuver ces fusions, et de fixer les statuts des nouvelles sociétés. Les États qui acceptaient d'avoir des critères suffisamment souples pouvaient donc encourager les firmes à fusionner et à s'établir chez eux. L'État le plus libéral, le New Jersey, a réussi à attirer plus de la moitié des sociétés

8. Parmi les questions non commerciales dans lesquelles la coopération peut contribuer à résoudre les problèmes créés par les externalités, on trouve les ressources naturelles communes, comme l'environnement et les cours d'eau ainsi que les projets communs d'infrastructure, les centrales électriques et les couloirs de transit transfrontaliers. Schiff et Winters (2002a) discutent ces questions plus en détail.

ayant une capitalisation de plus de 10 millions de dollars. En 1902 le New Jersey a pu rembourser la totalité de sa dette publique grâce à une loi qui imposait le capital social des firmes qui fusionnaient et a pu abolir l'impôt foncier. D'autres États ont essayé de suivre l'exemple du New Jersey, et une « course vers le fond » a commencé. En fin de compte, 42 États ont adopté des lois similaires, mais avec des succès limités. Une fois installées, beaucoup de sociétés sont restées dans le New Jersey.

On peut se demander si cette « course vers le fond » a été néfaste, mais elle montre clairement comment une réduction des barrières commerciales peut influencer sur d'autres domaines et comment une concurrence entre législateurs peut avoir des effets importants sur les résultats politiques finaux. Les pays qui envisagent de créer un AIR doivent se demander si de tels effets sont sans gravité (comme l'UE l'a présumé dans des domaines où elle a instauré des reconnaissances mutuelles obligatoires pour atteindre les objectifs du Marché unique) ou dangereux.

Source : Bond (1997).

Normes sociales et environnementales. Les craintes que la libéralisation ne contraigne les pays à abaisser leurs critères nationaux ont suscité des pressions pour que les gouvernements prennent des engagements sur les questions du social et de l'environnement lors de la négociation d'AIR. Tant que les pratiques nationales sont conformes aux préférences et aux conditions nationales propres à un pays, et que les conséquences sociales et environnementales des échanges commerciaux ne débordent pas d'un pays dans un autre, il n'y a pas de raison qu'une augmentation de ces échanges oblige les partenaires à modifier leurs lois. Une modification des normes sociales et environnementales serait s'écarter de ce qui est considéré comme bénéfique par les citoyens du pays. Les tentatives pour contraindre les partenaires à adopter des normes « supérieures » qui ne correspondent pas à leurs préférences et à la situation nationales devraient également être évitées, car elles entraîneront des allocations de ressources inefficaces (Bhagwati et Srinivasan, 1996). Les gains retirés du commerce proviennent souvent des différences entre les pays, et les politiques sociales et environnementales sont simplement une des caractéristiques de ces différences, elles ne constituent pas des obstacles ou une cause de déséquilibre des échanges commerciaux. Bien sûr, si la pollution qui émane d'un pays en affecte un autre, une coopération sera profitable. La principale question en matière de politiques sociales et environnementales est de vérifier qu'il y a bien un véritable problème d'interaction économique à traiter ⁹.

9. Schiff et Winters (2002a) examinent les questions d'interaction régionale dans des domaines comme l'environnement, les ressources naturelles, les infrastructures et l'énergie, et cherchent à savoir si les AIR peuvent contribuer à trouver des solutions de coopération.

Il n'y a guère de signes qu'il existe une « course vers le fond » dans le domaine des normes sociales et environnementales¹⁰. Thomas Holmes (1998) montre que les firmes manufacturières américaines sont attirées par les États qui interdisent le « closed shop » (pratique qui impose que tous les travailleurs d'une usine soient syndiqués) mais qu'il n'y a aucune tendance entre les États à se concurrencer sur ce terrain (encadré 6.5)¹¹. D'autres expériences donnent à penser que, peut-être, une « marche vers le haut » est plus vraisemblable, en partie à cause des groupes de pression qui s'efforcent d'imposer uniformément des niveaux « élevés » dans tous les pays membres d'un AIR. Un exemple est le Clean Air Act (Loi sur la pureté de l'air) de 1970, qui autorisa la Californie à conserver ses normes plus strictes que les normes nationales inscrites dans la législation fédérale. Au fil des années, les normes ont évolué vers celles, plus élevées, de la Californie, à la suite de quoi la Californie a adopté de nouvelles normes, encore plus sévères. D'autres exemples de cet « effet Californie » – une progression par palier des normes dans des juridictions concurrentes (Vogel, 1995 : 259) – peut être citée : par exemple, les normes américaines en matière d'émission de gaz d'échappement dans l'automobile, dans le domaine des emballages et sur les produits chimiques toxiques. Cette évolution peut très bien être néfaste pour les pays en développement membres d'un AIR Nord-Sud. Un exemple extrême est la situation de l'ex-Allemagne de l'Est après la réunification, où les exigences des syndicats allemands concernant l'égalité des salaires et les conditions de travail dans les deux parties du pays ont provoqué d'importants licenciements dans la partie orientale.

10. L'attention ici se porte sur les politiques, pas les résultats. Un AIR peut conduire un industriel à déplacer des unités de production vers un pays partenaire où les réglementations en matière d'environnement sont moins contraignantes, mais tant que la politique environnementale du pays partenaire est en adéquation avec sa situation nationale et les préférences nationales, cela est souhaitable. Bien sûr, pour un certain nombre de raisons, ces politiques peuvent ne pas être optimales, et dans ces cas la délocalisation d'une production peut être profitable ou coûteuse.

11. Holmes a vérifié la possibilité que les données montrent qu'une loi sur le « closed shop » a été adoptée en réaction à la concentration dans l'industrie, plutôt que l'inverse, en examinant les régions frontalières dans chaque État. De chaque côté de la frontière, les autres conditions susceptibles d'affecter la localisation seront vraisemblablement similaires, alors que l'importance de l'industrie dans les régions frontalières est suffisamment faible pour ne pas dépendre de l'importance de l'industrie dans le volume global d'activité de l'État.

Encadré 6.5 – Politiques sociales dans les États américains : des interactions mais pas de « course vers le fond »

Une analyse empirique récente de l'influence des politiques sociales des États américains sur la localisation des industries manufacturières (T. Holmes) a montré que la proportion des emplois de ce secteur dans les États ayant des politiques favorables aux industriels était supérieure d'un tiers à celle des États voisins ne pratiquant pas une telle politique. Cette étude est intéressante non seulement parce qu'elle montre que la politique de l'État a une importance, mais aussi parce qu'elle indique que les différences entre les États ont tendance à rester stables – et qu'il n'y a pas de « course vers le fond ». Malgré ses effets sur la localisation, la différence politique étudiée – un état pratique-t-il ou non le « closed shop » ? – n'a pas changé notablement depuis 1958. En vingt ans, deux États seulement ont voté une loi en ce sens, et aucun n'en a abrogé.

Le libre-échange régional ne dépend pas de l'intégration politique. Le discours des décideurs et de leurs conseillers tend souvent à faire croire que l'intégration politique est nécessaire à l'instauration du libre-échange. Pendant la période qui a précédé la création de la CEE, les responsables de nombreux pays européens ont soutenu qu'un certain degré d'intégration était nécessaire. Jelle Zijlstra, ministre des Affaires économiques des Pays-Bas, a affirmé dès le début des années 1950, qu'une baisse crédible des tarifs douaniers exigeait « des politiques communes en matière de fiscalité, de salaires, de prix et d'emploi. » (Milward, 1992 : 188). De même, le gouvernement belge estimait qu'une politique d'harmonisation était nécessaire pour équilibrer les coûts et que sans une union douanière elle ne serait pas possible, car les pays imposeraient d'autres formes de politiques protectionnistes. À la fin des années 1940, l'industrie charbonnière belge a fait valoir qu'un Marché commun n'était envisageable que si les niveaux des salaires et de la Sécurité sociale allemands étaient relevés au niveau de ceux de la Belgique ¹². Les régimes français en matière d'égalité de salaire entre hommes et femmes et de durée de la semaine de travail étaient plus favorables que dans les autres pays de la CEE, et les responsables français n'ont cessé de réclamer une harmonisation des législations sociales préalable à une libéralisation du commerce (Sapir, 1995).

12. Les discussions sur une union douanière européenne dans les années 1950 ont porté sur pratiquement tous les sujets qui ont finalement été réglés par le Traité de Maastricht : une monnaie commune européenne, la politique monétaire, la liberté d'établissement, les reconnaissances mutuelles des qualifications professionnelles, le droit des sociétés, les marchés de capitaux, la liberté d'établissement et les normes de sécurité des produits (Milward, 1992 : 191).

Ces exigences d'une harmonisation des normes sociales viennent en général, d'une part, de groupes de pressions qui redoutent l'érosion de leurs rentes, ce qui n'est sans doute pas un bon argument en faveur de l'intégration politique, d'autre part de la crainte que les politiques nationales soient utilisées pour réintroduire des mesures protectionnistes. Pour dissiper de telles craintes il n'est pas besoin d'intégration politique : le principe du traitement national empêchera la plupart des tentatives pour faire prévaloir la politique nationale sur la politique commerciale. La principale exception porte sur les régimes réglementaires qui bloquent la concurrence sur des bases non discriminatoires, que nous avons abordées ci-dessus (Intégration politique pour accroître la concurrence). Les politiques d'intégration peuvent augmenter les gains de bien-être retirés de l'appartenance à un AIR, mais il n'est pas justifié de faire de l'intégration une condition de la baisse des tarifs douaniers.

Si les gouvernements peuvent chercher à se mettre d'accord sur des principes pour réglementer le comportement des sociétés publiques ou limiter le recours aux politiques nationales, il est plus facile de le faire directement, et sans en faire une condition préalable à la libéralisation des échanges. Une stratégie qui cherche à lier la politique commerciale à l'adoption de réformes dans un pays partenaire sera coûteuse, en raison des pertes de bien-être qu'engendre le protectionnisme, et pour les petits pays, qui n'ont pas les moyens de peser sur les marchés ou les décisions, elle sera inefficace. Pour les petits pays, il vaut mieux considérer la politique commerciale extérieure comme faisant partie de leur « environnement » ; lequel peut ne pas être idéal du point de vue de ces pays eux-mêmes, mais cela n'abolit pas les gains qui peuvent être obtenus par le commerce.

Compensation et mise en œuvre

L'intégration politique peut être utilisée pour offrir aux pays membres des compensations à la libéralisation du commerce ou pour réussir à intégrer des secteurs « sensibles » où la libéralisation des échanges est politiquement impossible. Elle peut également contribuer à la mise en œuvre d'engagements en matière de libre-échange. Dans les AIR, des initiatives en matière d'intégration politique peuvent être inspirées par des considérations de politique intérieure visant à contourner des résistances qui s'opposeraient normalement à une coopération internationale dans tel ou tel domaine, ou par le sentiment que la crédibilité des efforts de libéralisation du commerce et de l'investissement est renforcée par l'adjonction d'une intégration politique à un accord.

Avantages politiques et de crédibilité d'une coopération en matière de politiques nationales. L'intégration politique peut être l'objectif déclaré d'un AIR, dans lequel la libéralisation commerciale préférentielle est un objectif secondaire destiné à concilier de puissants intérêts qui, dans le cas contraire, pourraient s'y opposer. À l'inverse, l'intégration politique peut être incorporée dans un AIR pour appuyer politiquement l'instauration du libre-échange. L'histoire de l'UE donne à penser que l'Europe n'a pas été capable de beaucoup progresser vers une libéralisation de son commerce intérieur avant que l'on ne « découvre que la poursuite des progrès dépendait... (d') une forme d'intégration « positive »... parce que l'abolition des politiques [commerciales] discriminatoires menaçait tout autant d'intérêts établis que [l'intégration politique] ne l'aurait fait » (Milward, 1984 : 421).

D'un point de vue conceptuel, ce genre de situation est simple. Bien qu'une intégration politique ou une réforme commerciale présentent des gains potentiels pour le pays, il peut exister des groupes qui seront lésés ou qui ont suffisamment d'influence pour exiger une compensation avant de les approuver. Dans des pays qui envisagent un AIR, des associations de défense de l'environnement peuvent exiger que l'on tienne compte de leurs préoccupations, des organisations syndicales peuvent vouloir défendre leurs intérêts (comme ce fut le cas pour l'ALENA). De tels accommodements, sous formes de transferts ou d'exceptions, peuvent être contestés par ceux qui devront les payer, alors qu'une combinaison – qui associe plusieurs sujets dans la même négociation – peut augmenter le bénéfice total de celle-ci, permettre d'amadouer les perdants, et de réunir des soutiens supplémentaires en faveur de la libéralisation et de l'intégration.

En pratique, cependant, il n'est pas aisé d'identifier les questions qui peuvent être combinées avec succès. Les positions de négociation nationales sont déterminées par le jeu d'influences complexes de lobbies et d'intérêts politiques, souvent invisibles aux profanes, et il vaut mieux considérer que les compromis auxquels parviennent les gouvernements font partie de la démarche politique destinée à « vendre » les résultats obtenus que comme un reflet fidèle de ce qu'ils voulaient obtenir. Il ne manque pas de cas où la nature des compromis est suffisamment claire pour que nous puissions être certains qu'ils sont un élément essentiel dans la négociation des AIR. En Europe, par exemple, la création de la CECA et de la Politique agricole commune (PAC), deux exemples d'intégration « en profondeur », ont manifestement été négociés en sachant qu'une libéralisation pure et simple du commerce dans ces secteurs était politiquement impossible.

Pour un pays en développement, introduire l'intégration politique dans le cadre d'un AIR peut contribuer à surmonter les oppositions poli-

tiques en réduisant les incertitudes, en offrant des compensations, ou en augmentant les pressions extérieures en faveur des réformes. Par exemple, la décision de la Tunisie de s'engager dans un accord mutuellement contraignant avec l'UE était en grande partie motivée par l'idée que celui-ci aiderait le processus général de réformes (Mustafa Nabi, ancien ministre tunisien du Plan, communication personnelle, 1998).

L'intégration politique en tant qu'aide à l'application des accords commerciaux. L'intégration politique peut empêcher un retour en arrière sur les engagements en matière de libéralisation commerciale, et la menace de l'arrêt d'une libéralisation commerciale peut contribuer à faire appliquer les engagements en matière d'intégration politique. Les politiques frontalières peuvent facilement être suivies sans intégration politique, mais l'intégration peut atténuer des conflits sur la légitimité de mesures qui gêneraient le commerce. Pour que l'application (ndt : enforcement) des accords commerciaux soit assurée, outre la transparence et l'information – qui peuvent bénéficier de l'existence d'institutions chargées de réaliser l'intégration politique – elle doit être assortie d'une menace crédible que des sanctions seront infligées en cas de violations des accords. L'intégration politique peut, ici, être utile en autorisant des institutions à mettre en œuvre les engagements pris et à rendre leurs décisions impératives pour les membres de l'AIR. Ceci peut réduire l'incertitude concernant l'application et augmenter les bénéfices en réduisant les besoins en assurances (contre un échec) et autres « couvertures » (ndt : hedging).

Il peut être difficile ou coûteux d'exercer des représailles après la violation des engagements à l'intérieur d'un accord sur un sujet unique. Par exemple, si un membre conteste la validité des critères nationaux chez son partenaire, et impose ses propres contrôles, qui viennent s'ajouter aux premiers, il n'est pas très utile de riposter en faisant la même chose. La menace d'une remise en cause plus étendue de la coopération serait sans doute plus efficace. Un point à retenir est que l'intégration politique peut permettre des menaces crédibles dans des secteurs qui intéressent les partenaires sans remettre en cause les relations commerciales.

L'intégration politique peut également contribuer à faire progresser la libéralisation du commerce en enlevant aux gouvernements la possibilité de substituer des mesures nationales à des mesures commerciales. De même, la reconnaissance mutuelle ou l'harmonisation des régimes réglementaires peut aider à diminuer les risques commerciaux en réduisant (ou, dans l'idéal, en éliminant) le risque d'être accusé de pratiquer le dumping ou les subventions, et en instaurant d'autres moyens de régler un tel différend s'il survenait. Le degré de volonté d'un gouvernement de s'engager

dans une intégration politique pour s'assurer contre les menées opportunistes ou nationalistes (de ses partenaires) dépendra d'un certain nombre de facteurs, et notamment du recours dans le passé à des mesures particulières, du degré de confiance, de la volonté d'accepter la mise en concurrence des régimes réglementaires, et de la nature de l'AIR en question. Définir des limites est essentiellement une décision politique, et les AIR sont très différents dans leur recours à l'intégration politique pour influencer sur les politiques commerciales et nationales.

Les considérations ci-dessus ne signifient pas que « tout est permis » dans le domaine de l'intégration politique. Elles reconnaissent la complexité et la nature spécifique de la création d'AIR. Mais en même temps, elles recommandent aux responsables politiques d'être clairs sur les combinaisons et les marchandages et sur leurs effets pour le bien public. L'expérience de l'UE avec la PAC montre à quel point le coût économique d'une intégration en profondeur malavisée peut être élevé.

Coopération locale, régionale ou mondiale ?

Il y a deux aspects à la question de l'étendue géographique : la nature des pays concernés par la définition d'une norme, et le nombre de pays auxquels elle s'applique. En ce qui concerne le premier, il faut trouver un équilibre entre les besoins et les goûts nationaux et les avantages attendus dans le domaine de l'efficacité de normes mondiales. Pour le deuxième, la non discrimination – c'est-à-dire l'application à l'échelle mondiale – est toujours préférable, quand elle est possible.

Normes mondiales : la voie préférée. Les pays en développement devraient adopter des stratégies tournées vers l'extérieur, fondées dans toute la mesure du possible sur les meilleures pratiques et des critères mondiaux, plutôt que d'instaurer des critères locaux ou régionaux. Non seulement un tel choix économise des ressources qui seraient consacrées à l'élaboration de ces critères, mais il réduit les chances que les critères soient utilisés pour segmenter les marchés et étouffer la concurrence. Un avantage supplémentaire est que de tels critères sont généralement légers, ils s'appuient le plus souvent sur les forces du marché et donc s'abstiennent d'imposer un fardeau administratif sur les activités commerciales. Ces recommandations sont particulièrement importantes en présence d'externalités de réseaux ou d'économies d'échelle, car dans de tels cas l'ouverture au plus grand nombre possible d'acteurs génère les plus grands avantages.

Des accords formels entre États sont parfois nécessaires pour faciliter les échanges commerciaux, et un AIR existant peut fournir le cadre naturel pour négocier de tels accords. Mais les règles qui seraient ainsi fixées ne devraient être régionales que dans la mesure où l'on ne pourrait pas

faire autrement. Ce peut être le cas si, alors qu'une coordination entre quelques pays est urgente, les normes internationales ne sont pas adéquates – par exemple parce que les goûts régionaux sont particuliers – ou parce qu'elles n'ont pas encore été définies. Si une coordination régionale est nécessaire, elle devrait, chaque fois que cela est possible, prendre la forme d'une concurrence entre les régimes réglementaires plutôt qu'une harmonisation, car cela préserve certaines différences de goûts et de situations économiques. Si une harmonisation est jugée nécessaire, elle devrait être limitée à l'adoption de normes minimales conformes aux normes internationales, si elles existent (voir, par exemple, Kanbur, Keen et van Wijnbergen, 1995).

Il est parfois avancé que les forums mondiaux se prêtent mal à l'élaboration de normes. En fait, la coopération multilatérale entre États dans la définition de normes et de règles prudentielles est bien antérieure à l'apparition du régionalisme, et elle continue d'être la principale forme de coopération intergouvernementale, car dans de nombreux domaines le monde est le niveau optimal pour une telle coopération (voir encadré 6.6). En outre, en dépit des discours régionalistes parfois virulents, nombre de critères et de normes ratifiés dans les AIR sont internationaux. Par exemple, les États-Unis ont adopté les recommandations de la Banque des Règlements Internationaux (BRI) sur les activités bancaires et pratiquent les règles édictées par l'OMC en matière de marchés publics. Plus les normes internationales seront adoptées par les AIR, moins il y aura de chances que l'intégration politique engendre des résultats néfastes. La raison en est que ces normes sont définies par une démarche de consensus et ont tendance à être des normes minimales. Les AIR pourraient contribuer à répandre l'usage de telles normes et devenir des instruments de leur mise en œuvre.

Encadré 6.6 – Intégration politique multilatérale et pouvoir d'application des AIR

Plus de 30 organisations intergouvernementales sont nées entre 1860 et 1914 (Le tableau en mentionne un certain nombre). La plupart d'entre elles portaient sur les infrastructures, comme les services postaux (1863), la signalisation maritime (1864), les normes techniques ferroviaires (1883), la télégraphie transocéanique (1897), et la navigation aérienne (1910). Ces institutions multilatérales ont permis l'existence d'un marché européen des biens industriels. Les interconnexions internationales mises au point sous les auspices de l'Union télégraphique internationale ont permis d'éviter que les télégrammes ne doivent être imprimés à chaque poste frontière, portés au poste voisin et retranscrits. L'Union universelle de radiotélégraphie a permis d'éviter un monopole radiophonique mondial en imposant la compatibilité entre les différentes technologies.

Les unions ferroviaires internationales ont favorisé le développement des réseaux en standardisant le matériel roulant et en instituant un connaissance unique qui permettait de n'utiliser qu'un seul document pour traverser toute l'Europe. Tout cela s'est produit un siècle environ avant l'adoption par l'UE d'un document douanier unique. Tous les pays d'Europe continentale, à l'exception de la Russie et de l'Espagne ont adopté le même écartement pour leurs voies de chemin de fer, roulaient à droite, et avaient harmonisé leur signalisation, les freins et les horaires (Pollard, 1974 : 50-51). Cette standardisation a été principalement initiée par le secteur privé ; les industries peuvent souvent mieux coopérer que les gouvernements. L'Union ferroviaire (Bureau central du transport ferroviaire international) de 1890 a joué un rôle important dans le démantèlement du protectionnisme à la fin du 19^e siècle en interdisant les droits de transit sur les marchandises transportées par le rail et l'Union tarifaire de Bruxelles a contribué à la transparence des dernières restrictions en publiant une liste des droits de douane en cinq langues.

Les organisations intergouvernementales ont proliféré après la Seconde Guerre mondiale avec, par exemple, la création du GATT (aujourd'hui OMC), des Nations Unies, de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), de l'Organisation européenne de coopération économique, qui devint l'OCDE. En développant les normes et les pratiques favorisant l'expansion des marchés internationaux et la gestion des conflits de compétences, ces organisations ont contribué à la croissance économique. La caractéristique de ces organisations est qu'elles sont le lieu où les gouvernements coopèrent pour définir des normes qui portent aussi bien sur les transports maritimes (Organisation maritime internationale), les procédures douanières (Organisation douanière mondiale), que sur la législation du travail (Organisation internationale du travail) ou les normes de capitalisation bancaires (Banque des règlements internationaux). Les résultats de leurs travaux sont souvent adoptés par les AIR.

Ceux-ci diffèrent des organisations internationales en se dotant de mécanismes chargés de l'application des normes. La solution des différends entre les États a souvent été à l'ordre du jour des organisations internationales, mais souvent en vain. Au début des années 1920, de nombreuses propositions ont été faites sur l'élaboration d'instruments internationaux contraignants censés arbitrer les différends dans des domaines comme la propriété intellectuelle, la fiscalité des non-résidents (traitement national), les procédures civiles et commerciales, les tarifs douaniers, les droits de propriété des étrangers, le droit des sociétés et les dommages et intérêts. Elles se sont heurtées aux pays qui tenaient à préserver leur souveraineté nationale (Murphy, 1994 : 104). Des organisations mentionnées ci-dessus, seules l'ONU et l'OMC ont des mécanismes obligatoires de règlement des différends.

Organisations intergouvernementales relatives au commerce instaurées avant 1914

Objectif	Organisme et date de création
Infrastructure et domaines afférents	Union télégraphique internationale (1865)
	Association internationale des Congrès ferroviaires (1884)
	Bureau central du transport ferroviaire international (1890)
	Conférence diplomatique sur le droit maritime international (1905)
	Union radiotélégraphique universelle (1906)
Normes	Association internationale permanente des congrès routiers (Convention internationale automobile) (1909)
	Bureau international des poids et mesures (1875)
	Union métrique (1877)
Propriété intellectuelle	Bureau international de chimie analytique pour l'alimentation humaine et animale (1912)
	Union internationale pour la protection de la propriété industrielle (1883)
Commerce	Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (1886)
	Union tarifaire de Bruxelles (Union internationale pour la publication des tarifs douaniers)
	Conférence de La Haye sur le droit privé international (1893)
Règlement des différends	Bureau international des statistiques commerciales (1913)
	Tribunal permanent d'arbitrage (1899)
	Tribunal international des prix (1907, jamais ratifié)

Source : tiré de Murphy (1994) : 48-49.

Moins il y a de discrimination, plus l'intégration politique est bénéfique. Une intégration politique fondée sur des critères internationaux aura probablement un effet maximum sur la concurrence, et donc sur le bien-être économique au sein d'un AIR, et il devrait avoir moins d'effets négatifs sur les pays restés en dehors¹³. Même si l'intégration politique est limitée à un AIR, elle peut accroître le bien-être mondial si elle est appliquée d'une manière non discriminatoire à tous les échanges commerciaux. Des mesures simplifiant les procédures douanières et les obligations documentaires réduisent les coûts de transaction sur les importations de toutes origines. De même, si dans le contexte d'un AIR un gouvernement engage un programme de privatisations qui réduit les subventions nationales ou applique plus strictement les règles de la concurrence, cela peut être bénéfique pour les pays tiers aussi bien que pour les partenaires. Les pays non

13. Ces affirmations doivent être relativisées lorsqu'il existe une concurrence imparfaite dans les secteurs concernés, car dans ce cas l'AIR peut prospérer au détriment des pays non membres en fonction du choix de ses normes.

membres peuvent bénéficier de l'ouverture, comme ils le feraient d'une baisse des tarifs NPF. À l'inverse, les politiques régionales discriminatoires ont de fortes chances de générer des coûts pour les non membres, tout comme les tarifs discriminatoires (voir chapitre 8).

Une reconnaissance mutuelle ou une politique d'intégration fondée sur l'harmonisation – dans ou à l'extérieur d'un AIR – peut entraîner une réelle discrimination à l'encontre de ceux qui n'en font pas partie.

Ce qui compte, dans ce cas, c'est si les non membres aussi peuvent être « reconnus ». Les principes de « libre accès » et de NPF sous condition peuvent être appliqués à des non membres désireux de faire partie du « club ». Si un pays satisfait aux règles de base de celui-ci pour un produit ou une norme, il devrait être autorisé à participer à l'entreprise d'intégration politique ¹⁴.

La reconnaissance d'une telle transitivity par l'OMC contribuerait à étendre la portée des ARM : si les pays A et B et les pays B et C avaient des ARM, A et C accepteraient automatiquement les normes et les produits l'un de l'autre. Donc, à condition que les reconnaissances mutuelles initiales soient sincères (par exemple, si A ne peut pas accepter l'extension à C, il devrait également suspendre l'accord avec B), il serait possible d'aller vers des normalisations plus larges, voire mondiales. Plus les AIR sont ouverts aux efforts des non membres pour participer à leur projet d'intégration politique, moins la politique d'intégration des AIR sera préoccupante.

Mais l'adhésion aux aspects les plus importants des ARM – accepter les évaluations de conformité – peut être difficile pour les pays en développement. Ni les États-Unis ni l'UE n'ont conclu des ARM avec des pays en développement. Des efforts particuliers peuvent être nécessaires pour que l'intégration politique régionale ne perpétue pas ou n'augmente pas les discriminations. Une possibilité serait de faire accepter par les pays partenaires l'évaluation de conformité par des organismes de certification internationalement reconnus et un plus grand rôle du secteur privé et des mécanismes du marché (auto-évaluation). Il est très important de préserver l'intégration politique du caractère préférentiel des AIR. De tels glissements se sont produits ; par exemple, l'UE a tenté d'inclure des règles d'origine à caractère préférentiel dans des ARM avec les États-Unis, mais les industriels américains ont pu les écarter (Wilson, 1999). Les pays en

14. Dans ce contexte, le « club » n'est pas un AIR ; il existe par rapport à un produit ou une norme, mais pas à toute la gamme de produits couverts par un AIR. Si c'était le cas, cela reviendrait à demander que les AIR soient ouverts à tout pays en mesure de négocier des conditions d'adhésion acceptables ce qui, comme nous le disons dans le chapitre 8, n'est pas une manière satisfaisante ni réaliste de faire avancer la non discrimination dans l'économie mondiale.

développement peuvent avoir intérêt à s'appuyer sur des préceptes de l'OMC qui interdisent de telles pratiques.

LA POLITIQUE D'INTÉGRATION AUJOURD'HUI : PLUS DE PROMESSES QUE DE RÉALITÉS

Le degré d'intégration politique recherché par les AIR varie considérablement. Beaucoup d'entre eux n'ont inclus que le minimum nécessaire à la mise en œuvre d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière, mais d'autres se sont orientés vers une intégration complète des politiques nationales. Une évaluation du degré d'intégration politique que se sont fixé les AIR existants doit être faite au cas par cas, et ne peut être qu'un exercice subjectif. Cette section passe en revue la situation et les perspectives d'intégration politique dans ces AIR.

Portée

La portée de l'intégration politique varie énormément d'un AIR à l'autre. Dans l'ensemble, peu d'AIR ont beaucoup avancé sur la voie de l'intégration politique, et la plupart ne vont guère au-delà des dispositions de l'OMC.

La coopération sur les normes de produits va rarement au-delà des règles de l'OMC. La plupart des AIR qui ont des règles de normalisation de leurs produits recourent aux critères internationaux en la matière (comme le font les accords types de l'OMC). Quelques-uns ont adopté unilatéralement des normes étrangères. Par exemple, les membres du CARICOM utilisent en général les normes britanniques (Page, 1998).

L'Australie et la Nouvelle-Zélande sont allés le plus loin en matière de normes, et dans certains cas, plus loin que l'UE. Un système commun de validation pour les évaluations de conformité a été instauré en 1991 pour harmoniser les procédures et les critères d'inspection et d'évaluation de conformité avec les normes internationales. S'y est ajouté en 1995 un accord sur la création d'un Conseil de normalisation alimentaire, et en 1997 le Trans-Tasman Recognition Agreement a couvert les échanges de biens et de services, dans l'esprit de ce qu'a fait l'Union européenne. Les marchandises vendues légalement dans un pays peuvent être vendues dans l'autre, et les personnes ayant le droit d'exercer une profession dans un pays sont automatiquement autorisés à le faire dans l'autre ¹⁵.

15. Cet ARM fut à l'origine conclu entre les États australiens en 1992, et il fut simplement étendu à la Nouvelle-Zélande par la suite.

Dans l'ALENA, chaque partie s'est engagée à agréer ou reconnaître d'une manière ou d'une autre les contrôles et certifications effectuées dans les autres pays partenaires. Le Groupe des Trois et le MERCOSUR prévoient des ARM, mais n'ont pas encore fait de réels progrès dans ce domaine. Les autres AIR ne prévoient rien dans le domaine de la certification et des évaluations de conformité.

Libéralisation des services : un phénomène récent. En dehors de l'UE, la libéralisation internationale des opérations de services n'a commencé à prendre de l'importance qu'à la fin des années 1980 et au début des années 1990, notamment dans la CUSTA, devenue l'ALENA, et dans l'ACREANZ. Les AIR n'ont devancé l'OMC que de peu, le cas échéant, et la question des services est à l'ordre du jour du GATT depuis 1986. L'UE n'a commencé à faire de réels progrès dans ce domaine que dans le milieu des années 1980, avec le lancement du Marché unique. Même si le traitement national s'appliquait formellement aux offreurs de services des autres pays, le marché européen des services est resté très cloisonné jusqu'à la fin des années 1980. Docteurs, pharmaciens, avocats, comptables et autres représentants des professions libérales devaient repasser des examens pour pouvoir exercer dans un autre pays. La libéralisation des services financiers a été freinée parce que de nombreux membres restaient hostiles à la liberté des mouvements de capitaux. Une bonne partie du Marché unique concernait l'intégration des services et la Commission européenne a adopté plusieurs directives dans ce domaine. Par exemple, la deuxième directive sur le secteur bancaire, en 1989, déclarait que les institutions financières agréées dans un état avaient le droit d'établir des filiales et offrir des services bancaires dans les autres pays de l'Union, tout en attribuant à chaque pays la responsabilité de la surveillance prudentielle (qui régit les normes de liquidité et de solvabilité des institutions financières) sur son territoire. Des directives furent également rédigées pour les services d'investissement, les FCP, les assurances, les transports aériens et routiers, les télécommunications, les professions libérales (comptables, médicales et légales), ainsi que sur la reconnaissance mutuelle des diplômes de pharmacie et d'autres professions « réglementées ».

L'ALENA et l'ACREANZ ont une réglementation étendue dans les activités de services, fondée sur des listes négatives, c'est-à-dire qu'elle couvre tous les services, sauf ceux qui sont expressément mentionnés. Un document annexe au traité ALENA concernant les professions libérales dresse une liste des procédures destinées à harmoniser la pratique de ces professions, préconise l'abolition de la règle de nationalité ou de l'obligation de résidence permanente pour l'autorisation et la reconnaissance des professions libérales, et a établi des programmes de travail pour une libéralisation de l'agrément des conseillers juridiques et des ingénieurs.

Le Pacte andin, le MCAC et la SADC ont peu fait dans ce domaine. Dans la SACU et le CARICOM, certains secteurs des services ont été intégrés, plus pour des raisons historiques que par volonté politique. Dans le CARICOM, le traitement national s'applique aux banques et aux secteurs de la santé, l'éducation, le tourisme et les transports. Le Groupe des Trois est au même stade que l'ALENA, mais en moins étendu (le secteur des transports est encore en négociation). Pour le MERCOSUR, la libre circulation des services est un objectif lointain. Les progrès ont été lents, les pays membres sont encore en train de négocier un accord cadre. Les pays de l'ANASE ont jusqu'ici limité leurs engagements aux dispositions du GATS (General Agreement on Trade in Services). En 1997 ils sont convenus d'une libéralisation complète (sur une base préférentielle) de la plupart des services pour 2020. Les ALE entre l'UE et les PECO incluent les services, mais ceux avec les pays méditerranéens ne le font pas. À l'exception de l'UE, ou bien l'accord multilatéral du GATS sert de référence pour la libéralisation des services, ou les engagements à l'égard du GATS des pays membres d'AIR ne diffèrent pas sensiblement des engagements de ces AIR (Hoekman et Sauvé, 1994 ; Page, 1998).

Obligations en matière de concurrence et de politique industrielle. L'UE impose des obligations strictes sur les politiques réglementaires des États membres pour assurer la réalisation du marché unique. Dès règles communes existent concernant les subventions, les monopoles, les marchés publics et les lois antitrusts. Celles-ci sont complétées par une législation détaillée se rapportant à la réalisation du Marché unique. Tout ce dispositif a pour but d'« équilibrer le jeu de la concurrence », et de « donner des chances égales » à tous les fournisseurs des États membres sur les marchés européens. Toutes les dispositions concernant la concurrence et la politique industrielle se retrouvent dans l'Espace économique européen.

La volonté de mettre en œuvre les principes communautaires en matière de lois antitrust, de subventions et de monopoles publics est également inscrite dans les AIR conclus entre l'UE et ses partenaires. De plus en plus, l'UE semble demander à ses partenaires en Europe centrale et orientale (PECO) et de la Méditerranée d'adopter les règles en vigueur sur son marché intérieur et des lois conformes à ses propres normes (indépendamment de toute considération sur leurs effets sur le commerce). L'application des règles de concurrence est dans une large mesure laissée aux autorités nationales, et les dispositions en matière de règlement des différends sont en grande partie de nature politique. Ils sont laissés aux Conseils d'Association qui peuvent faire des recommandations en cas de contentieux, mais ne peuvent pas formuler des instructions obligatoires.

L'accord ACREANZ entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande est similaire à l'UE dans le domaine de la concurrence et de la politique industrielle. En 1988, le Protocole sur l'accélération du libre-échange des marchandises stipulait que les ressortissants d'un pays pouvaient faire l'objet d'enquêtes de la part des autorités de l'autre, et pouvaient être tenus de répondre à des demandes d'informations. Chaque pays a modifié sa législation antitrust pour l'étendre aux firmes d'Australie ou de Nouvelle-Zélande ayant un pouvoir de marché dans l'un des deux marchés nationaux ou le marché des deux pays. Les tribunaux ont le pouvoir de siéger dans l'un ou l'autre pays, les ordonnances peuvent être rendues dans l'un ou l'autre, et les jugements rendus par les juridictions de l'un ou l'autre pays sont applicables dans les deux. À la différence de l'UE, les actions en vertu des lois antitrust restent strictement nationales. L'ACREANZ prévoit également des actions contre les subventions plus sévères que celles de l'OMC. Les subventions spécifiques à un secteur d'activité sont interdites, et les subventions à l'exportation ont été interdites en 1987.

D'autres AIR n'ont rien, ou peu de choses, dans le domaine de la concurrence, bien que certains AIR aient des lois dans le domaine des subventions. Les subventions à l'exportation sont souvent interdites, comme dans le Pacte Andin, la CACM, le CARICOM, le MERCOSUR, et le Groupe de Trois. Les membres du MERCOSUR ont commencé à harmoniser leurs législations en matière de concurrence, et à instaurer un mécanisme d'action concertée pour empêcher les pratiques anticoncurrentielles de perturber le commerce dans l'AIR (Rowat, Lubrano et Porrata, 1997). Un protocole datant de 1996 interdit les actions de concert qui réduisent ou faussent la concurrence et affectent les échanges entre les pays membres. Le protocole autorise les autorités du MERCOSUR à faire appliquer ces lois, bien que leur mise en œuvre reste du ressort de chacun des organismes nationaux chargés de la concurrence¹⁶. L'ALE entre le Canada et le Chili de 1996 demande à chaque membre d'adopter ou de maintenir des mesures interdisant des pratiques commerciales anticompétitives, et prévoit des consultations et une coopération entre les autorités chargées de la concurrence.

Persistence des protections contingentes. Un certain nombre d'AIR, y compris l'UE, l'EEE, l'ACREANZ et l'ALE Canada-Chili interdisent le recours à des instruments de protection contingente comme les lois anti-

16. Parce que les institutions du MERCOSUR fonctionnent par consensus, un organisme de concurrence nationale aura la faculté de refuser d'appliquer une décision. Le protocole doit être ratifié par les parlements de chacun des États membres avant qu'il n'entre en vigueur. L'Uruguay et le Paraguay doivent encore mettre en place les institutions requises.

dumping et les droits compensateurs. L'ACREANZ a aboli les mesures antidumping sur les échanges entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande en 1990, après avoir décidé que les régimes nationaux de concurrence seraient appliqués à ces échanges. Comme dans l'UE, l'élimination de l'antidumping était liée à la transition vers un libre-échange complet.

L'antidumping reste d'application sur les échanges à l'intérieur du MERCOSUR¹⁷. Il n'y a aucun objectif explicite ni engagement concernant l'élimination des pratiques antidumping à l'intérieur du bloc, mais les arguments en faveur de son maintien sur les échanges intra-bloc ont été réexaminés plusieurs fois, sans résultat.

L'ALE entre le Canada et le Chili stipule que les mesures antidumping sur certains produits cessent d'être applicables dans la mesure où les droits sur ces produits seront abolis pour le 1^{er} janvier 2003 au plus tard. L'abolition ne s'étend pas aux droits compensateurs. Une commission a été créée pour définir des règles interdisant les subventions et éliminant les droits compensateurs. L'élimination de l'antidumping s'est faite sans qu'il y ait eu un accord sur l'application de règles communes en matière de concurrence commerciale. L'exception expresse du maintien des droits compensateurs donne à penser que les subventions et la politique industrielle étaient des sujets plus préoccupants que les pratiques anticoncurrentielles privées.

Antidumping et droits compensateurs restent d'application sur les importations en provenance des Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et méditerranéens qui ont conclu des ALE avec l'UE et à l'union douanière entre l'Union et la Turquie (Togan, 1997). Malgré les accords visant à adopter des règles de concurrence compatibles avec celles de l'UE, les Accords Europe ne spécifient pas que l'antidumping sera aboli, progressivement ou non. L'UE maintient que l'application de lois et de principes en faveur de la concurrence ne suffit pas, ce qui est nécessaire (mais pas suffisant) est que toutes les directives concernant le Marché intérieur soient également appliquées¹⁸. Les AIR de l'UE montrent qu'il n'y a aucune certitude que la poursuite de l'harmonisation des politiques de concurrence aboutira à l'élimination de politiques commerciales contingentes dans le commerce intrarégional.

17. L'antidumping a été abondamment invoqué par certains membres du MERCOSUR. L'Argentine a intenté 33 actions antidumping contre le Brésil dans la période 1992-96, faisant de ce pays le principal sujet de telles actions (Tavares de Araujo et Tineo, 1998).

18. L'UE exige de ses futurs membres qu'ils adaptent leurs règles en matière de concurrence aux pratiques européennes plus strictement que ce ne fut le cas pour les actuels pays membres (P. Holmes, 1996 : 5). Pittman (1998) montre que les PECO ont déjà bien avancé sur la voie de l'harmonisation.

Étant donné que les arguments sérieux en faveur des droits antidumping sont si faibles, il est difficile d'imaginer dans quelles circonstances les AIR devraient les abolir. Il y a cependant un certain nombre d'observations à faire :

1. Un lien exprès entre l'abolition de l'antidumping et l'adoption d'une politique antitrust n'est en aucun cas la norme.

2. L'antidumping peut être utilisé pour obtenir des concessions de la part de partenaires éventuels (comme ce fut le cas dans les Accords Europe et Euro-Méditerranéens).

3. Si un AIR a pour objectif d'instaurer un marché unique, l'antidumping n'y a pas sa place. Bien que des mesures antitrust communes puissent être adoptées dans le cadre d'une intégration plus « profonde », leur objectif principal est normalement l'intégration proprement dite plutôt qu'un antidumping interne.

4. Il importe de savoir dans quelle mesure les gouvernements peuvent être empêchés d'intervenir directement dans les industries nationales. Cela semble être une des principales préoccupations de l'UE expliquant son refus de renoncer à imposer des droits antidumping sur les importations des pays européens en transition et les pays méditerranéens. Le fait que l'ALENA n'ait pas beaucoup avancé dans la réglementation des subventions peut expliquer la réticence des États-Unis à renoncer aux mesures anti-dumping. L'ALE entre le Canada et le Chili est également à noter, car il conserve les droits compensateurs.

Politiques environnementales et sociales. L'UE est à l'avant-garde (comme c'est souvent le cas en matière d'intégration politique) de la coopération dans le domaine de la politique environnementale. Ceci reflète en partie les efforts de pays aux « normes élevées » comme le Danemark, l'Allemagne et les Pays-Bas pour exporter leurs normes vers les autres pays. Il a fallu des décennies pour que l'environnement devienne de la compétence de la Commission européenne, et de nombreuses années pour que la Commission puisse peser sur la politique de l'environnement dans les pays les moins « verts ».

La réglementation en matière d'environnement est beaucoup moins présente dans les autres AIR. L'ALENA comporte un certain nombre d'accords annexes, dont un sur l'environnement, qui ne vise pas pour la plupart à l'harmonisation, mais seulement à ce que les législations nationales soient appliquées. Une commission peut imposer des amendes ou recommander des sanctions commerciales si un membre de l'ALENA n'applique pas ses propres lois.

L'UE a adopté un certain nombre de directives en matière de politique sociale. Le Traité de Rome prévoit une harmonisation des politiques

sociales, sauf que (à l'exception de la clause sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes) il n'y a ni dates butoirs, ni objectifs, ni critères. Le volet social du Traité de Maastricht dresse une liste des principaux droits et libertés des travailleurs (et des citoyens en général), mais ceux-ci ne sont pas tous appliqués dans tous les pays. La plupart des autres AIR n'ont pas d'obligations en matière sociale ou, s'ils en ont, elles n'ont jamais été appliquées ou développées. La question est confiée à un groupe de travail pour le MERCOSUR, et pour l'ALENA, le North American Agreement on Labor Cooperation prévoit des échanges d'information et une étude des conditions de travail mais, comme pour l'environnement, seul un défaut d'application des législations nationales en vigueur peut être dénoncé.

La profondeur de l'intégration dépend de l'objectif politique

La plupart des AIR sont des instruments commerciaux, leur principal objectif est de faciliter le commerce. Avec le temps, quelques AIR se sont engagés dans certains domaines d'intégration politique nationale, encouragés par les gains qu'offre une coopération dans certains domaines ou par la crainte que les gouvernements puissent remplacer une politique strictement commerciale par des mesures nationales. De telles entreprises sont, par nature, limitées et partielles. Elles font également double emploi, dans leurs intentions et leurs résultats, avec des initiatives de l'OMC. Il est bon de les distinguer des initiatives des AIR qui ont pour objectif l'intégration ou l'union économique, qui sont l'objet de cette sous-section.

L'AIR qui est allé le plus loin dans l'intégration des politiques nationales – l'Union européenne – est un accord entre États qui s'efforcent activement de parvenir à une union économique. En conséquence, la coopération va bien au-delà de la libéralisation du commerce des produits et des facteurs. L'UE a instauré des institutions supranationales qui ont mandat de définir la politique dans des domaines bien définis, pouvoir d'initiative et de proposition dans certains domaines réglementaires, et une large mesure d'autonomie, comme le démontre l'existence de secrétariats employant des fonctionnaires de carrière officiellement indépendants des gouvernements des pays membres et disposant de leurs propres sources de financement. Une fois adoptés, les règlements ainsi élaborés ont un effet juridique direct sur les lois nationales, et permettent aux citoyens de se réclamer du droit européen dans les tribunaux de leur pays. Dans les domaines de la compétence de l'Union, les décisions sont souvent adoptées à la majorité. L'application des directives européennes est obligatoire, et cette responsabilité appartient, en dernier ressort, à la Cour de Justice européenne, qui est une instance supranationale.

Après l'UE, c'est l'ACREANZ qui est allé le plus loin sur la voie de l'intégration. Il a adopté des éléments de l'UE – les décisions de l'Australia New Zealand Food Standards Council sont prises à la majorité – mais n'a pas instauré d'instances supranationales. L'intégration se fait par l'application nationale de lois et de règlements sur une base non-discriminatoire, des révisions régulières et des extensions des accords existant, et d'importants mécanismes de consultation et de transparence. La structure institutionnelle est légère. L'ACREANZ est un exemple important pour les pays en développement, car il démontre que l'intégration « en profondeur » peut être mise en œuvre sans la structure supranationale que l'on trouve dans l'Union européenne. Mais ce modèle peut être difficile à imiter, car le degré élevé de similitude et de confiance entre les deux pays semble être un ingrédient essentiel de son succès.

La plupart des autres AIR sont loin du niveau d'intégration politique de l'UE ou de l'ACREANZ. La plupart ne disposent pas d'institutions supranationales chargées de l'application des accords, mais se reposent sur des secrétariats, où siègent des délégations des États membres et qui ne disposent pas d'un droit d'initiative ou de l'autonomie. Les règlements sont adoptés par consensus ou à l'unanimité, et leur application se fait souvent par la voie diplomatique et reste de la responsabilité des gouvernements.

En fait les instances d'application de nombreux AIR mettent en évidence leur caractère « superficiel » fondé sur la résolution de conflits par la voie diplomatique et des travaux de commissions non contraignants. Les procédures de l'OMC ont souvent plus de force que celles des AIR. Même si un mécanisme de résolution des conflits d'un AIR est plus contraignant que celui de l'OMC, cette dernière joue quand même de facto un rôle important. Par exemple, dans l'ALENA, l'arbitrage des différends entre un état et un investisseur est exécutoire et les particuliers peuvent y accéder directement, mais dans de nombreux cas les ressortissants de l'ALENA ont préféré recourir au mécanisme de règlement de l'OMC. Le Canada et les États-Unis ont en général eu recours à l'OMC pour leurs différends autres que l'antidumping. Et même dans ce cas, lorsque le recours à des commissions sont prévues par la législation nationale, les obligations qu'elles imposent sont celles de l'OMC.

Perspectives d'intégration politique dans les AIR

Si, dans la plupart des AIR, peu a été fait à l'heure actuelle dans le domaine de l'intégration politique, cette question est en discussion dans un nombre d'accords existants ou en négociation. Deux importants accords en cours de négociation – l'Asia-Pacific Economic Cooperation

(APEC)¹⁹ et la Free Trade Area of the Americas (FTAA)²⁰ – en illustrent les sujets et les défis. Parmi ceux-ci figurent l'abolition des instruments de protection contingente, la facilitation des échanges et la réduction des obstacles administratifs, l'accord sur des engagements exécutoires et applicables, et l'application d'autant de règles que possible sur une base non discriminatoire.

L'APEC et l'objectif d'une libéralisation sans discrimination. L'APEC a créé un nombre important d'instances chargées d'étudier la coordination dans les domaines relevant de l'objectif de libre-échange de l'association. Services, politique de concurrence, régimes d'investissement, normes et évaluations de conformité, procédures douanières, droits de propriété intellectuelle, et marchés publics sont tous à l'étude. La protection contingente ne l'est pas. Cette démarche vers la libéralisation et l'intégration est unique en ce sens qu'elle repose sur des « projets d'action individuels » unilatéraux pour chaque domaine, qui doivent être mis en œuvre sur une base non discriminatoire. Les projets présentés par les 18 pays membres représentent des milliers de pages. Dans la mesure où l'application de ces engagements peut prendre de nombreuses années (l'objectif du libre-échange doit être atteint en 2010 pour les pays développés, et en 2020 pour les pays en développement), de nombreux projets ne sont guère plus que des déclarations d'intention. Les engagements ne sont pas exécutoires, et les pays ne sont liés par aucun accord. L'attention se porte plutôt sur l'élaboration de principes non exécutoires se rapportant à l'application de politiques nationales dans des domaines comme les lois régissant la concurrence ou les normes.

La nature non exécutoire de la politique d'intégration de l'APEC donne à penser que l'OMC pourrait bien être le principal instrument pour formaliser toute réforme unilatérale mise en place par les pays membres. Les activités de l'APEC ont largement servi à canaliser les communications, les échanges d'informations et l'assistance technique. Bien que ce système puisse contribuer à identifier les problèmes et les meilleures pratiques, dans la mesure où l'intégration politique exige des accords formels entre gouvernements, il semblerait que la portée de la démarche de l'APEC soit foncièrement limitée à ce qui peut être atteint par l'application des principes du traitement national et du statut NPF. Ces principes peuvent générer d'importants avantages économiques et devraient certainement être poursuivis, mais l'intégration politique qui exige des instru-

19. NDT : Coopération économique pour l'Asie et le Pacifique.

20. NDT : ZALE : Zone américaine de libre-échange.

ments de coopération officiels tels que des ARM, doivent reposer sur des accords exécutoires et applicables, qui permettent d'en contester les violations. Dans la mesure où l'objectif des membres de l'APEC est d'instaurer une libéralisation et des réformes politiques sur une base non discriminatoire, l'OMC est le cadre naturel dans lequel insérer de tels accords, ce qui permettrait d'assurer en même temps qu'ils soient ouverts à tous les membres de l'OMC. L'OMC est également la meilleure institution pour entériner des engagements de libéralisation séparés de certains pays, car son mécanisme de règlement des différends est sensiblement plus puissant que les démarches diplomatiques prévues par l'APEC.

Une faiblesse des négociations APEC est l'absence de tentatives sérieuses pour limiter la portée des protections contingentes. Une des forces de cette initiative est l'accent mis sur l'intégration politique – souvent fondée sur l'identification et l'adoption unilatérale de meilleures pratiques – avec pour objectif de faciliter les échanges en réduisant les coûts de transaction liés aux formalités douanières et aux procédures de contrôle et de certification. Un autre avantage, du moins si l'on s'en tient aux projets, est que l'APEC ne prévoit pas de préférences commerciales entre les pays membres.

La ZALE : pas encore de négociations sérieuses. Comme l'APEC, la ZALE (FTAA) a mis en place un grand nombre de groupes de travail chargés d'explorer les modalités éventuelles de coopération en matière de politiques de réglementation nationale. Le libre-échange des marchandises dans toute la zone régionale est prévu pour 2005. Il reste à voir ce qui sera proposé dans les domaines plus généraux des échanges de services et de l'intégration politique, car bien qu'il y ait eu de nombreuses analyses préliminaires et procédurales, les véritables négociations doivent encore commencer. Il est probable qu'à la différence de l'APEC, les engagements et les accords seront exécutoires et sujets à des procédures d'application.

L'ordre du jour des négociations est très large et va au-delà de ce qui est généralement traité par l'OMC. C'est pourquoi il y a une réelle possibilité que les membres parviennent à une intégration plus profonde. Un des grands défis de la ZALE – en fait la véritable pierre de touche – sera que les accords conclus aillent au-delà de l'OMC en instaurant notamment le principe de la liberté des échanges et des investissements dans les services et la liberté d'établissement. Un autre signe de la profondeur de l'intégration sera la possibilité ou non de recourir aux protections contingentes à l'intérieur de l'ALE ainsi créée. Un groupe de travail sur les subventions, les mesures antidumping et les droits compensateurs a commencé la collecte et l'échange d'informations, avec une attention particulière sur les

subventions agricoles et les autres distorsions qui affectent les produits agricoles. Le mandat de ce groupe de travail ne fait aucune référence à la réglementation des protections contingentes.

CONCLUSION

Ce chapitre a étudié le rôle de la coordination politique dans les AIR de pays en développement, en se fondant principalement sur l'expérience de l'UE, qui présente de loin l'exemple le plus approfondi. La conclusion qui s'impose est que si l'intégration politique offre la perspective de gains considérables, il faut mettre en œuvre d'importants moyens techniques et politiques pour y parvenir. Les gouvernements des pays en développement ne devraient pas en déduire à la légère que l'intégration politique entraînera assurément d'importants gains de bien-être : sauf s'ils consentent à des grands investissements dans ce domaine, ils ne parviendront pas à l'intégration politique. Nous avons également souligné que les gouvernements devraient tirer parti des nombreuses possibilités de réduire les coûts de transaction et la segmentation des marchés qu'offrent les initiatives individuelles et les organisations multilatérales.

CHAPITRE 7

L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN TANT QU'INSTRUMENT POLITIQUE

Il arrive que des pays forment des blocs commerciaux pour des raisons qui ne sont pas économiques, comme la sécurité nationale ou la paix, ou pour favoriser le développement de leurs institutions politiques et sociales. Il s'agit là de biens publics que l'on n'est pas assuré d'obtenir de manière convenable sans une intervention appropriée, comme celle d'un AIR. Les objectifs politiques peuvent avoir leur importance dans un AIR – parfois même une importance prépondérante – mais il est tout de même souhaitable qu'ils soient atteints d'une manière efficace et que les responsables tiennent compte de leurs coûts économiques. Cependant, l'analyse économique d'un AIR n'est pas complète si elle ne tient pas compte des avantages que les objectifs politiques peuvent avoir sur le bien-être. Ce chapitre passe en revue quelques-uns des objectifs politiques du régionalisme, examine leurs conséquences économiques, et se demande si des préférences économiques sont nécessaires pour réaliser de tels objectifs. Il ne s'agit pas ici d'une analyse de science politique du régionalisme mais plutôt d'une réflexion sur la manière dont les objectifs politiques devraient orienter notre évaluation économique du régionalisme.

Des avantages politiques comme la paix et la sécurité peuvent parfois prendre le pas sur les simples considérations matérielles qui déterminent habituellement la politique économique. En outre, comme de tels avantages ne sont généralement partagés que par un nombre limité de pays – habituellement des voisins – il est logique de les envisager dans un contexte régional plutôt que multilatéral. Cette question est donc relativement plus pertinente dans le cas des AIR que pour d'autres questions internationales.

La section ci-dessous explique comment, dans certaines circonstances, la création d'un AIR peut être un moyen efficace de traiter les problèmes de sécurité avec des pays voisins. L'idée étant, essentiellement, que les échanges commerciaux mutuels sont bons pour la paix entre les pays et que le régionalisme favorise les échanges. Nous montrons que dans un AIR ayant pour objectif de renforcer la sécurité, le tarif douanier optimal (sur les importations des pays non membres) diminue avec le temps et à mesure que l'intégration s'approfondit.

Nous abordons ensuite brièvement l'utilisation des AIR pour la réduction et la gestion des flux migratoires. Bien que de tels objectifs aient été ouvertement reconnus – par exemple dans l'ALENA et dans les Accords Europe de l'UE avec les PECO – en pratique, leur efficacité est loin d'être démontrée.

Adhérer à un AIR avec des pays démocratiques peut aider un pays en développement à atteindre ou à défendre la démocratie si l'AIR impose à ses membres des « règles du jeu » comme la démocratie ou les droits de l'homme. Dans la troisième section nous disons que cette aide est plus efficace si les autres membres sont des pays dotés d'une économie importante ; des partenaires plus grands ont davantage la possibilité d'imposer de plus grands coûts (ou de retirer de plus grands avantages) à un partenaire récalcitrant que de petits pays. La taille du pays en développement et sa proximité géographique avec ses partenaires démocratiques entrent également en ligne de compte. Un pays partenaire sera vraisemblablement plus concerné par d'éventuelles retombées des événements qui se déroulent dans un pays voisin de taille respectable, plutôt que des conséquences d'« une querelle dans un pays lointain entre des gens dont nous ne savons rien »¹.

La dernière section se penche sur la relation entre intégration économique et intégration politique, notamment pour savoir si l'intégration régionale est susceptible d'affaiblir ou de renforcer l'État-nation. Elle souligne que la mise en commun des ressources et les actions collectives peuvent accroître l'efficacité de l'État dans les petits pays ou ceux de taille moyenne, confrontés à des problèmes comme la pollution ou des menaces émanant de pays tiers, et accroître leur influence internationale en faisant baisser les coûts de négociation et en augmentant leur poids dans les négociations avec le reste du monde. Cependant, une coopération de ce type n'exige normalement pas des relations commerciales préférentielles.

1. Cette terrible phrase a été prononcée par le Premier ministre britannique Neville Chamberlain à propos de l'invasion de la Tchécoslovaquie par l'Allemagne en 1938 (Taylor, 1979).

L'INTÉGRATION RÉGIONALE COMME MOYEN DE RÉDUIRE LES TENSIONS ENTRE VOISINS ANTAGONISTES

L'idée que le commerce peut être un moyen important d'instaurer et de préserver des relations pacifiques entre les pays remonte au moins au 18^e siècle (voir encadré 7.1) et est probablement beaucoup plus ancien. Puisque la formation d'un AIR augmente pratiquement toujours le commerce entre les partenaires, il semble vraisemblable que les effets pacificateurs du commerce s'étendent à cette forme d'association commerciale². En fait, ceci n'est vrai que lorsqu'un AIR rassemble des partenaires qui s'équilibrent à peu près, dont les gouvernements souhaitent vraiment améliorer la sécurité et dans lequel les avantages de l'AIR sont répartis relativement équitablement.

Encadré 7.1 – Commerce et paix : la ligne politique suit la ligne économique

L'idée d'utiliser le commerce international pour apaiser les tensions et rapprocher les nations remonte, au moins, à la publication en 1795 du « *Projet de paix perpétuelle* » d'Emmanuel Kant (1992 : 157). Au 19^e siècle, l'homme politique britannique Richard Cobden a recommandé avec insistance que la Grande-Bretagne pratique le libre-échange avec ses voisins pour les convaincre des avantages de ce système et pour les ancrer davantage dans la communauté des nations. Cordell Hull, secrétaire d'Etat américain de 1933 à 1941, et l'un des architectes de l'ordre commercial international de l'après-guerre, a défendu la même idée tout au long de sa vie publique. Il a dit que « si nous pouvions accroître les échanges commerciaux entre les nations en réduisant les tarifs et les barrières et en abolissant les obstacles artificiels au commerce, nous progresserions grandement vers l'élimination de la guerre elle-même. » (Hull, 1948 : 84). À propos de la deuxième guerre mondiale il a écrit : « Oui, la guerre a eu lieu, malgré les accords commerciaux. Mais il est un fait que la guerre n'a pas éclaté entre les États-Unis et un pays avec lequel nous avons pu négocier un accord commercial... À quelques exceptions près, les pays avec lesquels nous avons signé des accords commerciaux se sont joints à nous pour combattre l'Axe. La ligne politique a suivi la ligne économique » (365).

Les préoccupations diplomatiques étaient au centre du traité commercial franco-anglais de 1860 (Cobden-Chevalier) (Irwin, 1993: 95,96). La France craignait de heurter les intérêts protectionnistes, alors que la Grande-Bretagne ne souhaitait pas un accord qui irait à l'encontre de sa politique de libre-échange unilatérale. Les deux gouvernements ont néanmoins estimé qu'un traité commercial permettrait de désamorcer les tensions et d'améliorer les relations diplomatiques, et décidèrent de le signer. En 1889 l'économiste italien Vilfredo Pareto affirma qu'une union douanière était « un moyen d'améliorer les relations politiques et pouvait favoriser la paix » (Machlup, 1977 : 41).

2. Rappelons que le souci concernant les AIR n'est pas qu'ils réduisent les échanges mais que les échanges supplémentaires qu'ils génèrent peuvent réduire le bien-être économique.

Dès 1943, l'homme d'état français Jean Monnet, un des pères fondateurs de la CEE, a écrit : « Il n'y aura pas de paix en Europe si les États se reconstituent sur la base de la souveraineté nationale avec ses politiques de prestige et de protection économique... la création de grandes armées sera une fois encore nécessaire... L'Europe sera encore une fois reconstruite dans la peur... à moins que les États d'Europe ne se regroupent dans une Fédération ou une « entité européenne » qui débouche sur un ensemble économique unique » (Monnet, « Notes de réflexion », 5 août 1943).

Monnet et son compatriote Robert Schumann, l'autre architecte de la CEE, a clairement déclaré qu'un des objectifs de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) était de faire en sorte qu'une guerre entre la France et l'Allemagne soit « non seulement impensable, mais matériellement impossible » (Swann, 1992 : 6). Le préambule du Traité de Paris qui a institué la CECA « décide de résoudre les rivalités séculaires par la fusion de leurs intérêts essentiels, (et) de créer, par l'établissement d'une communauté économique, les bases d'une plus grande et plus profonde communauté entre des peuples longtemps divisés par de sanglants conflits. » Walter Hallstein, ancien président de la Commission européenne, l'a dit un jour très succinctement : « Nous ne faisons pas des affaires, nous faisons de la politique » (Swann, 1992 : ix).

Une autre voie vers la paix en Europe aurait été de traiter directement les questions de défense. Mais la Communauté européenne de défense (CED) fut un échec. Monnet et Schumann comprirent que, en raison du climat de méfiance de l'après-guerre, l'approche indirecte de l'intégration économique était la seule acceptable par toutes les parties à cette époque.

Le commerce pour favoriser la paix

Un accroissement du commerce international pourrait améliorer la sécurité de trois manières associées :

1. Plus d'échanges signifient plus d'interdépendance entre les pays intéressés, ce qui augmente l'intérêt que chaque pays a dans le bien-être de ses voisins et rend la guerre plus coûteuse. Ceci augmente également le nombre de personnes qui ont intérêt à ce qu'il y ait des relations pacifiques et donc renforce le poids de ceux qui s'opposent à la guerre.

2. Plus d'échanges entraînent plus d'interaction entre les personnes et les gouvernements des deux pays, une plus grande connaissance des biens et services du pays voisin, et une meilleure compréhension de leurs institutions culturelles, politiques et sociales. Tout cela contribue à accroître la confiance.

3. Des relations commerciales sûres réduiront la probabilité d'une guerre en augmentant la sécurité d'accès du partenaire à des matières premières stratégiques, et réduisant la menace d'un embargo commercial. Cette question est particulièrement importante dans un monde où les obstacles au commerce sont importants et où l'accès à d'autres sources est difficile. C'était la situation de l'Europe autour de 1950, lorsque Jean Monnet et d'autres responsables français redoutaient que les industriels allemands de la Ruhr aient trop de pouvoir sur l'industrie française (Duchêne, 1994). La solution adoptée après la Première Guerre mondiale, un contrôle direct des ressources allemandes, avait été discréditée et n'était plus envisageable. Au lieu de cela, Monnet oeuvra à la création de la CECA afin que l'Allemagne puisse reconstruire son industrie sans menacer celle de la France. Cette approche sectorielle fut par la suite élargie à l'ensemble des échanges commerciaux avec la création de la CEE.

Des économistes ont étudié les implications d'un accès incertain à des matières premières stratégiques. Arad et Hillman (1979) montrent comment la crainte d'être coupés de certaines ressources étrangères nécessaires à la défense nationale peut amener certains pays à surinvestir dans leur propre industrie de défense. Hillman et Long (1983) étudient l'exploitation optimale d'une ressource minérale si les approvisionnements étrangers sont incertains. Dans les deux cas un AIR ou une institution mondiale qui sécuriserait les approvisionnements des partenaires serait bénéfique, à la fois politiquement et économiquement.

Un quatrième avantage stratégique possible du commerce est que la confiance grandissante engendrée par l'expansion des échanges commerciaux peut, avec le temps, servir un « dividende de la paix » avec la réduction des dépenses militaires.

Toutes ces hypothèses permettent d'entrevoir un cercle vertueux dans lequel l'accroissement des échanges permet une plus grande intégration, d'abord par une plus grande libéralisation, puis par une politique d'intégration en profondeur qui rapproche encore les parties et encourage un nouvel accroissement des échanges, et ainsi de suite (voir encadré 7.2).

Encadré 7.2 – Modélisation des externalités en matière de commerce et de sécurité

Si un accroissement du commerce entre deux pays peut réduire les tensions entre eux parce qu'il augmente la confiance mutuelle et l'interdépendance économique, que peut dire l'analyse économique sur le type d'intervention qui peut assurer cette externalité sécuritaire ? Schiff et Winters (1998) examinent cette question dans un modèle formalisé à trois pays, dont deux petits pays antagonistes et un grand « reste du monde ».

Le modèle montre que, hors de l'externalité sécuritaire, le libre-échange non discriminatoire est la meilleure politique pour les deux petits pays. Si, par contre, une augmentation des importations réciproques augmente la sécurité pour les deux pays, il est avantageux de les subventionner en abaissant leurs prix relatifs par rapport à d'autres marchandises. Ceci peut être fait directement, mais étant donné les inconvénients fiscaux à l'octroi de subventions, il est plus courant de le faire en formant un AIR qui taxe les importations du reste du monde, augmente leurs prix, et donc abaisse les prix relatifs des importations intra-bloc. Ce dispositif est optimal (le bien-être est maximisé) lorsque le tarif extérieur est fixé de telle sorte que l'avantage marginal de sécurité – y compris un « dividende de la paix », la réduction des dépenses militaire – est égal au coût marginal du détournement de commerce. Dans ces circonstances, l'effet de bien-être net de la création de l'AIR est positif et n'est pas ambigu, comme il le serait en l'absence des effets de sécurité.

Strictement parlant, pour être équivalent à une subvention à l'importation, l'AIR devrait être assorti de taxes sur les ventes intérieures, pour augmenter leurs prix par rapport aux importations des pays membres, mais même si l'on s'abstient de le faire il y aura des avantages en matière de sécurité grâce aux préférences commerciales (mais alors le tarif optimal est moins élevé). L'argument en faveur d'un AIR est renforcé si la sécurité est liée à la fois aux importations de et aux exportations vers le partenaire potentiellement antagoniste, et il peut encore y avoir des gains supplémentaires car dans ce cas une optimisation complète demande que les deux pays coopèrent.

Avec la durée, le tarif optimal sur les importations de pays non membres diminuera vraisemblablement dans un AIR inspiré par des considérations de sécurité. À mesure que l'antagonisme entre les deux pays diminue, grâce à l'augmentation des échanges intra-bloc, la subvention sur le commerce intra-bloc (ou le tarif extérieur optimal) diminue. Donc, si la sécurité est le principal motif pour former un AIR, la politique commerciale extérieure de cet AIR devrait s'ouvrir progressivement. C'est exactement ce qui s'est produit dans la CEE/UE : le tarif moyen sur les produits manufacturés a baissé d'environ 13 % en 1958 à près de 3 % après l'Uruguay Round.

Les préférences commerciales sont-elles la seule manière d'obtenir des avantages en matière de sécurité ? Dans la mesure où l'intégration en profondeur peut également abaisser les coûts de transaction et augmenter les échanges, elle peut augmenter la sécurité même en l'absence de préférences commerciales (et s'il y a des barrières commerciales extérieures, leur niveau optimal baisse à la suite de l'intégration en profondeur). Mais il semble probable que les pays ne s'engageront dans une intégration en profondeur – qui implique certains abandons de souveraineté – qu'avec des pays dans lesquels ils ont déjà confiance. Si la confiance est réduite au départ, les préférences commerciales peuvent être la seule solution disponible, jusqu'à ce que le degré de confiance augmente. Ceci, en fait, augmente le niveau approprié du tarif extérieur dans les premiers stades de

l'AIR car, non seulement les préférences stimulent directement les échanges, mais elles créent aussi les conditions d'une intégration en profondeur dans l'avenir, et font entrevoir une plus grande sécurité et des gains économiques supplémentaires par la suite.

Bien qu'il n'y ait pas beaucoup de preuves directes des relations entre le commerce et la possibilité de conflit entre deux pays, de nombreuses études confirment la conclusion de Chan (1984) que les conflits entre deux pays sont moins répandus quand ces deux-ci sont démocratiques. Polachek (1992, 1996) explique ces conclusions par les effets de la démocratie sur le commerce international. Il estime que les pays démocratiques commercent davantage entre eux que les autres pays et, en utilisant des chiffres détaillés de la Banque de Données sur les Conflits et la Paix, il a calculé que le commerce a un effet significatif et négatif sur les conflits. Ainsi, Polachek estime qu'une augmentation des échanges de 6 % réduit de près d'un pour cent sa mesure d'un état de conflit. Un élément intéressant de son travail est que Polachek a étudié les liens de causalité et a établi que si un accroissement des échanges entre partenaires entraînait une diminution de l'état de conflit, une diminution de l'état de conflit n'augmentait pas les échanges³.

Nous n'affirmons pas que le commerce favorise toujours la paix ou que le commerce suffise à assurer la paix. Manifestement, les partenaires commerciaux peuvent entrer en guerre, et parfois sur des questions commerciales, comme nous le disons ci-dessous. Dans l'ensemble, cependant, il y a des preuves convaincantes que le commerce tend à favoriser des relations pacifiques, sinon amicales, entre les pays.

Les AIR peuvent-ils favoriser la paix ?

Jusqu'ici, nous avons examiné les effets du commerce en général sur les conflits, c'est-à-dire, implicitement, le commerce non discriminatoire. Il est généralement estimé que le commerce discriminatoire a le même effet. Bien que cette idée soit hautement probable dans certaines conditions, ce n'est pas toujours le cas.

Les spécialistes des sciences politiques ont étudié le recours à la diplomatie commerciale dans un contexte régional et sont arrivés à la conclusion que les relations commerciales, y compris les AIR, et notamment les accords plus approfondis, peuvent contribuer aux relations politiques

3. Bien que ces travaux soient intéressants, il faut noter qu'ils reposent sur une conception limitée, temporelle, de la causalité : *A* cause *B* si l'observation des résultats présents et passés de *A* contribue à prédire la valeur actuelle de *B*.

entre pays membres en favorisant les moyens de prévenir et de gérer des conflits internes. Les négociations entre dirigeants de pays voisins qui sont nécessaires pour constituer et faire fonctionner un AIR tendent à créer une confiance entre eux. Ceci les aide à s'identifier les uns aux autres, à comprendre leurs problèmes respectifs, et à interpréter les actions de leurs collègues. Les négociations commerciales permettent aux élites politiques et commerciales de former des coalitions en vue d'actions ultérieures et des actions consensuelles⁴. Wallace (1994 : 4) affirme que « le phénomène le plus frappant de l'intégration européenne officielle a été l'interpénétration des gouvernements nationaux, et les contacts étroits et continus qui existent entre les ministres et les fonctionnaires des divers gouvernements ».

Le motif principal de création de la CECA d'abord, en 1951, et de la CEE ensuite, en 1957, a été de réduire la menace de guerre en Europe, et notamment entre la France et l'Allemagne. Des motifs similaires peuvent apparaître dans la création de l'ASEAN – la réduction des tensions entre l'Indonésie et la Malaisie (De Rosa, 1994) – de l'APEC et du CACM, qui comprennent des adversaires militaires ou politiques potentiels (Page, 1998). Anwar (1994), qui a étudié le rôle de l'ASEAN en faveur de la paix dans la région, souligne que des conflits intrarégionaux sont apparus entre les cinq membres fondateurs avant la création de l'ASEAN, mais pas après. Srinivasan (1994 : 7) estime qu'une plus grande interdépendance entre les pays d'Asie du Sud aurait contribué à désamorcer les tensions entre elles, et dit que « encourager une plus grande liberté de mouvement des produits, services, personnes et capitaux dans la région pourrait également faciliter la solution de différends politiques et territoriaux ».

La sécurité semble avoir également joué un rôle important dans la partie australe de l'Amérique du Sud. Les militaires argentins et brésiliens ont longtemps justifié partiellement leurs demandes de crédits par la menace potentielle que représentait l'autre pays. Dans la moitié des années 1980 les deux pays ont signé des accords de coopération nucléaire et des accords économiques concernant l'acier et l'automobile, en espérant que ceux-ci contribueraient à diminuer les tensions entre eux, réduiraient le pouvoir des militaires et renforceraient leurs fragiles démocraties. La création du MERCOSUR en 1991 a renforcé ce processus et y a entraîné les pays voisins.

4. D'autres soutiennent que des nations amies ou alliées, et non des pays ennemis, tendent à former des AIR, que la relation de causalité va de l'amitié vers l'intégration régionale. Mansfield (1993) soutient que les pays abaissent leurs barrières seulement avec les pays amis (pas avec leurs adversaires) parce qu'un accroissement des échanges augmentera le revenu, ce qui permet d'augmenter les dépenses militaires ce qui, bien sûr, n'a de sens qu'avec des pays amis. Le fait qu'un AIR peut aussi bien réduire le revenu que l'augmenter va à l'encontre de cette opinion en tant que théorie générale.

Rubens Ricupero, secrétaire général de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED) et ancien ministre brésilien des Finances, confirme les orientations du MERCOSUR dans le domaine de la sécurité :

« Les deux pays sortaient d'une période de gouvernements militaires au cours de laquelle les relations bilatérales ont été marquées par une vive tension, fondée sur un ancien différend concernant des projets hydroélectriques concurrents dans le bassin du Rio de la Plata. Les deux armées avaient également entrepris des programmes nucléaires secrets. Il était essentiel de commencer par des accords dans le domaine économique afin de créer un climat extérieur plus favorable qui a permis de contenir les programmes nucléaires militaires et de remplacer la rivalité par l'intégration. Cette politique a été menée par étapes successives et a finalement permis aux gouvernements du Brésil et de l'Argentine de signer. » (Communication personnelle, 1998).

Donc, comme dans le cas de la CECA et de la CEE, il a été jugé nécessaire de prendre la voie indirecte de l'intégration économique pour renforcer la sécurité.

L'Afrique présente ce qui pourrait être un exemple comparable. En 1986, 11 des 15 pays membres de l'ECOWAS ont ratifié un protocole de défense mutuelle qui autorisait une intervention militaire de la communauté dans le cas d'un conflit entre des pays membres ou si un conflit était provoqué de l'extérieur et menaçait de mettre en danger la paix et la sécurité dans la communauté toute entière (*Oxford Analytica Daily Brief*, 5 septembre 1997). Une interprétation de cette analyse est qu'en créant des institutions couvrant la ligne de démarcation linguistique – une réalisation presque unique en Afrique de l'Ouest – l'ECOWAS permettait à des voisins de mettre en œuvre des comportements coopératifs qui leur permettraient éventuellement de répondre à des problèmes de sécurité mutuelle. En fait, l'ECOWAS est allée plus loin dans ce domaine que le MERCOSUR ou l'UE, car elle dispose d'un véritable pacte de défense, alors que les autres n'ont recours qu'à l'intégration économique.

Lorsque la sécurité pose problème et qu'elle peut être sensible à une politique liée au commerce, la création d'un AIR peut être la meilleure solution (voir encadré 7.2). Dans de telles circonstances, nous pouvons également estimer que le niveau optimal de protection que les membres d'un AIR imposent sur les importations des pays non membres vont diminuer avec le temps, en raison de l'accroissement des échanges et de la politique d'intégration. Cette dernière observation peut servir de test pour identifier les motivations invisibles des pays concernant la création d'un

AIR : si la sécurité était le motif principal, les tarifs baisseraient, et donc si les tarifs ne baissent pas, nous savons que la recherche efficace de la sécurité n'était pas l'objectif principal de cet AIR, quels que soient les discours qui ont présidé à sa création. Cette observation peut aussi constituer une recommandation pour la politique des AIR inspirés par des questions de sécurité.

Les AIR ne sont pas toujours la bonne route vers la paix

Dans l'UE et le MERCOSUR, l'intégration a contribué à renforcer la sécurité en internalisant les externalités liées au commerce intra-bloc. La principale raison du succès de ces AIR dans ce domaine est que les membres cherchaient réellement un moyen de résoudre un problème de sécurité, et non un problème économique, et que des pactes de défense n'étaient pas possibles car la confiance faisait, à l'époque, défaut. Donc, leurs objectifs étaient politiques plutôt qu'économiques, et les pays membres ont organisé l'AIR de manière à atteindre ces objectifs. Entre autres choses, les gains et les pertes économiques ont été partagés d'une manière que les pays membres considéraient équitable⁵. Cependant, de nombreux autres AIR étaient motivés par des objectifs économiques. Dans de tels cas, une distribution asymétrique des avantages et des coûts peut engendrer des tensions entre les pays membres. En d'autres termes, la recherche d'avantages économiques peut entraîner des pertes de sécurité si les gains d'un membre sont réalisés essentiellement au détriment d'autres membres⁶.

Les observations selon lesquelles le commerce renforce la sécurité ne nous permettent donc pas de conclure que les politiques qui stimulent le commerce augmenteront à coup sûr les perspectives de paix dans la région. En réalité, elles peuvent avoir exactement l'effet inverse. L'intégration politiquement motivée stimule le commerce, mais elle a un coût. Les tarifs préférentiels qui stimulent le commerce régional peuvent provoquer d'importants transferts de revenus au sein de la région et peuvent aboutir à la concentration de l'industrie dans un lieu unique. Les pays ou

5. Une cause du sentiment d'injustice fut clairement les fluctuations de change de court et moyen terme. Mais comme nous l'avons dit dans le chapitre 1, pour des raisons de place nous avons décidé de ne pas traiter le côté macroéconomique pour nous limiter à l'analyse des phénomènes réels.

6. Évidemment, les tensions qui surviennent de la redistribution de la rente ne sont pas propres aux AIR. Par exemple, Schiff (1998) avance que si l'évolution vers un libre-échange complet provoque une redistribution de la rente telle quelle provoque des tensions entre des groupes ethniques (et détruit le capital social) elle peut être économiquement nuisible.

régions qui perdent des revenus ou des industries peuvent être tellement mécontents que des mouvements séparatistes peuvent apparaître, ce qui augmente le risque global de conflit. De telles situations peuvent aboutir à une désintégration, comme ce fut le cas entre les parties occidentale et orientale du Pakistan.

La Guerre civile américaine est un exemple de la manière dont l'intégration peut déclencher un conflit. Les États-Unis avaient constitué une union douanière dans laquelle le Nord produisait des biens manufacturés qui étaient vendus dans le Sud, alors que les États du Sud produisaient du coton, qui était vendu en Europe. La question des tarifs douaniers a manqué de provoquer une guerre civile en 1828 lorsque le Congrès, dominé par les industriels du Nord, a voté une forte hausse des droits sur les importations de produits manufacturés. Les effets de ce que l'on appela dans le Sud le « *Tariff of Abominations* », fut d'augmenter les prix que les industriels pouvaient exiger dans le Sud, ce qui provoqua un transfert massif de revenu du Sud vers le Nord. La Caroline du Sud refusa de percevoir les droits de douane et menaça de faire sécession si les tarifs n'étaient pas révisés. Le gouvernement fédéral envoya des troupes, mais le Congrès céda avant que des combats n'éclatent. En 1860, les intérêts nordistes revinrent à la charge, et cette fois le Congrès ne céda pas. Cette question, peut-être autant que l'abolition de l'esclavage, a été la cause de la Sécession des États du Sud (Adams, 1993).

Un autre exemple est celui de la Communauté est-africaine (CEA), où le Kenya était l'équivalent des États du Nord dans le cas américain. La Tanzanie et l'Ouganda se sont plaints des transferts de revenu générés par le tarif extérieur commun. Ces pays redoutaient également une agglomération croissante des industries autour de Nairobi, qui avait une sérieuse avance dans le domaine de l'industrialisation par rapport aux centres plus petits qu'étaient Dar es Salaam en Tanzanie et Jinga en Ouganda. Les différends concernant les compensations pour ces transferts de revenu ont provoqué la dislocation de la CEA, la fermeture des frontières et la confiscation des biens de la Communauté en 1978. L'animosité entre les pays a provoqué un conflit entre la Tanzanie et l'Ouganda en 1979.

À la lumière de ces exemples, dans lesquels la politique commerciale pratiquée pour développer l'intégration régionale était si injuste qu'elle a en fin de compte aggravé la situation en matière de sécurité, le succès de la CEE paraît d'autant plus remarquable. Parmi les facteurs favorables figure, avant tout, une aspiration sincère à la sécurité, qui trouve sans doute son origine dans l'histoire extraordinairement sanglante de l'Europe, qui a connu trois guerres franco-allemandes en moins d'un siècle, et à l'échec d'autres tentatives d'intégration comme la CED. Il était également bon que

les principaux pays, la France et l'Allemagne, soient à peu près de même taille. S'ils ne l'avaient pas été, une autre solution au problème de sécurité – la domination hégémonique – aurait été plus probable que la juste répartition des bénéfices mutuels qui est la caractéristique de la voie de l'AIR.

Enfin, dans un véritable esprit de réconciliation, la Communauté européenne a toujours eu soin de pratiquer une intégration régionale qui ne provoquait pas des transferts suffisamment importants pour provoquer des conflits. Ceci est dû en partie aux méthodes de négociation et en partie structurel (Winters, 1997b). Le style était consensuel : les négociateurs ont toujours recherché le compromis et la conciliation. Quand un pays faisait savoir qu'une décision communautaire lui posait un grave problème politique ou économique, il en était tenu compte, soit par une offre de compensations – comme le rabais budgétaire consenti au Premier ministre britannique Margaret Thatcher – ou par des processus d'ajustement très progressifs, comme pour la mise en œuvre de la liberté de mouvement des travailleurs des nouveaux adhérents que furent l'Espagne et le Portugal. Une caractéristique centrale fut que le tarif extérieur de la Communauté a toujours été bas, et en baisse, de telle sorte que l'exploitation des consommateurs d'un pays par les producteurs d'un autre a toujours été limitée.

La seule exception est l'agriculture, qui a été très protégée, et qui a généré d'importants transferts de revenus d'un pays à un autre, et a été l'origine de certains conflits politiques internes. Dans ses grandes lignes, cependant, l'agriculture a fait partie de cette recherche inspirée de la paix. La Politique agricole commune (PAC) a pu se développer parce que la France souhaitait avoir accès aux marchés allemands aux prix élevés que souhaitaient également les agriculteurs allemands. Les conflits sur l'agriculture n'ont pas souvent été entre ces deux pays mais entre ceux-ci et les autres pays de la Communauté, et notamment le Royaume-Uni.

Les coûts économiques de la formation d'un AIR renforçant la sécurité sont importants, même si l'objectif est apparemment non économique, comme d'assurer la paix. Avant de décider de former un tel AIR, les décideurs devraient s'assurer que le commerce renforcera sensiblement la confiance, que le contact sera bon pour l'ensemble des relations générales, et qu'il ne provoquera pas de nouvelles difficultés. Ils devraient aussi se demander si un AIR est le mécanisme le plus efficace pour internaliser les externalités en matière de sécurité. S'ils décidaient de créer un AIR pour des raisons de sécurité, ils devraient veiller à ce que les tarifs ne soient pas fixés au-dessus de ce qui est absolument nécessaire pour s'assurer les externalités en matière de sécurité, et ils doivent avoir à l'esprit que ces tarifs devraient baisser avec le temps et à la suite de mesures d'intégration plus profondes.

LES AIR ET LES TENSIONS SOCIALES ET POLITIQUES : UNE AIDE POSSIBLE, MAIS PAS UNE PANACÉE

La formation d'un AIR est parfois considérée comme un moyen de prévenir ou d'enrayer l'extension de troubles publics ou une guerre civile dans des pays voisins ou de contrôler les flux migratoires. L'UE a été confrontée à de tels problèmes en provenance notamment de l'Afrique du Nord, et ce fut une des motivations des Accords Euro-Méditerranéens. Ceci avec l'espoir que ces accords, et les protocoles d'aide qui les accompagnent, améliorent la situation dans les pays partenaires d'Afrique du Nord et contribuent à limiter les problèmes. De même, les États-Unis et le Mexique se sont préoccupés d'un débordement éventuel vers le Nord des conflits sociaux et des violences que connaît le Mexique. Les deux pays espèrent que l'ALENA, en facilitant l'accès aux marchés américains, améliorera la situation économique du Mexique et réduira les tensions sociales. L'hypothèse implicite à de tels espoirs est que l'ALENA augmentera le bien-être économique du Mexique.

Le souci manifeste des pays riches d'endiguer les flux migratoires en provenance des pays pauvres, même s'ils ne menacent pas directement leur stabilité politique et sociale, est du même ordre. Il a également joué un rôle dans la création de certains AIR, comme l'ALENA et les Accords Europe de l'Union européenne avec les PECO (OCDE, 1995). Dans le cas de l'ALENA, les présidents Salinas et (George H.) Bush ont affirmé qu'aider le Mexique à exporter davantage de marchandises aiderait ce pays à exporter moins de personnes, et donc à réduire la pression migratoire. Les récents accords Euro-Méditerranéens portent également la marque de telles préoccupations.

L'aide que peut apporter un AIR à la solution des problèmes de migrations dépendra de ce que le commerce et les migrations sont des compléments ou des substituts. Les théories traditionnelles du commerce estiment qu'elles sont des substituts, et que donc une plus grande intégration des échanges commerciaux devrait réduire les différences de salaire et donc les flux migratoires de main-d'œuvre. Mais des analyses plus récentes, et quelques résultats empiriques, ont montré que les échanges et les migrations Nord-Sud pourraient bien être complémentaires, et que donc l'intégration ne réduira pas l'immigration, notamment celle du travail non qualifié.

Quatre arguments principaux vont dans ce sens. Premièrement, on peut avancer plausiblement que les migrations entraînent un coût fixe et que les marchés de capitaux des pays en développement sont très imparfaits (Lopez et Schiff, 1998). Dans ce cas, les personnes les plus pauvres ne

peuvent pas se payer le déplacement (qu'implique une migration), et des mesures qui augmentent leurs revenus pourraient donc favoriser leur mobilité. Deuxièmement, les coûts de migration diminuent à mesure que les informations sur le pays de destination sont disponibles. Dans la mesure où, pour les raisons citées plus haut, un tel effet peut être attendu d'un AIR, les migrations vers le nouveau partenaire vont s'intensifier. Troisièmement, même si un AIR améliore le bien-être en général – ce qui, nous l'avons dit, ne doit pas être tenu pour acquis – il peut ne pas être bénéfique pour les travailleurs non qualifiés, qui sont les vraies *bêtes noires* (ndt : en français dans le texte) des pays visés par l'émigration. Par exemple, depuis la moitié des années 1980, la situation des travailleurs non qualifiés du Mexique s'est détériorée, leurs revenus réels déclinant de 10 % à 15 % (Hanson et Harrison, 1999). Dans la mesure où cette détérioration est attribuable à l'ALENA, les incitations pour ces personnes à émigrer, sinon leur capacité à le faire, se sont accrues. Quatrièmement, les modifications de la structure de production provoquées par un AIR obligeront un certain nombre de personnes à se déplacer à l'intérieur des pays membres, et certaines indications montrent que lorsque des personnes ont abandonné leur « chez soi », leur propension à voyager internationalement s'accroît. Pour ceux qui ont abandonné leurs racines, par exemple leur village, pour la ville de Mexico ou les régions frontalières des États-Unis, le passage vers ce pays n'est plus qu'un petit pas à faire (Sewastynowicz, 1986 ; Morrison et Zabin, 1994).

Les migrations restent un problème même dans les marchés communs où la mobilité du travail est un objectif déclaré. L'UE a instauré un régime transitoire d'une durée de 13 ans pour que le Portugal et l'Espagne obtiennent l'entière liberté d'accès aux marchés du travail des autres pays. De même, il est largement accepté que la crainte de l'immigration soit une des raisons de la réticence de l'UE à étudier sérieusement la candidature de la Turquie. Même entre les membres de longue date de l'UE, les migrations n'ont pas été facilitées, et la mobilité du travail est bien inférieure en Europe à ce qu'elle est aux États-Unis (Blanchard et Katz, 1992). Cette situation est, en partie, due à des facteurs culturels, mais elle reflète également des problèmes politiques, comme le transfert des pensions, le marché de l'immobilier et les régimes de Sécurité sociale, qui rendent les migrations difficiles, pour le moins.

LE RÔLE DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE DANS LA CONSOLIDATION DE LA DÉMOCRATIE ET DES INSTITUTIONS POLITIQUES

Les AIR peuvent être des instruments utiles pour améliorer les institutions politiques. Des blocs commerciaux avec des « règles du jeu » peuvent contribuer à ancrer les réformes démocratiques dans les pays membres. L'appartenance à un AIR peut accroître les chances d'instaurer ou de pérenniser la démocratie, surtout si le bloc comprend de grands pays démocratiques développés. Des pays plus jeunes ou moins avancés politiquement peuvent bénéficier de l'adhésion à un AIR qui contient au moins un grand pays développé, si cette adhésion entre dans le cadre d'une stratégie de réformes politiques, économiques ou sociales (ou pour éviter la régression), alors que de tels objectifs seraient hors d'atteinte sans les conditions inscrites dans les « règles du jeu » fixées par l'AIR. Ces règles incluent fréquemment le respect de la démocratie et des droits de l'homme.

Le MERCOSUR a mis en pratique ses règles démocratiques – encore informelles à l'époque – en 1996 lorsque de fortes rumeurs annonçaient l'imminence d'un coup d'état de la part du commandant en chef des forces armées du Paraguay. Les quatre présidents du bloc (avec l'appui des États-Unis et de l'Organisation des États américains) ont mis fin aux rumeurs en affirmant dans un communiqué commun énergique que la démocratie était une condition à l'appartenance à ce bloc commercial. Deux mois plus tard, le MERCOSUR amendait sa charte pour exclure formellement tout pays qui « renoncerait au plein exercice des institutions républicaines »⁷. En formant des ALE avec le MERCOSUR, la Bolivie et le Chili ont accepté cette condition démocratique (voir encadré 7.3).

Encadré 7.3 – La démocratie dans le MERCOSUR

La Déclaration présidentielle sur l'engagement démocratique dans le MERCOSUR, signée à San Luis (Argentine) le 25 juin 1996 a fait de la démocratie une condition à l'appartenance à cette organisation commerciale regroupant l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Cette condition a été étendue aux accords de libre-échange conclu entre le MERCOSUR et la Bolivie et le Chili par le Protocole d'Ushuaia, signé le 24 juillet 1998.

Quelle est la crédibilité de cet engagement démocratique ? Les pays membres l'appliqueront-ils vraiment, agiront-ils contre les pays qui s'écarteraient des principes démocratiques ? Une indication de la crédibilité de cet engagement

7. Déclaration présidentielle sur l'engagement démocratique dans le MERCOSUR, San Luis, Argentine, 25 juin 1996 ; Talbot (1996) ; « Survey on MERCOSUR », *The Economist*, 12 octobre 1996.

est fournie par les dispositions du Protocole d'Ushuaia, qui proclame que l'application pleine et entière des institutions démocratiques est une condition indispensable à l'existence de l'accord MERCOSUR et énonce des procédures de consultations en cas de violations. S'il se produit une rupture de l'ordre démocratique dans un état, les autres pays procéderont à des consultations entre eux et avec le pays concerné. Si ces consultations n'aboutissent pas, les autres pays décideront de la nature et de la portée des mesures qui seront appliquées. Les sanctions vont de la suspension du droit de participer au fonctionnement des organismes gérant les divers accords à une suspension du MERCOSUR. Ces mesures devront être adoptées par consensus et communiquées à l'état concerné, qui ne participe pas à la prise de décision. Les sanctions cesseront dès qu'il aura été établi que le processus démocratique est pleinement rétabli.

Le MERCOSUR et les pays associés ont réduit au maximum l'ambiguïté concernant leur « engagement démocratique ». Les sanctions semblent très probables, et le marché qu'offre le MERCOSUR, plus la Bolivie et le Chili, est suffisamment important pour les pays membres pour que ceux-ci prennent les menaces de sanctions au sérieux. Donc, la menace devrait être efficace.

Il est généralement admis que les concepteurs du MERCOSUR ont emprunté l'idée démocratique et le langage au Traité de Rome, qui instaura la CEE en 1957. Dans celui-ci, bien qu'il semble aller de soi que seules les démocraties soient recevables, le Traité ne mentionne pas nommément la démocratie, mais la paix et la liberté.

Pourquoi y a-t-il une déclaration énergique sur la démocratie dans le MERCOSUR et pas dans la CEE ? Tous les pays membres de la CEE étaient des démocraties depuis plus d'une décennie en 1957, et les États-Unis s'étaient en quelque sorte portés garants. Les pays du MERCOSUR, par contre, sortaient de longues périodes de régimes militaires, n'avaient aucune garantie internationale, et les gouvernements participants étaient très soucieux de consolider leurs démocraties naissantes.

La CEE n'avait formulé aucune exigence démocratique formelle, bien que par convention et en pratique il était entendu dans le milieu des années 1960 que de telles conditions étaient posées, au moins pour les nouveaux candidats. Bhalla et Bhalla (1997 : 159) soutiennent que « l'acceptation de pays plus pauvres comme la Grèce, l'Espagne et le Portugal était largement inspirée par la volonté d'aider ces pays qui venaient de retrouver la démocratie à la préserver, en les soutenant politiquement et économiquement. » De même, les Accords Europe avec les pays candidats d'Europe centrale et orientale et les pays baltes ont pour but de « faciliter la pleine intégration (de ces pays) dans la communauté des pays démocratiques » (titre 1, art. 2). La Lettonie, candidate à l'adhésion à l'UE, modifie sa politique à l'égard de sa minorité russe pour tenir compte des préoccupations de l'Union en matière de droits de l'homme (*Washington Post*, 24 juillet 1998). Les accords de l'UE avec les pays méditerranéens

mentionnent également le respect des droits de l'homme et de la règle de droit, comme le fait l'Accord de Cotonou entre l'UE et les pays ACP. Le Traité de l'Union européenne de 1992 fait explicitement référence à la démocratie, mais ne prévoit pas de mesures concrètes.

Les dispositions concernant la démocratie et les droits de l'homme ne seront vraiment effectives que si les sanctions en cas de violations sont sévères et que leur application est crédible. Comme pour les politiques économiques (chapitre 4), il est difficile de dire avec précision ce qui assure la crédibilité, mais pour les pays en développement une déclaration explicite sur les « règles du jeu » semble nécessaire, et des dispositions claires et plausibles pour leur respect sont très souhaitables (voir encadré 7.3). En l'absence de telles conditions, il est difficile de voir comment l'objectif peut être atteint, et surtout comment il pourra être atteint sans recourir aux pressions politiques ouvertes dans le genre de celles que le MERCOSUR a utilisées dans le cas du Paraguay.

L'effet que peuvent avoir ces règles dépend à la fois de l'intérêt que présente l'appartenance au bloc et de la crédibilité de la menace de sanctions. Premièrement, les nouveaux membres qui, en adhérant à un large bloc, en tirent d'importants bénéfices – comme l'accès à un vaste marché et à un plus grand pouvoir de négociation avec le reste du monde – ne sont guère susceptibles d'enfreindre les règles ou de régresser, et de risquer ainsi de perdre ces avantages. Certes, des organisations qui menacent la démocratie ne seront sans doute pas sensibles à de tels arguments, mais des agents économiques ordinaires le seront, et donc les règles augmenteront la difficulté de trouver du soutien pour une insurrection. Deuxièmement, la crédibilité de la menace de sanction sera vraisemblablement plus grande si la violation des règles par les nouveaux membres cause un lourd préjudice aux autres membres. Celui-ci peut être direct et économique ou (plus vraisemblablement) indirect et politique, en donnant le mauvais exemple.

L'efficacité des règles du jeu peut également varier avec la nature de l'AIR auquel on appartient. Un AIR entre petits pays à faibles revenus qui habituellement commercent peu entre eux, sera moins capable d'infliger des coûts importants aux membres récalcitrants en les expulsant. Le choix de partenaires importants en taille et en richesse augmente les chances de faire respecter les règles du jeu. De même, leur respect sera plus probable entre pays proches qu'avec des pays éloignés, car un pays sera plus attentif à la situation sociale et politique de ses voisins.

Deux autres domaines peuvent influencer sur le respect des règles. Premièrement, il semble peu probable que les pays non démocratiques, ou des pays où la démocratie est encore fragile, se montreront très disciplinés, même si une règle démocratique est proclamée. Deuxièmement, ceux qui

sont chargés de faire respecter les règles doivent prendre cette tâche au sérieux. Il est également important qu'il n'y ait pas d'autres considérations qui pourraient prendre le pas sur les règles. Pendant la Guerre froide, les pays occidentaux étaient bien plus attentifs à s'assurer de l'anticommunisme de leurs alliés que de la nature exacte de leurs institutions. La défense de la démocratie n'était tout simplement pas la priorité.

Nous avons souligné l'importance de la proximité. La question de la distance joue également un rôle dans un aspect du débat. L'Accord de Cotonou entre l'UE et les pays ACP (Asie, Caraïbes, Pacifique) se fixe pour objectif de remplacer les Conventions de Lomé par des Accords de partenariat économique (APE) avec des groupes de pays ACP (McQueen, 1998). Il mentionne comme « un élément essentiel » le respect par les pays en développement partenaires le respect des droits de l'homme et de la démocratie, ainsi que la bonne gestion de leurs économies (Conseil de l'Union européenne, 1998). Certains commentateurs (par exemple Winters, 2001 ; Schiff et Winters, 2002a, 2002b) mettent en doute l'intérêt que l'UE pourrait avoir à tenter de faire observer par les pays ACP une bonne politique économique, sans parler d'une « bonne » politique tout court. Les pays ACP sont trop petits et trop éloignés pour affecter réellement les intérêts de l'Union, en outre les membres de l'UE ont souvent des opinions différentes sur tel ou tel cas particulier. Enfin, réprimander d'anciennes colonies pour des mesures politiques ou économiques qui ne seraient pas approuvées dans les capitales européennes risque de tourner au cauchemar dans le domaine des relations publiques internationales. Pour cette raison, les APE n'apporteront aucune crédibilité nouvelle aux pays ACP. Une opinion opposée, au moins pour la question de la crédibilité, est défendue par Collier *et al.* (1997), qui voient en l'UE le sévère agent extérieur dont les pays en développement ont besoin pour convaincre le monde qu'ils sont fiables et qu'ils réussiront sur le plan économique. Leur principal argument est que l'UE est tellement importante pour les pays ACP que ceux-ci ne pourront jamais l'ignorer, et que donc l'UE peut faire à ses partenaires un peu de bien à peu de frais.

Un aspect intéressant de la question des « règles du jeu » démocratiques pour les AIR est que dans ce cas-ci il n'y a manifestement pas de solution de remplacement multilatérale. Des accords commerciaux multilatéraux ne peuvent pas proposer et faire appliquer ce genre de règles, qui ne font tout simplement pas partie du mandat d'organisations comme l'OMC. D'autres organisations multilatérales, comme les Nations Unies ou des organisations régionales ou multilatérales de développement peuvent être en mesure de persuader leurs membres de respecter certaines règles, mais jusqu'ici, elles n'incluent pas la démocratie ou d'autres pré-

ceptes concernant les régimes politiques. Il semblerait que les effets de retombées positives dans le domaine politique ne sont possibles que dans de vastes ensembles régionaux qui se dotent de « règles du jeu ».

LE RÉGIONALISME ET L'ÉTAT NATION

L'adhésion à un AIR entraîne inévitablement l'abandon d'une certaine maîtrise de la décision politique et la perte d'un peu d'autonomie politique, ne fût-ce que sur les droits de douane sur les exportations des pays partenaires (c'est, évidemment, aussi le cas de l'appartenance à l'OMC). Certains AIR vont cependant plus loin, et instaurent des institutions qui ont pour but des prises de décision communes. Par exemple, à mesure que l'intégration s'est approfondie dans l'UE, l'élaboration des décisions s'est progressivement déplacée des capitales nationales vers Bruxelles, et une bonne partie du débat actuel tourne autour de l'idée qu'une certaine forme d'unification politique doit finalement faire suite à la création d'une unité économique intégrée (encadré 7.4)⁸. Mais cette intégration ne doit pas entraîner la disparition de la nation en tant que cadre institutionnel ou la perte de la souveraineté effective. Au contraire, en unissant leurs souverainetés, les membres d'un AIR peuvent réussir à la conserver et à la renforcer, et donc renforcer le concept d'identité et d'intégrité nationale. Les États-nations peuvent se renforcer en constituant un front uni face aux pressions extérieures ou en unissant leurs forces dans des négociations internationales. Mais si l'on laisse de côté les questions de coalition et de retombées politiques, une telle coopération n'exige pas à proprement parler la création d'un AIR au sens d'un accord commercial préférentiel.

Encadré 7.4 – Les préférences commerciales ne conduisent pas inévitablement à une intégration politique

Bien que peu d'unions douanières se fixent ouvertement comme objectif l'union politique, plusieurs d'entre elles sont allées bien au-delà de simples accords commerciaux préférentiels pour parvenir à une forme d'intégration politique. L'intégration économique a souvent été le précurseur et l'instigateur d'un rapprochement politique (comme pour la CEE) ou même de la création d'un État. La Zollverein de 1834 a contribué à la naissance de l'Allemagne

8. Jacques Delors, alors qu'il était Président de la Commission européenne, a déclaré qu'une des conséquences de l'Acte unique européen serait que quatre-cinquièmes des décisions prises actuellement dans les capitales nationales seraient, dans l'avenir, prises à Bruxelles (Milward, 1992 : 2). Le nombre croissant de lobbies qui s'installent à Bruxelles corrobore l'idée de la montée en puissance de l'UE dans le processus de décision.

en 1871. De même, la Moldavie et la Valachie avaient formé une union douanière en 1847 avant de devenir la Roumanie en 1878.

Mais l'intégration économique n'est pas nécessaire à l'intégration politique. Dans le passé – et de nos jours dans certains pays en développement – les pays avaient des barrières commerciales internes, ce qui signifiait qu'ils étaient intégrés politiquement, mais pas économiquement. Au Moyen Âge, les percepteurs des douanes étaient souvent installés non pas aux frontières mais à l'intérieur des territoires de leur juridiction, sur des marchés importants, des croisements de routes commerciales ou cols de montagne. L'Angleterre et l'Écosse furent réunies sous la même couronne en 1603, mais les tentatives pour parvenir à une union commerciale ont échoué jusqu'à la loi de 1707 (Act of Union) (Irwin, 1993). Bien qu'unifiée politiquement sous un seul monarque depuis des siècles, la France a continué de connaître – même après plusieurs réformes – plus de 1600 tarifs douaniers et péages jusqu'à ce que la Révolution décide leur abolition en 1790. Chaque canton suisse a conservé son autonomie douanière jusqu'en 1848. Plus récemment, Hong Kong et la Chine continentale sont désormais dans la même entité politique, mais leurs systèmes économiques et douaniers restent distincts.

Non seulement l'intégration économique n'est pas nécessaire à l'intégration politique, mais elle peut aussi gêner l'unité politique. Le tarif extérieur commun et les règles d'origine peuvent être des causes de mécontentement et peuvent susciter des mouvements séparatistes. Ce fut notamment le cas de la province d'Australie occidentale dans le Commonwealth australien et des États du Nord et du Sud des États-Unis avant la Guerre de Sécession.

L'intégration régionale pour faire face à des menaces extérieures et des potentiats régionaux

Pour les pays, l'attitude habituelle face à des menaces extérieures sur la sécurité est de conclure des alliances, indépendamment des préférences commerciales. Il est cependant possible de commencer par un pacte commercial, en espérant que « l'union économique entre les faibles pourra évoluer vers une union politique, et que par cette union politique des faibles naîtra une puissance suffisamment forte pour pouvoir se défendre contre l'extérieur » (Viner, 1950 : 92). Des pays qui redoutaient d'être absorbés malgré eux par des pays plus grands se sont unis pour prévenir une telle coercition.

Ainsi, l'empereur d'Autriche proposa-t-il en 1665 une union économique (qui ne se réalisa jamais) à la Bavière et à l'Espagne (Viner, 1950 : 93) pour se défendre contre la France. Plus récemment, le Conseil de coopération du Golfe (CCG) fut institué en 1981, en partie pour répondre aux menaces potentielles des puissances régionales comme la République islamique d'Iran ou l'Irak (Schiff et Winters, 1998), et la création de l'ASEAN fut en partie motivée par le sentiment qu'il fallait enrayer la propagation du communisme en Asie du Sud-Est. Une des principales raisons de

l'adhésion à l'UE des pays d'Europe centrale et orientale est de se protéger contre une menace éventuelle de la part de la Russie.

La Southern African Development Coordination Conference (SADCC) fut initialement formée, en 1980, pour créer un front uni et réduire la dépendance des autres pays d'Afrique australe par rapport à la puissance de l'Afrique du Sud. Après la fin de l'apartheid, l'Afrique du Sud fut invitée à adhérer à cette organisation qui est devenue la Southern African Development Community (SADC). La principale différence est que si la SADCC prévoyait une coopération en matière de commerce en général, elle ne prévoyait pas de préférence commerciale mutuelle en tant que telle, alors que la SADC travaille à la mise au point d'un protocole commercial fondé sur les préférences.

Intégration régionale et négociations avec le monde extérieur

La coopération régionale (qui peut, ou non, instaurer des préférences commerciales) peut renforcer la voix des petits pays. Ces pays sont souvent désavantagés dans leurs relations avec le reste du monde, en raison de leur faible pouvoir de négociation et de leurs coûts de négociation élevés. Les négociations bilatérales et multilatérales exigent souvent des ressources financières importantes et une expertise qui est limitée dans les petits pays. Avec les progrès de l'intégration mondiale le nombre de questions en jeu dans l'arène internationale a considérablement augmenté, et les raisons qu'ont les petits pays de coopérer avec leurs voisins a fait de même.

Les petits pays peuvent sensiblement réduire leurs coûts de négociation et augmenter en même temps leur pouvoir de négociation en mettant en commun leurs ressources et en coopérant pour défendre leurs intérêts. Cette éventualité est encore plus vraisemblable (Andriamananjara et Schiff, 2001) :

- si leurs intérêts sont similaires (et que les coûts de négociations intra-bloc sont peu élevés) ;
- si le coût des négociations internationales est élevé (ce qui augmente les incitations à coopérer) ;
- s'il y a un grand nombre de questions à négocier (ce qui a la fois augmente les incitations et facilite la définition de « paquets » dans lesquels chaque partie à quelque chose à gagner).

L'existence de groupements régionaux facilite les « arrangements » : « Je voterai pour ta demande si tu votes pour la mienne. » En se soutenant mutuellement des pays peuvent obtenir plus qu'ils n'auraient pu obtenir individuellement (Andriamananjara et Schiff, 2001). Mais même dans ce contexte, la formation de telles coalitions n'est ni facile ni courante. Les membres devront habituellement sacrifier une de leurs préférences avant

même que la négociation internationale ne commence, lorsque la coalition définit ses priorités. Ces tractations peuvent être politiquement difficiles, notamment si les membres du groupe sont nombreux et que les positions sont très différentes. La coalition doit également prévoir comment réagir en cas de propositions nouvelles ou d'échecs pendant les négociations, car il est très probable qu'elle n'obtiendra pas tout ce qu'elle espérait au départ. La création d'un secrétariat et l'établissement de règles pour la prise de décision peuvent s'avérer très utiles mais exige pas mal de ressources et de temps dès le départ.

Au sein de l'OMC, les pays scandinaves et ceux de l'ASEAN sont de bons exemples d'une coopération relativement superficielle mais très efficace. Ces blocs mettent en commun leurs ressources pour suivre les conférences, en assurant de nombreux comptes rendus les uns pour les autres. S'ils se mettent d'accord sur une question (et s'ils s'efforcent de le déterminer à l'avance), un représentant peut parler au nom de tout le groupe, sinon, chaque pays défend ses propres intérêts.

Avec plus d'intégration, des petits pays des Caraïbes (Antilles) ont augmenté leur pouvoir de négociation en créant en 1973 la CARICOM pour mettre en commun leurs ressources et définir des positions politiques communes (voir encadré 7.5). Ceci a permis aux pays membres de réduire leurs frais de négociations et d'exercer une plus grande influence en dehors de leur région qu'ils n'auraient pu le faire en agissant indépendamment. La région a ainsi acquis un important pouvoir de négociation au plus haut niveau des joutes politiques Nord-Sud. Les représentants de la CARICOM ont ainsi été chefs de file dans la formulation et la défense des positions du groupe ACP dans la négociation des Conventions de Lomé. En unissant leurs ressources les pays de la CARICOM ont réussi à faire élire certains de leurs ressortissants à des postes internationaux comme celui de secrétaire général du Commonwealth ou celui de secrétaire général de l'organisation des pays ACP. En même temps, ils ont veillé à ce que les intérêts de la région soient pris en compte dans les négociations sur le commerce des matières premières. Ils ont également renforcé leurs liens avec d'autres parties du monde en développement, et ont assuré leur pleine participation dans les activités des Nations Unies, malgré les réticences de l'organisation mondiale à l'égard des micro-États, et ont concentré leur action pour amener les Nations Unies à s'occuper du développement des petits pays insulaires en développement. Enfin, ils ont réussi à négocier collectivement toute une série d'accords préférentiels d'accès aux marchés, comme le CARIBCAN avec le Canada, la Caribbean Basin Initiative avec les États-Unis, les Conventions de Lomé avec l'UE, ainsi que (avec d'autres pays en développement) le système des préférences généralisées

(SPG) avec l'UE. Malgré son poids relativement faible en matières de commerce et d'investissement, la CARICOM est devenu un instrument politique pour les négociations sur le commerce et l'investissement avec les pays plus grands et les blocs commerciaux régionaux.

L'existence d'une autorité régionale et supranationale visible peut attirer davantage d'aide étrangère (ou même des IDE) parce qu'il est plus facile pour les donateurs de discuter avec un groupe constitué qu'avec chacun de ses membres individuellement. À propos de la SADCC, Inotai (1991) observe que : « Plus récemment, des activités communes sont apparues pour attirer des volumes plus élevés de ressources financières extérieures. En 1988, la SADCC a réussi à obtenir le financement de 20 projets industriels, et s'emploie aujourd'hui à réunir des ressources pour 11 autres projets. » Le successeur de la SADCC, la SADC, agit dorénavant comme mécanisme de coordination avec la communauté des donateurs. Par exemple, en février 1996 le département américain du Commerce a signé un mémorandum avec la SADC qui définit six secteurs de coopération pour faire progresser le développement du commerce en Afrique australe.

Encadré 7.5 – La CARICOM et les négociations internationales

Tous les pays des Caraïbes connaissent des problèmes de viabilité politique et économique en raison de leur très petite taille. La CARICOM, créée en 1973, regroupe Antigua et Barbuda, la Barbade, la Jamaïque, Saint-Kitts & Nevis, Trinidad et Tobago ; auxquels se sont joints en 1974, Belize, la Dominique, Grenade, Montserrat, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines. En 1983, les Bahamas, adhèrent à la Communauté mais pas au Marché commun. Les pays membres ont une population variant entre 10 000 et 2,55 millions d'habitants et un PIB allant de 0,24 milliard à 6,3 milliards de dollars US.

La CARICOM avait pour objectif de donner à la région plus de voix et de présence pour défendre ses intérêts sur la scène internationale (Byron, 1994 ; IADB, 1995). L'organisation a trois principaux domaines de compétence : l'intégration économique, la coopération dans les questions non économiques (santé, éducation, transports) et la gestion des services communs, et la coordination des politiques étrangères des pays membres. La CARICOM s'est particulièrement attachée à la négociation d'accès préférentiels aux marchés d'Europe et d'Amérique du Nord, s'efforçant d'obtenir des prix constants et rémunérateurs pour ses matières premières, des financements aidés plus importants pour la région, et d'améliorer le statut de la région dans les organisations multilatérales (Byron 1994). Elle a participé aux négociations entre les pays ACP et l'UE et avec le GATT/OMC, la future FTAA/ZALE, la CNUCED et l'UNCLOS (Convention des Nations Unies sur le droit de la mer). Elle a participé à des commissions mixtes avec le Canada, Cuba, le Japon, le Mexique, les États-Unis, l'Organisation des États américains (OEA), et le Groupe des Trois. Un micro-état isolé n'aurait pas eu les ressources humaines, physiques ou financières pour mener des négociations fructueuses dans autant de domaines.

Pour les autres AIR, l'aide japonaise a joué un rôle important dans l'assistance à plusieurs projets industriels régionaux de l'ANASE, y compris des usines d'assemblage et de pièces automobiles (Bhalla et Bhalla, 1997). De même, après avoir défendu le principe du régionalisme, l'UE a contribué activement à l'intégration sous-régionale, notamment en Europe centrale, en Méditerranée et dans le MCAC (Marché commun d'Amérique centrale).

Enfin, l'objectif de renforcer le pouvoir de négociation et de marchandage n'est pas limité à la formation de blocs par des petits pays. Whalley (1998b) soutient que cette idée était déjà celle des pays qui ont participé à la création de la CEE à la fin des années 1950, et qu'ils estimaient notamment qu'ensemble ils auraient davantage de poids face aux États-Unis. Cet argument fut également invoqué au Royaume-Uni en faveur de l'adhésion à la CEE. Whalley ajoute que la question du pouvoir de négociation, notamment à l'égard de l'ALENA, était également présente à l'esprit des initiateurs du MERCOSUR.

Après avoir passé en revue l'intérêt et l'efficacité des AIR dans le domaine de la politique, nous aborderons dans le cadre du chapitre 8 la question des effets de l'intégration régionale sur la libéralisation du commerce mondial.

CHAPITRE 8

LES BLOCS COMMERCIAUX ET LE RESTE DU MONDE

Les AIR sont, par nature, des clubs exclusifs. Tous les pays du monde sont exclus de presque tous les AIR dans le monde, et chaque AIR exclut presque tous les pays. La discrimination à l'encontre des pays exclus est réelle et provoque d'importants détournements de commerce, sur lesquels nous présentons dans ce chapitre de nouvelles données empiriques. Les détournements de commerce peuvent faire du tort aux pays exclus (en abrégé, le reste du monde : RDM), notamment quand il s'agit de grands blocs commerciaux. L'importance de ce tort dépend de la mesure dans laquelle l'AIR détourne les échanges et de la structure de l'économie du RDM dans les secteurs où les flux commerciaux sont affectés. En règle générale, les blocs commerciaux nuisent moins aux non membres s'ils détournent moins d'échanges, libéralisent leur commerce extérieur et augmentent la concurrence internationale en accroissant l'efficacité et la croissance de leurs membres.

L'autre grande question dans la relation entre les AIR et le reste du monde est de savoir si les AIR sont une étape vers une plus grande libéralisation du commerce mondial ou, au contraire, un sérieux obstacle à l'évolution vers cet objectif. De nombreux arguments ont été présentés en faveur de la vision bénigne qui veut que le régionalisme stimule les négociations commerciales mondiales, qu'il les simplifie, que le « régionalisme ouvert » libéralise le commerce, ou que des blocs commerciaux peuvent aller plus vite et plus loin que des négociations mondiales. En réalité, cependant, les multiples blocs commerciaux qui existent de par le monde sont encore trop récents pour permettre une réponse définitive, et de nombreux signes montrent que les progrès dans les négociations commer-

ciales multilatérales ont précédé, et non suivi, la formation des blocs commerciaux. En outre, il y a de bonnes raisons analytiques de penser que le régionalisme va plus probablement saper plutôt que favoriser la liberté complète du commerce et qu'il peut augmenter les risques de guerre commerciale.

Les règles et les pratiques de l'OMC sur le régionalisme peuvent sanctionner quelques-unes des pires espèces de blocs commerciaux, mais elles ne peuvent en fin de compte pas empêcher des pays de créer un AIR qui soit nuisible pour eux-mêmes ou pour les autres. En outre, les règles ne s'appliquent pas totalement aux pays en développement et ne sont, de toute façon, pas appliquées très énergiquement. Nous n'avons pu définir des modifications de ces règles qui seraient à la fois applicables et souhaitables, mais nous recommandons fortement que les règles actuelles soient clarifiées et appliquées. Nous recommandons également que l'on accorde plus d'attention aux effets économiques des AIR envisagés, et pas seulement à leur statut juridique.

DES DISCRIMINATIONS COMMERCIALES ENCORE IMPORTANTES

La discrimination commerciale à l'encontre des pays exclus provoque fréquemment d'importants détournements de commerce. Bien que ceux-ci ne soient pas nécessairement nuisibles pour le reste du monde, ils seront néfastes dans deux cas fréquents : lorsque les pays non membres taxent leurs échanges internationaux (par exemple en imposant des droits de douane) et lorsque les prix à l'exportation des pays non membres baissent en raison d'une chute de la demande. Il ne suffit pas de se pencher sur la valeur des exportations du RDM vers l'AIR pour voir les dégâts, il faut en réalité étudier l'évolution des importations du RDM et les prix payés pour celles-ci par rapport au prix des exportations – les termes de l'échange. En outre, il faut se pencher sur la différence entre la valeur d'une unité exportée et celle des ressources nécessaires à sa production.

On peut penser qu'après cinquante ans de baisses des droits de douane et vingt années de réductions des barrières non tarifaires, les obstacles au commerce sont tellement faibles qu'ils n'ont pratiquement plus d'importance. Mais bien que des droits de 30 % créent moins de distorsion que des droits de 60 %, les barrières sont encore suffisamment hautes pour provoquer des déformations importantes dans le commerce international. Des réductions préférentielles dans ces tarifs – par des AIR – ajouteront encore plus de distorsions et aussi, probablement, des coûts. Même un droit discriminatoire de 5 % peut avoir des effets importants sur l'origine des importations si les produits sont facilement substituables. Si la discri-

mination touche des domaines comme les normes et les contrôles de qualité ou les marchés publics, le détournement de commerce peut être encore plus important.

Le degré de discrimination provoqué par un AIR est fonction de la « hauteur » de la barrière commerciale « normale », non préférentielle – la barrière de la nation la plus favorisée (NPF) – et de la proportion des partenaires commerciaux ou des échanges couverts par le statut NPF¹. À peine 14 % des importations des pays membres de l'UE sont frappés de droits². Parmi ces importations, qui subissent indéniablement une discrimination, figurent des produits provenant des pays en développement qui ne font pas partie des pays ACP et de pays industriels non-européens. Même pour les produits manufacturés, le secteur le moins taxé, les droits varient de 22 % pour les véhicules automobiles à 18,2 % pour les chaussures et 13,4 % pour l'habillement. Les droits sont encore plus élevés aux États-Unis, allant jusqu'à 25 % pour l'automobile, 57 % pour la chaussure et 35,5 % pour l'habillement, et au Japon (10,2 % ; 48,8 % ; et 17,8 % respectivement pour ces produits).

Les droits imposés par les pays en développement restent, eux aussi, suffisamment élevés pour fausser l'équilibre entre les produits nationaux et les produits importés et entre les importations des pays bénéficiant de préférences et ceux qui n'en bénéficient pas. Le tableau 8.1 regroupe les tarifs moyen et maximum pratiqués par certains pays en développement et le tarif extérieur commun appliqué ou envisagé par certaines unions douanières existantes ou en projet. Ces chiffres montrent que des discriminations importantes existent pour les fournisseurs qui ne bénéficient pas d'exemptions.

1. Le terme de « nation la plus favorisée » (NPF) trouve son origine dans une ancienne pratique diplomatique qui consiste à accorder à un partenaire un traitement au moins aussi favorable que le partenaire le mieux traité. Si ce statut est accordé à tous les partenaires, ils sont traités de la même manière non discriminatoire. La NPF universelle est le fondement du GATT, le traité qui gouverne les relations commerciales depuis 1947. Mais le terme « plus favorisée » est devenu ironique. Pratiquement aucun pays ne paie des droits supérieurs au tarif NPF, et la plupart en paient moins grâce au système des préférences généralisées (SPG), d'autres préférences unilatérales ou des AIR en bonne et due forme. Dix pays seulement paient le tarif NPF sur leurs exportations vers l'UE. Tous les autres bénéficient d'une forme ou l'autre de préférence, sauf la République populaire démocratique de Corée (du Nord), qui est taxée au-dessus du niveau NPF (Winters, 2000).

2. Le chiffre de 14 % est ce qui reste après déduction des importations des pays membres de l'Union, des partenaires des AIR, des échanges dans le cadre du SPG, et des marchandises bénéficiant du tarif NPF zéro. Ceci représente environ 40 % des importations de l'UE en provenance de pays non membres de l'UE (Sapir, 1998).

TABLEAU 8.1

Droits moyen et maximum pratiqués par certains pays en développement et unions douanières

(en %)

Pays ou union douanière et date du tarif	Moyenne	Maximum
Brésil (1997)	12,2	70
Mexique (1997)	13,4	260
Venezuela (1997)	12,0	35
Kenya (1994)	35,1	62
Sénégal (1996)	27,0	124
Inde (1997)	30,1	260
Indonésie (1996)	13,0	200
Thaïlande (1996)	22,8	100
Pacte Andin (TEC) ^a	12,8 ^a	--
MERCOSUR (TEC, 2006)	12,0	63
SACU (1997)	8,7	78
UDEAC (TEC, 1995)	18,6	30
UEMOA (1996) ^b	13,2 ^b	--

-- Non disponible.

a. Tarif pondéré. Echavarría (1998).

b. Les détails du TEC sont encore en négociation. Le chiffre indiqué est une estimation réalisée par le Fonds monétaire international (FMI).

Note : TEC – Tarif extérieur commun, MERCOSUR etc. : voir tableau au début du livre.

DÉTOURNEMENT DE COMMERCE ET PAYS EXCLUS

Le coût des détournements de commerce est un des thèmes récurrents de ce livre, généralement du point de vue des pays partenaires. Ici, nous nous demandons si les détournements peuvent être suffisamment importants pour nuire gravement aux pays non partenaires. Au sens strict, le détournement de commerce ne porte que sur le coût social subi par les pays importateurs lorsque des importations à prix élevés chassent des importations à bas coûts. Mais les non membres peuvent également subir des pertes de bien-être si leurs exportations sont remplacées, ce qui peut se produire non seulement en raison de distorsions mais aussi parce que les coûts des pays membres ont chuté en raison, disons, d'une intégration en profondeur qui a amélioré leur efficacité. Dans cette section (et seulement ici) le terme détournement comprendra également ces effets, bien que, comme nous le disons brièvement ci-dessous, de tels effets ne devraient pas faire l'objet d'un contrôle ou d'une correction internationale.

Preuves de détournement de commerce

Il fut un temps où il était à la mode de soutenir que les AIR ne dressaient pas des barrières au commerce et ne causaient que très peu de détournements. Dans le cas le plus étudié, celui de la CEE et des accords liés à celle-ci, on considérait généralement que le détournement du commerce de produits manufacturés était peu important (Balassa, 1974 ; Truman, 1975 ; Winters, 1987 ; Sapir, 1992). Mais de nouveaux éléments donnent à penser que le détournement peut être important même quand l'intégration régionale s'accompagne d'une libéralisation extérieure.

Bayoumi et Eichengreen (1997), montrent que la création de la CEE a réduit la croissance annuelle des échanges des pays membres avec les autres pays développés de 1,7 point de pourcentage, avec la plus forte baisse dans les années 1959-1961, quand les préférences ont commencé à jouer à plein. En cumulant la baisse de croissance sur la période 1957-1973, et en notant que les importations de la CEE du reste du monde s'élevaient à 83,1 milliards de dollars en 1973, on peut estimer les pertes d'exportations du RDM à 24 milliards de dollars pour cette même année. La création de l'AELE a eu des effets similaires, mais moins importants. Frankel et Wei (1998) montrent qu'à compter de 1990 le détournement de commerce avait largement effacé la tendance de la CEE à commercer anormalement fort avec le reste du monde, alors que Sapir (1997) montre que sur la période 1960-1972 « les exportations de l'AELE vers la CE ont souffert du fait qu'elles n'étaient pas préférentielles, » comme ce fut le cas pour les exportations d'autres pays européens non membres par la suite. Notre propre analyse, qui couvre la période 1980-1996, trouve des signes de détournement de commerce dû à l'approfondissement de la CE et de l'AELE, ainsi que peut-être de l'ALENA et du MERCOSUR (Yeats, 1998 ; Soloaga et Winters, 2001 ; voir aussi le chapitre 2).

L'ALENA est trop récent, et son exercice trop mêlé à la dévaluation du peso de 1994, pour pouvoir établir avec certitude le détournement de commerce, mais il y a de nombreuses indications en ce sens au niveau des secteurs. Le Mexique a augmenté les droits sur les importations de vêtements extérieures à l'ALENA de 20 % à 35 % en mars 1995, au moment même où il les réduisait pour les vêtements venant de l'ALENA. Les exportations américaines vers le Mexique ont augmenté de 47 % entre 1994 et 1996, alors que celles du reste du monde diminuaient de 66 %. Pour une large part, l'explication de ce changement ne se limite pas aux droits proprement dits, mais à une combinaison de la dévaluation, qui rendait l'assemblage au Mexique très compétitif, et des règles d'origine de l'ALENA qui encourageaient fortement les fabricants mexicains à utiliser des pièces de vêtements en provenance des États-Unis. Sur le marché

américain, les importations de vêtements et de produits textiles finis mexicains ont augmenté de 91 % sur la période 1993-1996, et de 93 % sur le marché canadien, ces importations étant libres de droits et de quotas. Pendant ce temps, les importations d'Asie baissaient. La Commission américaine sur le commerce international (USITC, 1997) considère ces changements comme une preuve de détournement de commerce.

Pertes d'exportations dues au détournement de commerce

Les chapitres précédents ont montré que le détournement de commerce était directement nuisible pour les membres d'un AIR qui le subissaient. Le détournement a également un effet direct sur les exportations du reste du monde : elles chutent. Ceci est souvent considéré comme une preuve suffisante de sa nocivité, car dans la tradition de la diplomatie commerciale et du GATT les exportations sont « bonnes » et les importations « mauvaises ». Cependant, si l'on s'intéresse au bien-être économique, on ne peut pas conclure aussi facilement. En effet, si toutes les autres données – y compris les importations – ne changent pas, une baisse des exportations d'un pays pourrait augmenter son bien-être économique puisque les marchandises – ou les ressources utilisées pour les produire – pourraient être réutilisées sur le marché national.

En réalité, bien sûr, on ne peut pas garder tout le reste inchangé : la perte d'exportations du RDM réduit sa capacité à acheter des importations. Les pertes que subissent les consommateurs lorsqu'ils réduisent leurs importations doivent être mises en regard des gains qu'ils retirent de la consommation des ressources qui auraient été exportées. Il y a trois situations où ces éléments ne s'annuleront pas parfaitement :

1. À cause des distorsions du marché, un dollar dépensé pour les importations peut apporter plus de bien-être qu'il ne peut en être produit en consacrant à la consommation locale les ressources nécessaires à la production d'un dollar d'exportation.

2. Une demande plus faible à l'intérieur d'un AIR peut faire baisser le prix des exportations du RDM, et celui-ci perd donc du pouvoir d'achat et du bien-être puisque chaque unité d'exportation peut acheter moins d'importations. C'est le changement dans les prix relatifs des importations et des exportations du RDM – les termes de l'échange – qui compte, pas la perte d'exportation en elle-même, et c'est à cela qu'il faudrait s'intéresser³.

3. Il est également possible qu'en améliorant l'efficacité ou en permettant des économies d'échelle, l'AIR fera baisser les prix de ses exportations (importations RDM). Dans ce cas, le reste du monde profite de cet AIR comme l'ont prédit Gasiorek, Smith et Venables (1992) pour le Marché unique de l'UE et Flores (1997) pour le MERCOSUR.

3. Si la perte des exportations n'est pas marginale, certains avantages de la spécialisation elle-même seront perdus.

Si une unité d'exportations génère plus de bien-être que ne le feraient d'autres utilisations des ressources nécessaires pour la produire, la perte d'exportations devient coûteuse. Pour chaque unité d'exportations perdue, le revenu réel va baisser de la différence entre la valeur des exportations – c'est-à-dire les importations qu'elles peuvent acheter – et leur valeur dans l'économie nationale⁴. C'est ce qui se produira si les exportations génèrent des surprofits parce que les marchés à l'exportation sont imparfaitement concurrentiels. Ces profits seront perdus sur chaque échange qui est détourné et qui ne peut être remplacé par d'autres ventes au même prix. Les industries bénéficiant d'économies d'échelle seront dans le même cas. Si la création d'un AIR provoque des pertes d'économie d'échelle pour l'industrie du reste du monde, le coût de toute sa production augmente, ce qui impose des coûts aux autres consommateurs de sa production et réduit ses marges bénéficiaires. C'est le mécanisme invoqué dans la prédiction (par exemple de Haaland et Norman) selon laquelle l'AELE subirait des pertes importantes à cause du Marché unique européen.

Il est possible de créer un fossé entre la valeur et le coût des exportations, en imposant des taxes à l'exportation. Dans un régime de concurrence parfaite, le prix d'une unité d'exportations est égal au rendement des facteurs utilisés pour sa production (y compris l'esprit d'entreprise), plus les taxes qui lui seraient imposées. Si cette exportation est perdue et non remplacée, seul les premiers sont récupérés. Les taxes explicites à l'exportation sont désormais relativement rares, mais les taxes implicites sont nombreuses⁵. Ce qui compte, c'est que les taxes à l'importation (droits de douane) frappent en réalité les exportations⁶. Si un AIR réduit les exportations totales d'un pays exclu, cela entraîne une baisse des importations, et si ces importations valent plus qu'elles ne coûtent (en raison des taxes payées) leur baisse réduit le bien-être. Des raisonnements

4. Ce résultat, bien sûr, se rapporte à la totalité des exportations ; si les exportations détournées par l'AIR peuvent être vendues ailleurs au même prix, il n'y a pas de dommages.

5. De toutes façons, il est difficile de critiquer un AIR parce qu'il réduit la faculté d'un exportateur à taxer les importations des pays membres.

6. Les taxes à l'importation permettent aux producteurs nationaux d'augmenter leurs prix et donc à préempter des ressources aux exportateurs. Par ailleurs, le commerce peut être considéré comme l'échange entre les importations et les exportations : si un gouvernement confisque 10 % des importations sous forme de taxe, l'effet est le même que s'il prélevait 10 % sur les exportations. Les échanges sont découragés et les exportations baissent, de même que les importations.

similaires s'appliquent à d'autres taxes indirectes à l'importation comme les droits d'accises sur les intrants, des tarifs excessifs pour les communications internationales ou une monnaie surévaluée. Avec des tarifs moyens dépassant les 10 % dans la plupart des pays en développement, les pertes de revenu réel représentant plus de 10 % de la valeur du commerce détourné seront courantes. Le détournement peut aussi causer des pertes si les exportations génèrent des externalités positives. Le cas le plus fréquent est, probablement, celui des exportations de produits manufacturés qui, selon de nombreux observateurs, ont des retombées en raison de leur rôle dans la formation des cadres et des travailleurs, et l'amélioration du savoir-faire en général. Les preuves de telles externalités sont ambiguës (Aitken, Hanson et Harrison, 1997), mais lorsqu'elles existent les exportations ont plus de valeur que le revenu qu'elles génèrent, et leur perte est socialement nuisible.

Un autre argument consiste à dire que la production et l'emploi ont une valeur en soi, et que le détournement de commerce la réduit. Pour que ceci soit vrai, il faut à la fois que les exportations détournées ne puissent pas être remplacées par d'autres, et que les ressources libérées par la baisse des exportations totales ne puissent pas être réemployées. Dans ces circonstances, le détournement de commerce provoque des pertes, mais il faut se demander pourquoi les ressources ne peuvent pas être utilisées ailleurs. Sans parler du chômage frictionnel pendant le temps que les travailleurs cherchent de nouveaux emplois, qui est bien réel mais de durée limitée, il n'est pas clairement expliqué pourquoi l'emploi total dépend du niveau des exportations. Et si c'est le cas, la cause en est-elle le détournement provoqué par l'AIR, ou des rigidités des marchés du travail dans le reste du monde ?

L'effet d'un grand AIR sur les termes de l'échange des non membres

Les effets d'un AIR sur les prix auxquels les firmes du RDM peuvent vendre leurs produits dépendent largement de sa taille. De petits AIR ont souvent peu d'importance, car ils ne peuvent pratiquement pas affecter les prix des échanges. Mais certains, comme l'Union européenne, ou – potentiellement – la ZALE – sont suffisamment grands pour peser sur les prix mondiaux. Leur comportement a des conséquences pour tous les acteurs du marché (positifs pour les acheteurs si les prix baissent, et négatifs pour les vendeurs), qu'ils commercent ou non avec l'AIR lui-même. L'importance des changements de prix est qu'ils affectent non seulement les échanges marginaux mais aussi l'ensemble du volume des échanges existants (voir chapitre 2). Si en raison d'un choc les exportateurs doivent

baisser leurs prix pour vendre le dernier 1 % de leurs exportations aux pays membres, ce n'est qu'un moindre mal si seulement ce 1 % est vendu à ce prix. Mais si les exportateurs ne peuvent pas instaurer une discrimination entre les acheteurs, ils devront baisser leurs prix sur toutes leurs ventes, une perte sèche sur les autres 99 %.

Il est peut-être plus courant que les marchandises soient différenciées par leur lieu de production et que les différents marchés soient compartimentés. Ici, les exportateurs sont confrontés à une courbe de demande descendante dans chacun de leurs marchés : ils doivent baisser leurs prix pour vendre plus d'unités. Une baisse de la demande du marché de l'AIR exerce une pression à la baisse sur leurs prix de vente à l'intérieur de l'AIR, ce qui provoque une réorientation des exportations vers d'autres marchés et une réallocation des ressources pour produire d'autres biens. Si l'AIR prenait une forte proportion de la production des produits concernés, la baisse de prix peut être importante pour les producteurs du reste du monde. L'effet en sera le plus fort pour les ventes des fournisseurs dans l'AIR, et moins fort sur les autres marchés des produits concernés, mais il sera également ressenti sur les marchés des autres produits. Quel que soit le cas de figure, les facteurs de production dans le pays exportateur gagneront moins, leur revenu baissera.

Bien qu'ils soient au centre de la littérature théorique depuis plus d'un siècle, les effets de la politique commerciale sur les termes de l'échange sont presque totalement négligés par les économistes empiriques. Ils ont cependant été identifiés par les analystes qui utilisent les modèles d'Équilibre général calculable (EGC), par exemple Gasiorsek, Smith et Venables (1992) et Scollay et Gilbert (2001). Ce dernier a modélisé plusieurs des AIR envisagés dans la région Asie-Pacifique et montre que les non membres sont généralement perdants, comme le montre le tableau 8.2.

Quant aux travaux véritablement empiriques qui se penchent sur les résultats réels, nous n'avons pu trouver dans les publications du 20^e siècle une seule étude empirique *ex post* d'intégration régionale qui ait étudié les effets des prix ⁷.

Le commerce du bétail en Amérique du Sud. Un exemple de l'effet de petits volumes d'exportation sur un « grand marché » est celui du bétail sur pied en Amérique du Sud (Gupta et Schiff, 1997). Le bétail n'est pas

7. L'attitude habituelle pour l'étude des effets d'un AIR sur les pays non membres est d'étudier les changements dans les exportations du reste du monde ce qui, comme nous l'avons affirmé plus haut, est au mieux une approche indirecte de la mesure du bien-être du RDM.

transporté facilement dans les pays en développement et il est soumis à des règlements vétérinaires stricts dans la plupart des pays développés. En conséquence, l'Amérique latine représente un marché régional naturel. Dans la période 1966-1968, avant la création du Pacte Andin en 1969, le Pérou importait principalement d'Argentine, mais aussi de Colombie (tableau 8.3) et représentait environ 30 % des exportations de bétail argentin. En 1970, la situation fut inversée, la Colombie, membre de l'AIR, supplantant l'Argentine, qui n'était pas membre.

TABLEAU 8.2

Estimation des effets de bien-être potentiels d'un certain nombre d'AIR d'Asie-Pacifique

(pourcentage du PIB)

AIR	Effets de bien-être pour les membres	Effets de bien-être pour les non membres	Effets de bien-être pour le monde
ZALE	0,08	-0,02	0,01
Préférence APEC	0,58	-0,12	0,27
Japon, République de Corée, Chine	0,50	-0,03	0,09
Japon et Chili	-0,03	0,00	-0,01
Japon et Canada	-0,02	-0,01	-0,01
AFTA et CER (Australie et Nlle-Zélande)	0,44	-0,01	0,00

Source : Scollay et Gilbert (2001).

Bien que les quantités ne signalent pas nécessairement des effets de bien-être, ces changements ont également provoqué des changements de prix. Avant la création du Pacte Andin les prix des exportateurs argentins étaient de 7 % supérieurs à l'unité, au Pérou qu'ailleurs. Après, la prime est tombée à 4 %. Pour la Colombie, le changement de la prime a été dans l'autre sens. La perte subie par l'Argentine a été, en tout, de l'ordre de 700 000 dollars. Ce n'est pas énorme, même aux prix de 1966 (sauf si vous êtes un exportateur de bétail argentin), mais il montre que même un petit AIR peut avoir des effets néfastes sur ses voisins dans des marchés compartimentés.

TABLEAU 8.3

Importations péruviennes de bétail avant et après la création du Pacte Andin

	1966-1968 (« avant »)	1970-1972 (« après »)
Importations (milliers de tonnes)		
Argentine	32	1
Colombie	7	27
Prime sur les exportations vers le Pérou		
Argentine	7	4
Colombie	-3	2

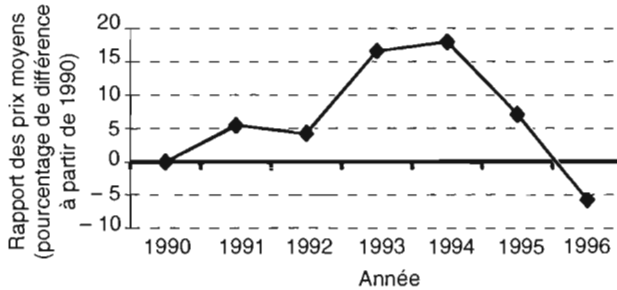
Source : Gupta et Schiff (1997).

Le Brésil et le MERCOSUR. L'appartenance du Brésil au MERCOSUR s'est accompagnée d'une baisse sensible des prix relatifs des importations des pays non partenaires (Chang et Winters, 2002). Le graphique 8.1 montre les prix relatifs des importations brésiliennes d'Argentine contre ceux des importations des États-Unis, calculés en moyenne (non pondérée) sur 323 produits que le Brésil importait des deux pays pendant la période 1990-1996. Bien que les deux moyennes aient baissé, probablement en raison de la situation macroéconomique au Brésil, les prix des produits américains ont baissé beaucoup plus, après l'entrée en vigueur du MERCOSUR. Des estimations économétriques formelles donnent à penser que ces changements des prix relatifs sont principalement le résultat des différences de droits de douane imposés aux deux fournisseurs. Une comparaison entre les prix des exportations argentines et ceux de pays en développement (Chili, Corée et Mexique) donne des résultats similaires, mais la gamme de produits étant beaucoup plus restreinte, les résultats sont moins précis.

La théorie prévoit que le MERCOSUR fera monter les prix pour l'Argentine (membre), et les fera baisser pour les États-Unis (non membre). Les résultats ci-dessus sont conformes à cette prévision mais ne la prouvent pas. C'est pourquoi les chercheurs ont également comparé les prix à l'exportation de pays non membres vers le marché brésilien (MERCOSUR) et vers d'autres marchés que le MERCOSUR. Si les exportateurs peuvent obtenir des prix différents sur différents marchés, les prix à l'exportation vers les pays hors du MERCOSUR (qui sont nombreux et collectivement bien plus importants que le marché du MERCOSUR) peuvent être pris comme norme. Les changements dans les prix relatifs des exportations vers le Brésil et ailleurs reflètent alors les facteurs spécifiques

GRAPHIQUE 8.1

Prix moyens des importations brésiliennes d'Argentine par rapport importations des États-Unis, 323 produits, 1990-1996

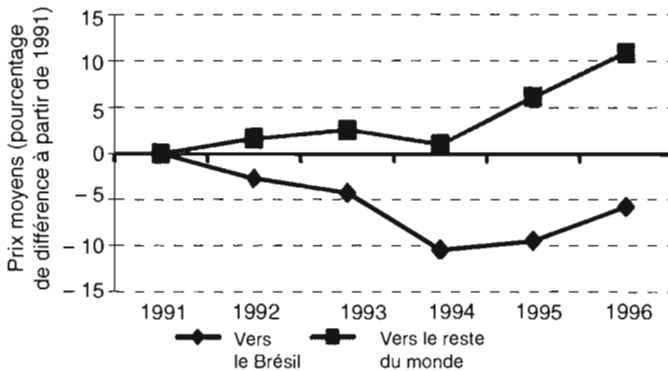


Source : Chang et Winters (2002).

au Brésil, y compris son appartenance au MERCOSUR. Le graphique 8.2 montre l'évolution des prix moyens des exportations américaines vers le Brésil et les pays autres que ceux du MERCOSUR, sur un échantillon de 1 356 produits exportés vers les deux marchés pendant toutes les années de 1991 à 1996. Il montre clairement que si les prix vers les autres marchés ont progressé, ils ont baissé pour le Brésil, à mesure que les préférences du MERCOSUR faisaient leur effet. Le graphique 8.3 montre les mêmes informations pour les exportateurs coréens.

GRAPHIQUE 8.2

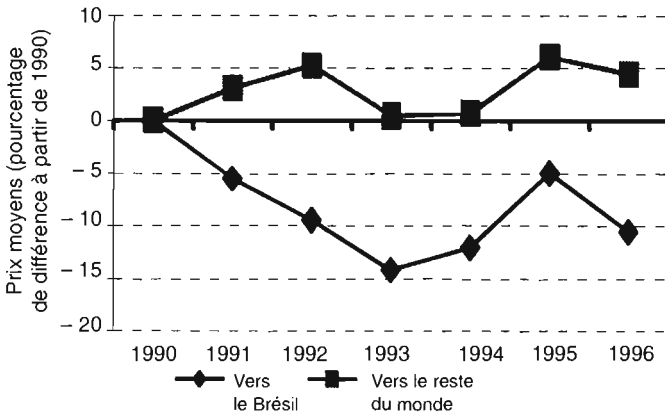
Prix moyens des exportations américaines vers le Brésil comparés aux exportations américaines vers le reste du monde, 1 356 produits, 1991-1996



Source : Chang et Winters (2002).

GRAPHIQUE 8.3

Prix moyens des exportations de la République de Corée vers le Brésil comparés aux exportations de la Corée vers le reste du monde, 99 produits, 1990-1996



Source : Chang et Winters (2002).

Les chiffres sont surprenants, mais évidemment il a pu se passer d'autres choses au Brésil, outre son adhésion au MERCOSUR. Chang et Winters montrent cependant que, même en prenant en compte les coûts, les taux de change, l'inflation et les tarifs NPF, les prix relatifs des exportations des pays non membres vers le Brésil et ailleurs sont liés de manière significative aux tarifs du Brésil pour les membres du MERCOSUR. Sur des produits que l'Argentine exporte aussi vers le Brésil, il semble que les fournisseurs américains aient baissé les prix de leurs exportations vers le Brésil, par rapport aux marchés hors MERCOSUR, d'un peu plus d'un cinquième de la baisse des tarifs intérieurs, et les autres exportateurs ont baissé leurs prix un peu plus.

Schiff et Chang (à paraître) observent des effets de prix similaires, mais plus forts. Utilisant les mêmes données, ils font la distinction entre les produits que l'Argentine exporte vers le Brésil et ceux qu'elle n'exporte pas. Pour les premiers, ils confirment qualitativement les résultats de Chang et Winters, en utilisant des critères légèrement différents pour définir la présence sur le marché. Pour les seconds – les produits que l'Argentine ne fournit pas actuellement – ils distinguent entre les produits que l'Argentine n'exporte pas du tout et les produits qu'elle exporte vers d'autres marchés que le Brésil et pour lesquels l'Argentine représente donc un « concurrent potentiel » pour les exportateurs américains sur le

marché brésilien. Dans le premier cas, le MERCOSUR n'a aucun effet sur le prix des exportations américaines, alors que dans le second Schiff et Chang trouvent des résultats similaires à ceux de Chang et Winters. Il faut noter que les changements de prix observés ici bénéficient au Brésil, et, presque certainement, à l'Argentine, aux dépens des pays exclus. Le solde global entre les gains et les pertes dépend de détails du modèle que les études n'ont pas approfondi, notamment la nature des coûts et la concurrence. Le modèle théorique utilisé pour motiver les estimations empiriques pencherait vers un gain global, mais d'autres bases pour les mêmes estimations suggèrent le contraire.

En d'autres termes, même la menace de l'entrée du partenaire bénéficiant de préférences impose des coûts aux non membres. Les deux études montrent que la libéralisation NPF du Brésil a fait monter les prix relatifs des pays exclus sur les marchés brésiliens. Chang et Winters estiment cependant que ces effets sont beaucoup plus faibles que ceux des préférences.

L'AELE et LA CE. Enfin, l'Encadré 8.1 illustre, en se fondant sur le cas de la CE et de l'AELE, le principal problème que les petites économies peuvent connaître lorsque le principal marché adhère à ou approfondit un AIR.

Une des principales craintes que peut avoir un pays exclu est qu'un AIR créé récemment ou qui s'approfondit puisse absorber les investissements qu'il aurait, sinon, pu obtenir. L'intégration régionale provoque fréquemment un boom de l'investissement à l'intérieur d'un AIR, et s'il n'existe qu'un nombre fini de possibilités ou un volume limité de fonds, il n'est pas déraisonnable de redouter que certains déplacements se produisent. Nous n'avons cependant pas trouvé de preuves solides que les investissements ou les flux d'IDE aient diminué dans les pays exclus à la suite de la création d'un AIR.

L'effet du Marché unique de la Communauté européenne (CE) sur l'AELE est probablement la plus forte démonstration des pertes attribuables à des transferts d'investissements. Le choc attendu fut important, et comme l'investissement est orienté vers l'avenir, les investissements qui furent effectués ont tenu compte de ces prévisions. Les IDE ont diminué dans tous les pays de l'AELE après l'annonce du Marché unique et ne se sont rétablis qu'après l'adhésion de ces pays à l'EEE ou à leur demande d'adhésion à la CE (Baldwin, Forslid et Haaland, 1996). Malheureusement, bien que l'étude de Baldwin, Forslid et Haaland soit intéressante, elle n'offre pas une analyse *ex post* de la situation, et donc il est possible que la baisse des IDE reflète des facteurs cycliques plutôt que des effets structurels.

Encadré 8.1 – Détournement de commerce et transferts d'investissements en Europe

À la fin des années 1980 les cinq pays continentaux de l'AELE dépendaient fortement du marché de la CE. En moyenne, ils exportaient 35 % de leur PIB, et 53 % de leurs exportations, vers la CE. En gros, 18 % de leur revenu environ provenait directement de leurs ventes dans la Communauté.

Le Marché unique européen avait pour objectif d'intégrer les marchés des pays membres et, en augmentant la concurrence et les économies d'échelle, d'accroître l'efficacité des producteurs de la Communauté. Ceci menaçait directement les producteurs de l'AELE, notamment dans les secteurs où le marché de la CE était le plus fragmenté et imparfaitement concurrentiel, comme les industries mécaniques. Comme ces secteurs étaient également imparfaitement concurrentiels dans l'AELE, ce sont eux qui généraient les plus fortes rentes et les plus gros profits dans les pays de l'AELE. Des estimations (probablement très prudentes) laissaient entendre que la production de l'AELE dans certains secteurs baisserait de plus de 5 % et le produit intérieur brut (PIB) d'environ 0,5 % après l'entrée en vigueur du Marché unique (Haaland et Norman, 1992).

À l'époque, des transferts d'investissements ont montré que ces prévisions n'étaient que trop vraisemblables. À peu près à la date où le Marché unique a été annoncé, tous les pays de l'AELE ont subi une baisse des entrées d'IDE et une augmentation des sorties de capitaux. Ces mouvements ne se sont inversés que lorsque les pays de l'AELE sont entrés dans l'Espace économique européen (EEE) ou ont adhéré à la CE (Baldwin, Forslid et Haaland, 1996).

Bien que les économistes prévoyaient que la plupart des pays exclus bénéficieraient du Marché unique, parce que la demande de la CE pour leurs exportations augmenterait et que les prix des exportations de la CE diminueraient (Gasiorek, Smith et Venables, 1992), dans l'AELE les pertes de production ont pris le pas sur ces avantages. La solution pour les pays de l'AELE était d'adhérer au Marché unique afin de pouvoir bénéficier eux aussi de ce marché plus vaste et plus efficace. Il a été estimé que cette décision transformerait la perte de 0,5 % de PIB en un gain de près de 3 %. Parce que les pays concernés ont rejoint l'Espace économique européen et ont finalement adhéré à la CE, le coût de leur exclusion n'a pas pu être calculé. Cependant, le fait qu'ils se soient rapprochés de la CE, et les transferts d'investissements observés, permettent de penser que la menace était grave (Haaland et Norman, 1992).

LA VOIE DU MULTILATÉRALISME : LES AIR SONT-ILS UN TREMLIN OU UN BOULET ?

Dans cette section nous passons des conséquences immédiates du régionalisme pour le bien-être des non membres à la question de savoir si le régionalisme met en jeu des forces qui encouragent ou découragent l'évolution vers un commerce mondial plus libre. Étant donné la difficulté de comprendre la dynamique de n'importe quelle réforme, il n'est guère surprenant qu'il n'y ait pas encore de réponse catégorique (voir encadré 8.2). Le chapitre 3 a montré que les AIR pouvaient être constitués de manière à

favoriser le libéralisme à l'intérieur. Les questions systémiques abordées ici sont moins orientées vers l'optimisme. La plupart des arguments systémiques plausibles donnent à penser que le régionalisme aura tendance à saper le multilatéralisme, et les auteurs qui ne sont pas parvenus à cette conclusion finissent cependant par dire que même si le régionalisme contribue à faire baisser le niveau de protection, il le fait d'une manière qui augmente les chances de fragmenter l'économie mondiale en blocs antagonistes.

Les enjeux du pari entre une vision des AIR comme des tremplins vers la libéralisation multilatérale du commerce où comme des boulets à ses pieds sont énormes⁸. L'ouverture des échanges et l'augmentation de la concurrence ont fait partie de pratiquement toutes les périodes de croissance soutenue, et la période sans précédent de croissance de la production et des revenus dans le monde de l'après-guerre était clairement liée à ces facteurs. En outre, les effets systémiques touchent tout le monde, même ceux qui restent spectateurs. Ceci est particulièrement important pour les économies de petites et moyennes dimensions, qui dépendent fortement du commerce international et sont les principaux bénéficiaires d'un système commercial ordonné et non discriminatoire.

Encadré 8.2 – Tremplin ou boulet ? Un résumé

À première vue, le régionalisme semble être une étape importante sur la route du libre-échange mondial. La récente multiplication des AIR (voir graphique 1.1 dans le chapitre 1) est, après tout, allée de pair avec la plus grande vague de libéralisation multilatérale du commerce de l'histoire. Mais malgré le grand nombre d'AIR dans le monde, beaucoup sont trop récents, trop incomplets, ou trop originaux pour étayer des conclusions sur un monde aux multiples AIR, et il y a peu d'éléments empiriques sur les effets du régionalisme sur le système commercial mondial.

Même si le régionalisme et le commerce non discriminatoire ont progressé ensemble au cours de la dernière décennie, notamment en Amérique latine, le peu d'indications que nous ayons données à penser que le multilatéralisme a ouvert la voie, et que les blocs commerciaux ont suivi. De nombreux pays ont réformé leurs échanges bien avant d'adhérer à des AIR : Argentine, Brésil, Mexique et Turquie en sont des exemples évidents (Foroutan 1998). De nombreux membres d'AIR en Afrique, et quelques-uns en Amérique latine, n'ont pas fait de réforme. Et de nombreux pays ont réformé sans adhérer à un AIR, comme la Chine dans les années 1970 et 1980, l'Indonésie et la Corée.

Il y a également des questions sur le degré d'ouverture qu'engendrent les AIR. Relativement peu d'entre eux vont au-delà des obligations de l'OMC

8. Au sens large, la libéralisation multilatérale du commerce signifie que pratiquement tous les pays réduisent les barrières sur les importations de pratiquement tous leurs partenaires.

acceptées par leurs membres, dans des domaines difficiles comme l'agriculture, les services et la limitation des actions antidumping.

L'idée que l'existence des blocs commerciaux facilite la réalisation de la libéralisation mondiale parce qu'elle diminue le nombre de parties en cause est également discutable. Les blocs pourraient bien avoir aussi difficile à parvenir à un accord entre eux, et la taille du bloc qu'ils forment pourrait bien les aider à résister aux efforts mondiaux en faveur de la libéralisation, ainsi que leur donner les moyens de contraindre les autres à libéraliser. Il suffit de se souvenir des difficultés de l'UE dans les précédents rounds de négociations du GATT et son obstination de longue date à refuser d'ouvrir ses marchés agricoles.

Bien que les économistes aient construit de nombreux modèles théoriques d'AIR et du système commercial mondial, peu ont fourni des prévisions vérifiables sur les phénomènes observables, et encore moins sur ceux qui sont mesurables. En outre, même s'il y avait des prévisions vérifiables, il y a peu d'éléments sur lesquels les vérifier. Peu d'AIR sont en activité depuis suffisamment longtemps pour que l'on puisse tirer des conclusions empiriques de leur expérience, et un monde aux multiples AIR est encore une nouveauté. Ceci a deux conséquences. D'abord, bien que nous devions utiliser autant que possible les informations empiriques que nous avons, nous devons en définitive recourir à des raisonnements *a priori*. Ensuite, la question du régionalisme et du commerce multilatéral porte sur l'avenir, non le passé. Les quarante années se terminant en 1986 ont vu un remarquable progrès dans la libéralisation multilatérale des échanges de produits industriels, mais il y avait peu de véritable régionalisme. Dans les quinze dernières années, en même temps que l'on continuait de progresser sur les produits industriels, les dossiers de l'agriculture et des services ont été ouverts, et un grand renversement a eu lieu dans les discours et la pratique des pays en développement en matière de politique commerciale. Ceci est allé de pair avec un accroissement du régionalisme mais, au moins au sens chronologique, ne peut pas avoir été causé par celui-ci⁹. Donc, cette sec-

9. Certains théoriciens ont avancé, mais dans des modèles très particuliers, que le régionalisme est né du succès du multilatéralisme. Par exemple, Ethier (1998) estime qu'alors que l'économie mondiale libéralise, les incitations à libéraliser ont augmenté également pour chaque pays en développement. Il voit dans les AIR la forme préférée pour cette libéralisation parce que, par rapport à une ouverture non discriminatoire, ils semblent apporter plus d'assurances que les flux d'IDE suivront les réformes. Freund (1998) avance qu'à mesure que les tarifs NPF baissent, les AIR deviennent plus faciles à maintenir (au sens défini par la section « Régionalisme et niveau des tarifs » de ce chapitre), et les détournements de commerce deviennent moins coûteux par rapport aux bénéfices de l'accroissement de la concurrence.

tion se demande précisément ce que cette poussée de régionalisme, et son éventuelle continuation, implique pour les futures libéralisations multilatérales du commerce ¹⁰.

Le régionalisme affecte l'avance de la libéralisation multilatérale du commerce de plusieurs manières : en modifiant les incitations internes à la libéralisation du commerce, en modifiant la manière dont les membres des AIR agissent entre eux, et en modifiant les interactions entre les AIR et le reste du monde. Le chapitre 3 a traité des deux premières, soulignant, entre autres choses, le danger que des lobbies de producteurs poussent les AIR dans la voie du détournement de commerce, et la dynamique bénéfique que les AIR qui créent du commerce peuvent avoir dans la réduction de la protection. Ici nous examinons les interactions entre membres et non membres, et notamment l'application de la « théorie des dominos » au régionalisme, les négociations commerciales multilatérales et le « régionalisme ouvert ».

Essentiellement, il y a trois questions. La première est que le comportement des principaux blocs – l'UE, l'ALENA et l'APEC – affectera le système multilatéral de manières qui sont fondamentalement exogènes pour les pays en développement. Tout ce que ces derniers peuvent faire c'est tenter d'influer sur ce comportement, peut-être au travers des institutions internationales, et de se préparer à leurs conséquences. La seconde est que les AIR (y compris ceux qui incluent des pays en développement) peuvent affecter le comportement des pays en développement eux-mêmes, en modifiant leur propension à la libéralisation non discriminatoire et leur disposition à soutenir et protéger le système multilatéral. Si un nombre suffisant de pays en développement sont touchés, cela peut également avoir des effets systémiques, et dans ce cas les pays en développement doivent eux aussi accepter une responsabilité directe dans les conséquences du régionalisme. La troisième est que le régionalisme pourrait affecter les mécanismes du multilatéralisme aussi bien que ses résultats (voir ci-dessous, « Le pouvoir de négociation des AIR »).

On pourrait penser que se demander si le régionalisme pourrait inverser la libéralisation multilatérale du commerce n'est qu'une complaisance intellectuelle. Après tout, les règles de l'OMC concernant les AIR n'interdisent-elles pas expressément à ceux-ci d'augmenter les obstacles au commerce ? Mais cette vision est trop simpliste, pour plusieurs raisons.

10. Dans une perspective historique large, évidemment, le régionalisme, qui remonte au moins à 1815, est antérieur au multilatéralisme. Mais le système commercial actuel basé sur le GATT est né en 1947 pour d'autres raisons, et précède de quelques années tout accord régional de quelque importance entre puissances indépendantes.

Pour de nombreux pays en développement, il a un gouffre entre leurs vrais (appliqués) tarifs et les maximums inscrits dans leurs déclarations auprès de l'OMC. Par exemple, lorsque le Mexique a pratiquement doublé ses tarifs sur 503 produits en provenance de pays extérieurs à l'ALENA en 1995, il l'a fait sans violer ses engagements. Les règles de l'OMC sont ambiguës, et mal appliquées. Un gouvernement qui le souhaite peut rendre sa politique commerciale plus restrictive de plusieurs manières sans vraiment s'exposer aux rigueurs de l'OMC, par exemple en usant de mesures antidumping ou de clauses sanitaires. Dans un monde qui s'oriente vers une libéralisation générale du commerce, tout ralentissement de ce processus équivaut à un accroissement de protection par rapport à la trajectoire initiale.

Le multilatéralisme en tant que processus

Ce chapitre s'intéresse surtout à des résultats : les progrès vers le libre-échange multilatéral. Mais il faut aussi s'interroger sur les processus et les comportements – les mots en « isme ». « Multilatéralisme » est un mot très employé mais peu défini. Dans une tentative pour le préciser, Ruggie (1992) le voit comme un principe fondamental de l'organisation de la vie internationale de l'après-guerre, avec trois caractéristiques qui le définissent :

– *Indivisibilité* : le système forme un tout car les actions d'une partie affectent toutes les parties et chaque partie reconnaît son allégeance au tout.

– *Règles de conduite généralisées* : les rapports entre les parties sont régis par des principes largement reconnus plutôt qu'en fonction d'intérêts particuliers.

– *Réciprocité diffuse* : toutes les parties s'attendent à bénéficier du système mais n'exigent pas une réciprocité exacte dans chaque transaction

La traduction de ces principes de manière concrète dans le système commercial international est manifeste. Le système est indivisible car il permet l'existence d'un réseau très dense et très étendu de liens commerciaux et de contacts intergouvernementaux, et il est perçu comme ayant une existence distincte de tous les liens commerciaux entre les participants. En outre, cette existence distincte est considérée comme précieuse. La règle la plus évidemment généralisée du système commercial est la non discrimination, dont un élément (le statut NPF) étend immédiatement et automatiquement un accord bilatéral à tous les autres membres. La réciprocité est diffuse puisque les gouvernements acceptent des actions individuelles qui ne semblent pas être dans leur intérêt immédiat, mais en même temps il est convenu que, dans l'ensemble, chaque pays doit bénéficier de ce système.

En fonction de ces critères, le régionalisme est manifestement nuisible au multilatéralisme, puisqu'il conteste le statut NPF. Il est également source de discordes, car il encourage les tendances de certaines parties à s'intéresser davantage à certains liens qu'à d'autres. Un argument en faveur du régionalisme est qu'il est sujet à des règles générales qui ont été approuvées par tous, et que l'indivisibilité n'empêche pas certains liens d'être plus forts que d'autres. Le premier point se borne à reconnaître que le système commercial mondial est imparfaitement multilatéral ; le second, en pratique, dépend du choix du gouvernement entre des relations commerciales générales ou des relations commerciales particulières. Dans la mesure où les AIR constituent un certain degré de choix pour le particulier, le régionalisme entame bien le multilatéralisme du système commercial mondial, même si ce n'est pour l'instant que modérément.

Parce que le multilatéralisme du système commercial fait partie d'un ordre multilatéral plus large comprenant des domaines comme la sécurité, la monnaie et l'environnement, il est concevable que le régionalisme pourrait avoir un effet plus étendu sur le multilatéralisme. Pour l'instant, cela ne semble pas être un problème, mais si des tensions commerciales entre, ou à propos, de blocs commerciaux, prennent de l'ampleur, les conséquences pourraient dépasser le domaine du commerce, comme on l'a vu avec la CEA dans les années 1970.

Le pouvoir de négociation des AIR

De nombreux AIR visent explicitement à accroître le pouvoir de négociation de leurs membres dans l'arène mondiale. Dans les unions douanières, qui ont une politique commerciale commune, la perspective d'augmenter le pouvoir de négociation en coordonnant les positions de plusieurs pays est évidente. La coordination des positions peut, évidemment, toujours se faire entre plusieurs pays, mais l'existence d'un AIR rend celle-ci plus aisée et plus crédible. Nous pensons qu'une telle coordination peut ralentir la libéralisation multilatérale ou même provoquer une augmentation de la protection.

En 1991, Paul Krugman s'est rendu célèbre en affirmant que pour le bien-être mondial le pire nombre d'AIR (de même taille) serait trois. Avec des blocs plus grands, moins nombreux, plus d'échanges seraient exempts de droits (ce qui est bénéfique). Mais il y a plus de détournement de commerce, et les blocs ont plus de pouvoirs de négociation et donc augmentent leurs tarifs les uns à l'égard des autres (les deux sont nocifs). Manifestement, un bloc unique est préférable car cela signifierait un commerce mondial libre, mais avec un petit nombre de blocs, les détourne-

ments et les concurrences tarifaires excèdent les bénéfiques du libre-échange intra-bloc.

Les résultats obtenus par Krugman sont apparus très fragiles. Il n'a étudié que les unions douanières, et la plupart des AIR sont des accords de libre-échange (ALE), dans lesquels chaque membre conserve son propre tarif extérieur. Les membres de l'ALE ont deux bonnes raisons pour baisser leurs tarifs envers les non membres lorsque l'ALE s'étend : réduire les détournements de commerce, et augmenter leurs recettes douanières et leur compétitivité grâce à des tarifs douaniers inférieurs à ceux de leurs partenaires (voir chapitre 3).

En outre, les pays s'influencent plus ou moins continuellement sur les questions commerciales, et chaque interaction influence celle qui suivra. Ceci ouvre la possibilité que la coopération actuelle peut être maintenue par la menace d'un châtement futur. Dans ce contexte, un accord commercial peut être durable si, pour chaque partie, la valeur du flot de bénéfiques attendu du maintien de l'accord est plus grande que le flot qui découlerait de son abandon. La rupture de l'accord reviendrait à choisir une politique qui maximiserait le bien-être immédiat, lequel serait suivi d'une période de punition. La décision dépend de trois types de facteurs :

- Le taux auquel l'avenir est escompté. Tricher (augmenter son tarif) entraînera une augmentation immédiate des recettes fiscales, suivie d'une baisse de recettes pendant la période de punition. Plus le taux d'escompte est bas (c'est-à-dire, moins on se soucie de l'avenir) plus un pays est susceptible de tricher.

- La probabilité des sanctions en cas de tricherie (et comment, et pour combien de temps) et de récompense en cas de coopération (l'autre partie ne trichera pas et l'accord ne sera pas balayé par un choc exogène).

- Les accords commerciaux qui, comme les AIR, modifient les volumes et les flux commerciaux. Plus un tarif est bas dans un accord, plus les bénéfiques (immédiats) d'une tricherie (augmenter unilatéralement son tarif) sont élevés, et plus forte (plus coûteuse) est la punition nécessaire pour préserver l'accord. Des sanctions plus fortes permettent des comportements plus coopératifs, c'est-à-dire des tarifs plus bas au sein de l'accord.

Ce contexte nous amène à poser directement et simplement la question suivante : en changeant les différentes incitations, le régionalisme provoque-t-il une hausse ou une baisse des tarifs pour le reste du monde ?

Régionalisme et niveau des tarifs

Bond et Syropoulos (1996) avancent que, à partir du libre-échange mondial, la création des AIR et la possibilité qu'ils ont de s'élargir ont créé

deux forces équivalentes : d'un côté, la tentation de tricher augmente, mais il en va de même des pertes de bien-être en cas de guerre commerciale. Dans leur modèle, la première prédomine, et il en résulte qu'il devient plus difficile de préserver le libre-échange dans un monde accablé par les blocs et que les tarifs minimums qui peuvent être pratiqués dans ce type de coopération augmentent quand la taille des blocs augmente. En bref, le régionalisme augmente la pression en faveur du protectionnisme.

Le taux d'escompte est ici très important dans la mise en œuvre de ces stratégies dites « de seuil » car il met en balance les bénéfices immédiats de la tricherie et les coûts éventuels d'une guerre commerciale. Ceci soulève la question de la durée sur laquelle ces jeux sont joués. Pour ce qui est des tarifs et des guerres tarifaires, la période nécessaire à la mise en place de représailles est tellement courte qu'il n'y a pratiquement aucun gain à tricher. Donc, la discipline paraît presque totale, et le modèle peut laisser croire que rien ne viendra troubler la coopération.

Il est cependant plus plausible de considérer les régimes (commerciaux) comme étant les instruments, les cycles du GATT comme leur périodicité naturelle, et des politiques comme l'application zélée des mesures antidumping ou le recours aux réglementations sanitaires ou techniques comme les armes. Alors, les périodes nécessaires pour déceler la fraude et riposter deviennent beaucoup plus longues. L'effet important du régionalisme n'est pas sur la « tactique » de la politique commerciale, mais sur la « stratégie ».

Encadré 8.3 – Régionalisme et protection

La théorie ne peut pas établir si les AIR renforcent leur protection contre les non membres. Foroutan (1998) a tenté de répondre à cette question par l'observation empirique directe du comportement des blocs. Alors que la plupart des études empiriques portent nécessairement sur des études de cas, la sienne porte sur un ensemble de pays en développement.

Parce que presque tous les pays sont membres de ou négocient leur adhésion à un AIR, il est difficile de concevoir un groupe de comparaison pour les membres d'AIR. Foroutan tire parti du fait que dans le passé, tous les pays n'appartenaient pas à un AIR, et que tous les blocs n'affectaient pas le commerce de manière significative. Elle distingue les AIR selon qu'ils sont « effectifs ». c'est-à-dire qu'ils ont un effet matériel sur la part du commerce intra-bloc dans le commerce total du groupe. La comparaison entre les membres de blocs effectifs et non effectifs jette quelque lumière sur les conséquences des AIR pour la politique commerciale extérieure.

La répartition est nécessairement un peu rudimentaire, mais les AIR effectifs parmi les pays en développement sont notamment le MCAC (1960-1975 puis à nouveau depuis 1990), le Pacte Andin (depuis 1990), MERCOSUR, UEMOA

et SACU. Parmi les pays individuels affectés par leur appartenance à un AIR on trouve le Cameroun, Israël, le Kenya, le Mexique et le Zimbabwe. Forou-tan compare alors ces pays avec d'autres qui n'étaient pas dans des AIR effectifs, en utilisant trois domaines : tarif moyen appliqué et importance des barrières non tarifaires (BNT), concessions à l'Uruguay Round et ouverture. Les échantillons diffèrent sur les trois domaines selon la disponibilité des données. Le tableau ci-dessous montre les résultats pour les tarifs et l'ouverture.

Tarifs moyens appliqués et BNT

Les AIR latino-américains ont actuellement quelques-uns des plus bas tarifs douaniers. Il en va de même pour les barrières non tarifaires, et ces pays ont accompli la plus importante libéralisation de tous les groupes depuis la moitié des années 1980. À l'exception du Chili, le petit groupe de pays qui ne sont pas dans des AIR a fait beaucoup moins de progrès. En Afrique, jusqu'à 1994 ni les AIR ni les non-AIR n'ont montré un grand intérêt pour la libéralisation des tarifs (données sur les BNT non disponibles). Les derniers chiffres obtenus montrent un tarif moyen à peu près semblable pour les deux groupes. L'Asie du Sud a libéralisé, mais reste très protégée, l'Asie de l'Est a toujours été relativement libérale, mais a actuellement des tarifs moyens supérieurs à ceux de l'Amérique latine réformatrice, tandis que le Moyen Orient et l'Afrique du Nord conservent, en l'absence de réformes, un tarif moyen assez élevé. Le groupe le plus libéral de cette étude est celui des pays membres d'AIR Nord-Sud : Israël, Mexique et Turquie.

Concessions lors de l'Uruguay Round

La seule comparaison possible ici est entre les AIR d'Amérique latine et tous les pays non membres. À l'occasion de l'Uruguay Round, les pays de l'AIR ont réduit davantage leurs tarifs consolidés et ont consolidé davantage de tarifs que ne l'ont fait les non membres, mais ils ont également terminé le Round avec des tarifs consolidés sensiblement plus élevés.

Ouverture

La mesure du degré d'ouverture utilisée était : (importations hors carburants + exportations)/PIB, et le groupe des non-AIR a montré le plus grand taux d'ouverture entre 1980-84 et 1990-94. Les AIR latino-américains montrent une légère augmentation, mais pas du même ordre que celle des années 1970.

Les réformes commerciales importantes semblent la plupart du temps associées à l'appartenance à un AIR. Peut-on en conclure que les réformes sont une conséquence de cette appartenance ? Il y a cinq raisons pour s'abstenir d'un tel jugement à l'heure actuelle :

1. Un examen plus détaillé montre que la plupart des réformes précédèrent l'adhésion, comme par exemple en Argentine, au Brésil, au Mexique et en Turquie.

2. Au niveau des pays, de nombreux membres d'AIR n'ont pas fait de réforme (notamment les membres du MCAC dans sa première période, et les membres d'AIR africains) alors que de nombreux pays non membres en ont fait, comme le Chili, la Corée, l'Indonésie. Sans parler des tendances générales, les réformes demandent manifestement plus que la seule appartenance à un AIR.

3. Plusieurs de nos hypothèses sur les effets des AIR sur la protection ne fonctionnent que sur de longues périodes, alors que les données portent pour la plupart sur des périodes courtes depuis l'intégration.

4. Les résultats d'ensemble dépendent fortement de l'expérience de l'Amérique latine, et comme d'autres forces ont pu être à l'œuvre dans cette région, nous devons rester prudents et ne pas trop attribuer aux effets du régionalisme.

5. Les résultats sur l'ouverture et sur la politique vont dans des directions différentes.

Les résultats de Foroutan réfutent assurément l'hypothèse que le régionalisme mène directement et inévitablement au protectionnisme, et elles sont cohérentes avec l'idée que le régionalisme contribue à consolider les libéralisations NPF antérieures. Comme souvent dans ce débat, ce n'est pas tellement que « le jury délibère encore » mais plutôt que « le jury est encore à l'écoute », en attendant que l'on dispose de suffisamment d'éléments. Plutôt que d'attendre qu'arrivent les preuves à venir, il serait bien que les AIR établissent leurs politiques et leurs institutions pour assurer qu'ils tiendront leurs promesses libérales plutôt que le contraire.

Tarifs moyens dans les pays en développement membres d'AIR et dans d'autres pays

(en %)

Groupes	Tarif moyen				Ouverture ^a			
	Membres d'AIR		Non Membres		Membres d'AIR		Non Membres	
	1981-1985	1990-1994	1981-1985	1990-1994	1980-1984	1990-1994	1980-1984	1990-1994
Pays dans des AIR								
Nord-Sud	20,6	10,2			19	22		
Amérique latine	31,0	13,8	25,8	15,4	26	30	174	107
Afrique sub-saharienne	35,6	31,0	30,7	24,4	47	45	40	48
Asie du Sud			59,9	41,8			22	30
Asie de l'Est			20,5	15,0			43	68
Moyen Orient et Afrique du Nord			26,3	26,6			40	43

Note : blancs = résultats non significatifs

a. (exportations + importations hors carburants)/PIB

Source : Foroutan (1998).

Les AIR auront tendance à réduire les incitations à adopter une vision mondiale des grandes tendances de la politique commerciale, car les échanges intra-bloc seront perçus comme un substitut pour le commerce

avec le reste du monde. Il y a là un danger que les pays des AIR seront moins enclins à soutenir des régimes libéraux. L'encadré 8.3 qui étudie la question de manière empirique, donne à penser que le régionalisme n'a pas pour effet de plonger immédiatement les pays dans le protectionnisme ou de les en écarter, mais plutôt que la libéralisation multilatérale ait eu tendance à précéder la libéralisation régionale.

Bond, Syropoulos et Winters (2001) utilisent un cadre similaire pour étudier l'approfondissement d'un accord régional existant. Ils observent qu'à mesure qu'un bloc « s'approfondit », son commerce avec le reste du monde a tendance à décliner. Les pays exclus commencent alors à trouver l'accord original peu à leur goût et menacent de relever leurs tarifs si le bloc ne baisse pas le sien. Le bloc préférera presque certainement réduire son tarif extérieur plutôt que d'engager une guerre commerciale, et donc un nouvel équilibre tarifaire, plus bas, est normalement possible. Il faut cependant noter qu'à ce nouvel équilibre, le reste du monde pourrait se trouver moins bien traité qu'il ne l'était avant l'approfondissement. Il ne peut empêcher le bloc d'accroître son intégration et, même si le nouvel équilibre semble être la meilleure solution possible, elle n'a plus rien à voir avec le point de départ.

Le régionalisme a-t-il accéléré les négociations multilatérales ?

De nombreux commentateurs affirment que la création de la CEE en 1957 a conduit à ce type d'ajustements de tarifs endogènes. Ainsi, par exemple, ils laissent entendre que la création de la CEE a directement mené aux Dillon et Kennedy Rounds des négociations GATT parce que les États-Unis souhaitent atténuer la capacité de détournement de commerce que présentait la CEE (Lawrence, 1991 ; Sapir, 1993 ; WTO, 1995). Bien que ce scénario soit tout à fait concevable, il n'est pas aussi simple :

1. Il semble peu vraisemblable que les négociations multilatérales se seraient arrêtées complètement si la CEE n'avait pas été créée, notamment en raison de l'influence mondiale des États-Unis dans les années 1960. Donc, au mieux, la CEE a pesé sur la date et le contenu des Rounds, mais pas sur leur existence.

2. L'agriculture a joué un rôle important dans la création de la CEE, et elle a eu probablement plus de succès dans la résistance à la libéralisation de ce secteur dans les négociations multilatérales sur le commerce que ses membres n'en auraient eu séparément. En conséquence les libéralisations suivantes sont devenues plus difficiles, et non moins.

3. Supposons que ces hypothèses soient vraies et que la création de la CEE ait bien conduit à ces négociations. La logique de ce raisonnement est essentiellement coercitive : les pays de la CEE ont fait quelque chose que leurs partenaires commerciaux considéraient comme dangereux et ont

ensuite proposé de l'atténuer en échange de concessions. La contrainte pouvait être justifiée, et le résultat a pu être bénéfique, mais c'est un jeu dangereux. Il dépend dangereusement de la bonne volonté des partenaires à plier, en négociant, plutôt que de lutter en relevant les tarifs, et de répondre sur un plan multilatéral plutôt que régional. Dans les modèles des économistes, comme ceux que nous venons d'évoquer, nous pouvons calculer les incitations à plier, mais dans le monde réel cela n'est pas aussi facile.

4. Même si la contrainte a réussi à la CEE, elle n'aurait sans doute pas marché pour des AIR plus petits de pays en développement.

Il a également été dit que le régionalisme avait inspiré le Tokyo Round. Winham (1986) écrit qu'à la fois le premier élargissement de la CEE (y compris les accords de libre-échange avec l'AELE) et le caractère restrictif de la Politique agricole commune (PAC) ont contribué à pousser les États-Unis à vouloir ce Round. La première affirmation ne s'impose pas davantage que celle concernant la création de la CEE, et la dernière est manifestement à double tranchant : attribuer le Tokyo Round au régionalisme implique, d'un côté, que la PAC a incité à la négociation et, de l'autre, que le régionalisme a augmenté les restrictions au commerce dans l'agriculture. Pour qu'une telle situation puisse avoir un effet net positif sur les progrès du multilatéralisme il faudrait encore une fois une structure de négociation où la puissance et son contrepoids sont les moteurs de la libéralisation.

Enfin, examinons l'Uruguay Round. L'OMC (1995) écrit que « il ne fait guère de doute que... la propagation du régionalisme [était un] facteur important pour obtenir les concessions nécessaires pour conclure » le Round. Il y avait en effet le sentiment qu'un échec de la négociation déboucherait sur une fragmentation régionale. Ceci a certainement encouragé la progression d'un régionalisme « défensif » au début des années 1990, mais il n'est pas assuré que ce soit cette situation qui ait poussé les deux principales parties à se mettre d'accord. Après tout, ils étaient les plus grands « régionalistes », et ils n'auraient certainement pas été les principales victimes d'une fragmentation. Certains négociateurs haut placés de l'UE ont dit que le sommet de l'APEC à Seattle en 1993 avait incité l'UE à faire enfin des concessions sur l'agriculture et à conclure l'Uruguay Round (Bergsten, 1997). Encore une fois, ceci est peut-être vrai, mais il y a de bons arguments dans l'autre sens. Par exemple, l'APEC n'était pas présenté comme un AIR discriminatoire, et toute discrimination éventuelle n'aurait commencé que dans un lointain avenir. En outre, la principale condition pour que l'UE conclue la négociation était sa propre réforme agricole, qui fut lancée en 1990 et terminée en 1992 (Hathaway et Ingco, 1996).

Ces considérations ne concernent pas directement la politique commerciale des pays en développement : aucun pays en développement ne dispose, à lui seul, d'assez de poids pour influencer sur les négociations commerciales mondiales. Cependant, ces pays ont un intérêt vital dans le système commercial mondial et peuvent influencer le comportement des pays développés indirectement par la diplomatie et les règles de l'OMC, particulièrement s'ils agissent ensemble. Une possibilité inquiétante est que le régionalisme réduise la volonté des États-Unis ou de l'UE à participer activement au système multilatéral¹¹. Dans les trente dernières années, les États-Unis et l'UE ont joué des rôles de premier plan, et ont surveillé à la fois la politique de l'autre et celle des pays plus petits. Une baisse de l'intérêt de l'un ou de l'autre pourrait perturber ce délicat équilibre et réduire l'efficacité globale de l'OMC.

La théorie des dominos appliquée au régionalisme

Ci-dessus, nous avons implicitement présumé que les pays non membres ne pouvaient répondre à un AIR que par des négociations NPF. Une autre possibilité est, cependant, d'adhérer à cet AIR ou d'en créer un autre – ce que l'on a appelé « les dominos régionalistes » (Baldwin, 1995 ; 1997). L'idée est qu'une initiative en matière d'intégration régionale peut en déclencher une autre, parce que plus un bloc est important, plus il est coûteux pour les pays exclus de ne pas en faire partie¹². Baldwin a inventé le terme pour décrire le mécanisme qui a fait que, après avoir résisté pendant trente ans, trois pays scandinaves ont décidé, à la fin des années 1980, de demander à adhérer à l'UE. Même si ces pays étaient encore politiquement réticents à l'égard de l'Union européenne, les pressions économiques dues au Marché unique étaient irrésistibles, et lorsqu'un des pays scandinave a adhéré, la pression sur l'autre n'a fait qu'augmenter. De la même manière, le Canada avait cherché à transformer les négociations commerciales entre les États-Unis et le Mexique en une extension de la CUSFTA, qui finit par devenir l'ALENA, et plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont demandé à pouvoir adhérer à l'ALENA. La Bolivie et le Chili ont des ALE avec le MERCOSUR, et les pays de la Méditerranée et d'Europe centrale et orientale se font la course pour conclure des accords d'association avec l'UE. En Afrique, un nombre de retardataires cherche à adhérer à la Cross-Border Initiative. Alors que

11. Levy (1995) montre théoriquement comment l'apparition autour d'eux d'ALE partenaires pourrait affaiblir l'intérêt des États-Unis et de l'UE pour des négociations mutuelles.

12. L'idée, sinon le terme, remonte au moins à Hufbauer (1989).

l'avancée du multilatéralisme perd de la vitesse, les dominos du régionalisme continuent de progresser. Par exemple, après la conclusion pratiquement stérile de la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle en 1999, Singapour, jusque-là un défenseur intransigeant du multilatéralisme, a proposé des accords à la Nouvelle-Zélande et aux États-Unis.

La propagation du régionalisme ne fait pas la preuve de ses vertus. Dans un monde régionalisé, un pays peut être mieux dans un AIR qu'en dehors, mais cela ne nous dit pas s'il préfère un monde régionalisé ou non. Pour donner un exemple imagé, s'il y a une guerre des gangs dans votre quartier, il sera peut-être mieux de faire partie d'un des gangs, mais cela ne signifie pas que les gangs soient une bonne chose.

Un autre inconvénient de l'idée que l'effet « dominos » rend le régionalisme inoffensif est qu'il faut être deux pour danser le tango. Même si les pays exclus décident d'adhérer à un AIR, les membres de celui-ci peuvent très bien ne pas vouloir les laisser entrer, et encore moins sans payer d'avance (voir Andriamananjara et Schiff, 2001). Les AIR tendent à retourner les termes de l'échange contre les pays non membres, et donc la taille optimale, vue de l'intérieur, est plus petite que le monde entier : il doit y avoir quelqu'un à exploiter au-dehors.

Même un régionalisme volontaire peut être négatif pour tous ses participants. Un modèle simple illustre cette situation dans le graphique 8.4. Frankel, Stein et Wei (1997) ont divisé un monde à plusieurs pays en quatre continents, avec des coûts zéro pour les pays d'un même continent et des coûts positifs entre les continents.

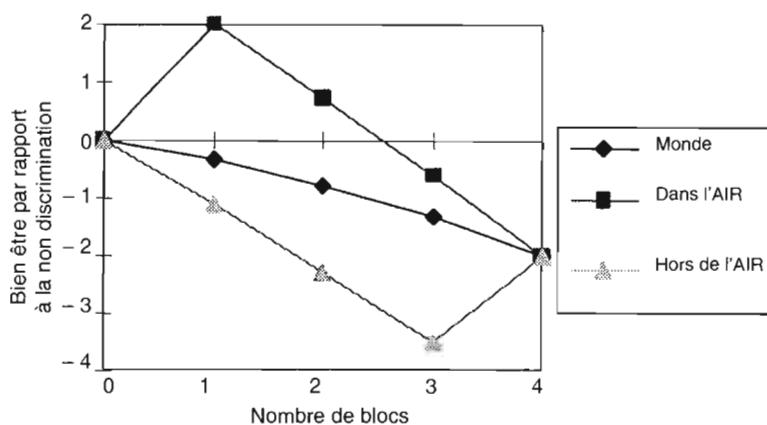
Au départ, chaque continent à une politique commerciale NPF. Un des quatre continents peut alors améliorer son bien-être en formant une ALE : les producteurs des autres continents devront baisser leurs prix pour compenser leur perte de productivité et subiront, de ce fait, soit une baisse de leur revenu ou la perte d'une part du marché de l'ALE. Un deuxième continent décide alors de créer un AIR, et transforme une perte de bien-être en gain, puis un troisième continent fait de même, transformant une perte importante en une perte plus petite. Même le quatrième continent gagne à former un AIR, même si à ce stade les quatre continents son moins bien lotis que sous le régime NPF. Le bien-être mondial baisse à tous les stades, mais aucun des continents n'a d'incitation à inverser à lui seul la régionalisation¹³.

Un tel processus peut-il aboutir à un libre-échange mondial ? Presque certainement pas, car ceux qui sont à l'intérieur bénéficient en renversant

13. Le modèle de Frankel, Stein et Wei n'est pas très robuste, de petites asymétries dans les tailles ou des changements dans les valeurs des paramètres peuvent modifier les résultats. Il est cependant convenable pour montrer les interactions entre les divers AIR.

GRAPHIQUE 8.4

Dominos et régionalisme : changements du bien-être après création des AIR



Source : Frankel, Stein et Wei.

les termes de l'échange au détriment de ceux qui sont à l'extérieur et donc cherchent à empêcher une expansion illimitée de leurs blocs. S'il se formait un certain nombre de blocs de tailles semblables, il est possible (mais pas certain) qu'ils finiraient par négocier entre eux pour arriver à la libéralisation mondiale du commerce. Dans la plupart des modèles, cependant, il est plus probable que les différents blocs seront de tailles différentes, et que les étapes finales vers le libre-échange se heurteront au veto des plus grands blocs (Nordstrom, 1995 ; Campa et Sorenson, 1996). C'est seulement si les AIR étaient d'une manière ou d'une autre obligés d'accepter tous les pays qui souhaiteraient y adhérer que l'évolution vers le libre-échange mondial deviendrait probable, et même ainsi, au cours de sa réalisation, certains pays pourraient avoir moins de bien-être que sous le régime NPF. Et donc, la rapidité et la sécurité de la convergence vers un libre-échange mondial seraient des facteurs importants à prendre en compte si l'on recommandait un tel « libre accès », pour peu que celui-ci soit possible, ce qui n'est pas le cas (voir encadré 8.4) ¹⁴. La résistance

14. En novembre 2001, à la 14^e réunion du Conseil de coopération économique du Pacifique à Hong Kong, Jim Sutton, ministre chargé des négociations commerciales de Nouvelle-Zélande, un chaud partisan du « régionalisme ouvert », a déclaré qu'il était inconcevable qu'un bloc, quel qu'il soit, accorde automatiquement l'entrée aux pays disposés à respecter ses règles.

interne à l'expansion se manifeste certainement dans le monde réel, mais probablement moins pour des raisons délibérément prédatrices qu'en raison d'une résistance générale au changement et des craintes de nouvelles dépenses budgétaires. Voyez, par exemple, combien il a fallu de temps pour que l'UE accepte jusqu'à la possibilité de l'adhésion de la Turquie, et à quel point le processus d'accession pour les pays d'Europe centrale et orientale est devenu tortueux. De la même manière, l'ALENA a rejeté les ouvertures faites par de nombreux pays, et l'APEC a adopté un moratoire sur les nouvelles adhésions entre 1993 et 1996.

Encadré 8.4 – Le libre accès est-il la clé du régionalisme inoffensif ?

À la fois dans les modèles théoriques (Yi, 1996 par exemple) et dans les négociations politiques (Bhagwati, 1991. Serra et autres, 1997), et même si l'on remonte jusqu'aux réunions préparatoires à la Conférence monétaire et économique de Londres en 1933, il a été dit que pour que les AIR débouchent sur le multilatéralisme il fallait assurer le « libre accès » à ceux-ci. C'est-à-dire que tout pays qui s'engage à respecter les règles d'un AIR soit assuré d'y être admis. À l'heure actuelle, aucun AIR n'a offert une telle possibilité d'accès sans condition. La plupart se limitent à des zones géographiques, et même à l'intérieur de ces zones, ce sont les pays membres qui décident si les candidats satisfont aux critères d'adhésion. Une règle simple comme, par exemple, le libre-échange interne ou le « traitement national » pour les investissements, pourrait être évalué objectivement, bien que même dans ce cas des périodes de transition devraient être négociées, et tout ce qui serait plus avancé – règlement des différends, secteurs d'exemption, politique antidumping commune, etc. – devrait certainement être négocié et les candidats doivent s'attendre à des retards, voire des veto.

Lorsqu'un AIR pose peu de conditions (ce qui est le cas de la Cross-Border Initiative en Afrique orientale et australe, qui n'impose pas strictement ni les préférences internes ni l'harmonisation des tarifs extérieurs), il n'y a que peu d'incitation à exclure les pays éligibles sur le plan géographique. En réalité, il y a même peut-être des incitations à les inclure, pour renforcer le pouvoir de négociation du bloc dans les négociations commerciales mondiales et auprès des organisations internationales. Il en résulte une expansion qui inclut une large gamme d'économies différentes.

L'ALENA, dont les règles principales sont la liberté complète des échanges de marchandises et la liberté d'investissement, pourrait sur cette base prévoir une adhésion automatique, mais ce n'est pas le cas. L'accès n'est pas limité géographiquement, mais soumis « à des dispositions et conditions qui seront négociées... » Cette résistance est, probablement, due surtout au souci d'éviter des ajustements aux États-Unis, plutôt qu'à la nécessité de négocier des questions comme les quotas d'admission pour les migrations de travailleurs ou les procédures de règlement des différends. Le MERCOSUR est prêt à accueillir de nouveaux membres, mais comme l'intégration envisagée

est assez approfondie, des négociations détaillées sont nécessaires. L'association avec le MERCOSUR, la formule choisie par le Chili, est plus aisée mais elle n'accorde pas l'intégration complète, et elle demande tout de même quelques années de négociations.

L'UE est prête à signer des accords d'association avec de nombreux pays voisins et avec les pays à revenu moyen des ACP (Afrique, Caraïbe, Pacifique), mais seulement à ses conditions sur des questions comme les règles d'origine, les secteurs d'exemption, ou le recours aux politiques antidumping. L'adhésion pure et simple n'est pas du tout en libre accès. Le Royaume-Uni a dû poser sa candidature à trois reprises, et il faudra au moins trente ans à la Turquie pour y entrer. Aucune date n'est prévue pour des pays comme l'Ukraine ou la Géorgie. Les négociations sont complexes, même si l'adhésion a déjà été convenue en principe. Le Livre blanc sur l'adhésion des pays d'Europe orientale fait plusieurs centaines de pages, chaque candidat est sujet à une liste formidable d'exigences et fait l'objet chaque année d'un rapport sur son avancement. Dans certains cas, les pays candidats sont tenus d'accepter des décisions dont certains membres sont dispensés, comme par exemple le volet social du Traité de Maastricht.

Dans tous les cas repris ici, il peut être préférable pour les non membres d'adhérer plutôt que de rester en dehors et de subir la discrimination, mais l'adhésion peut ne pas être plus avantageuse que le statut NPF. Donc, si l'évolution des AIR vers le libre-échange mondial est loin d'être assuré, on ne peut pas voir nécessairement dans ces adhésions des pas en avant vers le multilatéralisme. En outre, ces accessions négociées peuvent déboucher sur des accords asymétriques dans lesquels les avantages pour les pays en développement candidats sont réduits et peuvent être utilisés par les membres en place à travers des conditions annexes sur des questions telles que l'environnement, la réglementation du travail ou les règles d'origine. Étant donné que les règles les plus complexes des AIR, notamment celles qui ont des conséquences budgétaires, doivent être négociées, l'accès ne peut jamais être automatique et inconditionnel. C'est pourquoi il semble assez naïf de croire qu'en pratique l'OMC pourrait édicter ou faire appliquer des règles générales sur le libre accès. Bien qu'un accès relativement libre – comme l'APEC qui a pour slogan « le régionalisme ouvert » – puisse paraître moins menaçant et moins prédateur que l'accès fermé (comme l'ALENA), on ne peut pas s'en remettre à cette formule pour favoriser un régionalisme inoffensif.

La plupart des analyses formalisées des dominos régionalistes sont fondées sur des pays de tailles égales qui sont identiques dans tous les domaines, sauf pour les produits pour lesquels ils ont un avantage comparatif. Donc, la seule caractéristique importante d'un AIR est sa taille, plutôt que les pays qui le composent, et l'on ne s'inquiète pas de la manière dont seront répartis les bénéfices de l'intégration. Une fois que l'on se libère de cette hypothèse, la compatibilité des différents partenaires et les conflits sur la distribution deviennent importants, et ils compliquent sérieusement le processus et l'analyse de l'élargissement d'un AIR.

Compte tenu des différences d'intérêt entre les pays membres et les pays exclus, que nous disent les faits à propos des effets de dominos ? Le tableau 8.4 offre un résumé. La colonne « Forte expansion » regroupe neuf AIR qui se sont élargis au fil des années tout en préservant leur nature ou en la renforçant. Parmi ceux-ci l'Union européenne, l'APEC, la CUSFTA qui est devenue l'ALENA et d'autres AIR d'Afrique subsaharienne, d'Asie, d'Europe centrale et orientale, et des Caraïbes. La colonne « Expansion moyenne » rassemble des AIR où l'expansion a été moins vigoureuse et a pris la forme d'unions douanières ou d'ALE, notamment entre l'UE et les pays Méditerranéens ou les PECO, et entre le MERCOSUR et le Chili et la Bolivie. Il faut noter que les pays du MERCOSUR souhaitaient s'élargir en acceptant le Chili, mais ce pays a préféré conserver une politique commerciale indépendante et a conclu un ALE avec le MERCOSUR. Enfin, 13 AIR n'ont enregistré « Aucune expansion ».

Bien que le nombre d'AIR qui se sont élargis soit à peu près le même que ceux qui ne l'ont pas fait, dans le domaine de la taille les premiers dominent de beaucoup. C'est exactement ce que la théorie prédisait : c'est la puissance économique du bloc – qui favorise l'efficacité à l'intérieur et qui discrimine à l'égard de l'extérieur – qui incite à l'adhésion. Finalement, nous réaffirmons que l'effet dominos qui se manifeste à travers cet élargissement des AIR n'est pas nécessairement une bonne chose.

Le régionalisme en tant qu'assurance

Le principal moteur des dominos régionalistes est la volonté de ne pas rester au-dehors quand presque tout le monde est à l'intérieur, soit parce que ses propres termes de l'échange en souffriront, soit par crainte d'une guerre commerciale qui fermerait des marchés dont on n'a pas pu s'assurer qu'ils resteraient ouverts. Ce « souci d'assurance » a été décelé dans la multiplication des AIR qui s'est produite dans les années 1920 et 1930 (Eichengreen et Frankel, 1995). Tout au long de cette période, la France a mené une active politique d'intégration à l'égard de ses colonies et en Europe de l'Est, pour contrebalancer l'influence de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne. L'Allemagne, qui se redressait, se mit à tisser des liens régionaux, et commença par proposer une union douanière avec l'Autriche en 1931, que les autres puissances ne réussirent à empêcher qu'en exerçant leurs pouvoirs sur le système financier allemand. L'Allemagne n'en poursuivit pas moins un réseau d'accords commerciaux régionaux (Irwin, 1993). La Grande-Bretagne avait accordé certaines préférences commerciales à ses colonies à partir de 1919, qui furent élargies et étendues en 1932, alors qu'elle relevait ses tarifs pour d'autres partenaires. Les

TABLEAU 8.4

Dominos et régionalisme : expansion forte, moyenne ou nulle

Forté expansion	Expansion moyenne	Pas d'expansion
UE (anciennement CEE, CE) : 1957 Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays Bas ; 1973 : Danemark, Irlande, Royaume-Uni ; 1981, Grèce ; 1986, Espagne, Portugal ; 1995, Autriche, Finlande, Suède. Adhésion prévue de certains PECO, Malte, Chypre.	Accord Euro-Méditerranéen : ALE entre l'UE et des pays méditerranéens	Pacte Andin, Marché commun arabe, MCAC, CBI, CEPGL, COMESA, CEA, CEDEAO, G3, CCG, IOC, SAARC, SACU
CUSFTA : 1989, Canada, États-Unis ; 1994, élargissement à l'ALENA par l'adhésion du Mexique ; élargissement possible par le biais de la ZALE (FTAA)	ALE entre l'UE et le Mexique, l'UE et le Chili, etc.	
APEC : 1989, Australie, Brunei Darussalam, Canada, États-Unis, Indonésie, Japon, Malaysia, Nouvelle-Zélande, Philippines, République de Corée, Singapour, Thaïlande ; 1991, Chine, Hong Kong (Chine), Taïwan (Chine) ; 1993, Mexique, Papouasie Nouvelle-Guinée ; 1994, Chili ; 1998, Fédération de Russie, Pérou, Vietnam.	ALE entre le MERCOSUR et le Chili, et entre le MERCOSUR et la Bolivie.	
CARICOM : 1973, Antigua et Barbuda, Barbade, Jamaïque, Saint-Kitts & Nevis, Trinidad et Tobago ; 1974, Belize, Dominique, Grenade, Montserrat, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines ; en 1983 les Bahamas adhèrent à la Communauté mais pas au Marché commun.		
CEMAC (au départ UDEAC) : 1966, Cameroun, Gabon, République Centrafricaine, République du Congo, Tchad ; 1989, Guinée Équatoriale		
SADC : 1980, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe ; 1990, Namibie ; 1994, Afrique du Sud ; 1995, Maurice ; 1998, République Démocratique du Congo, Seychelles		
UEMOA : 1994, Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Niger, Sénégal, Togo ; 1997, Guinée-Bissau		
CEFTA : 1993, Hongrie, Pologne, République Tchèque, République Slovaque ; 1996, Slovénie ; 1997, Roumanie ; 1999, Bulgarie		
AFTA : 1992, Indonésie, Malaysia, Philippines, Singapour, Thaïlande, 1994, Brunei Darussalam ; 1995, Vietnam, 1997, Laos, Myanmar ; 1999, Cambodge		

Note : voir liste en début de livre.

Source : liste dressée par les auteurs.

États-Unis, qui avaient fortement relevé les leurs pour des raisons purement intérieures avec le Smoot-Hawley Act de 1929, cherchèrent à reconquérir certains marchés bilatéraux grâce au Reciprocal Trade Agreement Act de 1934. Ce que l'on peut retenir de cette période est que le régionalisme s'y est développé remarquablement vite pour disloquer un système commercial un peu sclérosé mais assez équilibré.

Le phénomène de dislocation en blocs régionaux peut être détonant (Oye, 1992). Non seulement chaque pays est poussé à adhérer à un bloc même si en fin de compte tout le monde y perd, mais en plus il y a un avantage à adhérer tôt. Les coûts encourus si l'on reste à l'extérieur montent en flèche lorsque le bloc s'agrandit, et si les membres se servent des négociations pour obtenir « un prix d'entrée » celui-ci augmente également (voir encadré 8.4)¹⁵.

Le terme d'« assurance » souligne une autre difficulté potentielle pour les pays en développement qui cherchent à défendre leurs accès aux marchés en formant des AIR. Plus le monde est incertain, plus les primes de risque sont élevées, et le coût des erreurs est plus faible si l'on est assuré. En d'autres mots, les grandes puissances peuvent recourir à des manœuvres d'intimidation – en maintenant des tarifs ou des régimes antidumping punitifs – pendant que de petits pays se demandent s'ils vont adhérer à l'AIR, et après l'adhésion les petits pays seront moins soucieux qu'auparavant de défendre un système mondial. Si les manœuvres d'intimidation ne sont efficaces que lorsqu'il existe aussi un pouvoir de coercition, ce type de régionalisme semble plutôt hostile au multilatéralisme¹⁶. L'encadré 8.5 examine les fortes incitations en faveur de « l'assurance régionaliste » dans le monde d'aujourd'hui. Ces problèmes ne semblent pas très graves pour l'instant, car les pays développés ont beaucoup d'autres relations non prédatrices avec les pays en développement et pourraient bien ne pas se soucier de chercher à obtenir de telles « primes d'assurance ». Mais l'assurance est destinée aux scénarios catastrophe, et notre avis est que les pays en développement ne devraient pas se contenter de croire que le régionalisme les protégera en cas de crise.

15. Dans les années 1930, ce n'est pas seulement les désavantages dans les termes de l'échange qui inquiétaient les hommes politiques, mais aussi les simples effets mercantilistes, car les pays recherchaient une réduction compétitive de leurs importations. Imaginons que le Royaume-Uni cherchait à réduire ses importations d'un million de livres. En vertu des règles NPF, chacun d'un nombre n de partenaires pouvait s'attendre à perdre $1/n$ million de livres d'exportations. Mais si m partenaires étaient épargnés en raison d'un AIR avec Londres, chaque partenaire restant subirait une perte égale à $1/(n-m)$ million. Si le prix d'entrée représentait presque tout le bénéfice de l'accession, le prix monterait de $1/n$ pour le premier à $1/(n-1)$ pour le second, et ainsi de suite. L'avantage à être dans les premiers est évident.

16. Pour toute personne exposée à des risques, il est mieux d'avoir une assurance, mais il est encore mieux d'abolir le risque et l'assurance qu'il implique.

Encadré 8.5 – Politiques d'assurance

Adhérer à un AIR assure l'accès aux marchés des partenaires de deux manières : d'abord, en évitant les difficultés quotidiennes de l'antidumping, des droits compensateurs et autres tracasseries administratives de protection, et ensuite en offrant un refuge si une guerre commerciale survenait. Heureusement, cette dernière est une hypothèse très peu probable en ce moment, et il est difficile de prédire la forme qu'elle prendrait. Certains résultats obtenus par Whalley (1998a) donnent cependant une idée des enjeux...

Whalley utilise un modèle EGC de l'économie mondiale décomposée en sept pays ou régions. Six d'entre elles sont engagées dans des guerres commerciales alors que la septième (le reste du monde) reste totalement passive. Les guerres commerciales ont des résultats différents en fonction de la nature des pays ou régions qui se sont associés pour former des unions douanières. En utilisant comme base les valeurs réelles de 1986, Whalley étudie les effets de ces guerres dans lesquelles chaque pays ou bloc définit ses tarifs douaniers de manière à maximiser son propre bien-être, tenant les tarifs des autres pour donnés. (Évidemment, ces calculs ne tiennent pas compte des règles de l'OMC sur les relèvements de tarifs, mais les assurances servent précisément à se prémunir contre des hypothèses comme un effondrement de ce système). La seule contrainte est que si un AIR existait avant que la guerre n'éclate, il continuera d'exister après celle-ci. Le tableau donne les quatre configurations possibles d'unions douanières, sur la base des valeurs réelles de 1986.

Les chiffres exacts de ces résultats ne devraient pas être pris trop au sérieux, car ils sont sujets à de nombreuses incertitudes, mais les grandes tendances sont instructives. Dans les guerres commerciales, les grandes économies souffrent le moins, et peuvent même gagner. Les autres sont durement touchées, surtout si elles sont fortement dépendantes d'un grand bloc qui devient très restrictif, comme c'est le cas pour Canada et Autre Europe occidentale dans le tableau. Entrer dans le bloc résout le problème : comparez Canada dans les colonnes 1 et 2, Mexique dans les colonnes 2 et 3, et Autre Europe occidentale dans les colonnes 3 et 4. Lorsqu'un petit pays se protège, le fardeau retombe sur les autres, comme cela se passe pour Japon et reste du monde.

Avec des pertes de cette ampleur, les incitations à adhérer sont énormes si le danger d'une guerre commerciale augmente. L'Autre Europe occidentale à une modification de 43,6 % de PIB s'il forme une union douanière avec l'Amérique du Nord. Même une petite augmentation de la perception du risque de guerre commerciale serait suffisante pour la persuader de supporter les détournements de commerce et autres coûts pour prévenir le pire scénario.

Le tableau porte sur des unions douanières, et donc les blocs coordonnent leurs politiques commerciales extérieures et peuvent, dans un modèle aussi petit, exploiter un fort pouvoir de marché pour augmenter leurs tarifs. Si les AIR étaient des ALE, les coûts d'exclusion seraient moins élevés et n'augmenteraient pas aussi régulièrement en fonction de l'élargissement (car les ALE tendent à réduire leurs tarifs extérieurs pour réduire les coûts du détournement de commerce). L'idée de base qu'être en dehors est très coûteux reste cependant valide.

Pertes de bien-être économique dans les guerres commerciales pour les économies en dedans et au-dehors d'unions douanières :

(variations en % du PIB)

Guerre commerciale avec :	Pas d'union douanière	Union douanière avec Canada-US	Union douanière Nord-américaine	Union douanière du Nord-Europe
États-Unis	1,2	0,5	-0,4	0,5
Canada	-25,5	0,9	0,4	-0,7
Mexique		-8,5	0,1	-0,3
Japon		-5,2	-5,2	-5,4
EC (12 membres)	-8,5	3,4	3,4	2,5
Autre Europe occidentale	-5,2	-33,1	-33,5	10,1
Reste du monde	-10,6	-10,9	-11,1	-13,4
Total monde	-6,0	-5,8	-5,8	-6,2

Source : Whalley (1998a)

On peut observer le même type de phénomène dans le monde d'aujourd'hui, mais dans des formes plus atténuées. Une des raisons invoquées par le Premier ministre néo-zélandais Helen Clark pour rechercher un accord régional entre son pays et Singapour était la crainte de voir la Nouvelle-Zélande isolée alors que le monde se diviserait en plusieurs blocs dans lesquels ce pays n'aurait pas une place naturelle. Cette crainte était probablement accentuée par un temps d'arrêt dans l'évolution de l'APEC (qui représente une grande proportion du commerce de la Nouvelle-Zélande) et de « l'incapacité des dirigeants mondiaux à se mettre d'accord sur l'ordre du jour d'une nouvelle étape de libéralisation du commerce » (*Far Eastern Economic Review*, 17 août 2000).

Les AIR en tant que partenaires dans une négociation : défendent-ils le libre-échange ?

Si les AIR rendent les négociations commerciales plus faciles, peut-être peuvent-ils aider le monde à évoluer vers un commerce plus libre. Des coalitions coordonnées peuvent, comme nous l'avons dit plus haut, avoir un pouvoir de négociation supérieur à celui qu'aurait, séparément, chacun de leurs membres, et de telles coalitions pourraient faciliter les négociations simplement parce qu'elles réduisent le nombre de participants à celles-ci (Krugman, 1993 ; Kahler, 1995). Mais ce résultat n'est pas garanti. Par exemple, une négociation entre un partenaire dominant et un petit groupe d'États concurrents pourrait être plus facile et aller plus loin que si le groupe se fondait en une contrepartie de bonne taille, mais si les blocs

sont vraiment unifiés, il est sans doute raisonnable de penser que les négociations seront plus faciles entre seulement quelques partenaires.

Malheureusement, c'est rarement le cas, et les gains que l'on pourrait retirer de n'avoir que quelques partenaires au dernier stade de la négociation sont effacés par la difficulté des négociations d'une position commune au stade précédent. Cette question est examinée par Andriamananjara et Schiff (2001). Les difficultés à définir une position européenne commune sur l'agriculture et la protection culturelle pendant l'Uruguay Round sont bien connues, et la mise au point des positions de la CEE dans le Tokyo Round s'avéra également complexe (Winham, 1986). En outre, des négociations sur deux niveaux ne sont pas nécessairement plus libérales que celles qui se déroulent sur un seul (Basevi, Delbono et Mariotti, 1994). Il est certain que l'Allemagne et le Royaume-Uni ont insisté pour que la France accepte le volet agricole de l'Uruguay Round, mais ils ont dû faire des concessions potentiellement restrictives sur des « instruments de défense commerciale » (antidumping) pour y parvenir. Le pouvoir de négociation des pays africains ne serait pas grandement renforcé par une coopération, et les avantages ne seraient probablement pas supérieurs aux coûts s'ils combinaient leurs intérêts différents en une seule position de négociation (Wang et Winters, 1998).

Les unions douanières qui participent aux prochaines négociations commerciales mondiales devront mettre en place des procédures pour définir leurs positions de négociation. L'ancienne pratique de la SACU de déléguer toute la responsabilité à l'Afrique du Sud semble moins probable en raison des divergences qui se font jour entre les membres, et le MERCOSUR doit encore mettre au point une véritable capacité de prise de décision interne. Ainsi, au moins dans un avenir prévisible, les AIR ne semblent pas en mesure de faciliter même les négociations commerciales traditionnelles. En outre, les AIR s'élargissent et d'autres se créent, un processus qui peut saturer les capacités de négociation limitées des pays en développement (voir encadré 8.6).

Comme l'OMC a élargi sa compétence, elle aborde maintenant des questions pour lesquelles la plupart des unions douanières n'ont pas de mandat. Un mélange des responsabilités relevant de la souveraineté nationale et de l'union douanière a peu de chance de simplifier les choses, et il n'est pas réaliste d'espérer que les pays membres abandonnent leur souveraineté sur des sujets sensibles à des organismes régionaux simplement parce que des négociations commerciales sont en cours.

Encadré 8.6 – Le négociateur surchargé

Les capacités en savoir faire administratif, capacités politiques et imagination ne sont pas infinies ; et si elles sont affectées à un AIR, elles ne sont pas disponibles pour des objectifs multilatéraux. Ces arguments furent invoqués – sans beaucoup de crédit – pour invoquer l'attitude des États-Unis et de l'UE pendant l'Uruguay Round, mais elles doivent être plusieurs fois plus vraies pour les pays en développement.

La négociation d'un AIR, particulièrement avec une grande puissance qui a ses propres objectifs, peut accaparer une grande partie des capacités de négociation politique d'un pays en développement. De telles capacités sont généralement si peu abondantes que de nombreux pays en développement n'ont qu'un seul négociateur pour s'occuper à la fois de l'UE à Bruxelles et de l'OMC à Genève. Par ailleurs, un certain nombre de petits pays européens ont demandé à l'OMC de reporter son examen de leur politique commerciale parce qu'ils sont totalement absorbés par les négociations des accords d'association avec l'UE.

Prendre l'avion pour Bruxelles ou Washington pour participer à des négociations régionales est certes plus gratifiant que de rester au pays et de s'employer à réduire les pics de tarifs douaniers ou à améliorer l'administration locale des douanes. C'est une des raisons pour lesquelles les décideurs et les responsables du secteur privé acceptent la pénible épreuve des réformes qu'implique la négociation d'un AIR et respectent les accords auxquels ils sont parvenus. Mais l'exercice peut être périlleux si l'AIR n'apporte pas des avantages en proportion des coûts d'opportunité de la négociation.

L'importance des difficultés des pays en développement en matière de capacités est illustrée dans une discussion récente sur les négociations commerciales multilatérales, où ce problème de capacités est fréquemment mis en lumière. Ainsi, la Déclaration ministérielle de Doha de l'OMC, un document de 5 000 mots, contient 19 références au développement des capacités et 21 à l'assistance technique pour les pays en développement (voir Winters, 2002).

Les AIR facilitent-ils la solution des questions épineuses ?

Il est souvent avancé qu'un des avantages de l'approche régionale de la libéralisation est qu'elle facilite la résolution des questions épineuses (Kahler, 1995). C'est-à-dire qu'il y a des domaines dans lesquels la libéralisation régionale ou l'harmonisation entre des pays aux mentalités proches est possible alors qu'un progrès multilatéral ne le serait pas.

Ceci semblerait très probable pour des secteurs qui sont très réglementés (comme l'agriculture, ou des marchandises exposées à l'antidumping, ou certains services) ou des domaines hautement techniques ou sensibles (normes, politique de concurrence, réglementation des services).

Par exemple, l'ALENA et le Groupe des Trois ont négocié sur l'investissement, le Brésil a accepté le libre-échange pour les technologies de l'information, bien que sur le plan mondial il ait refusé de signer l'accord ITA (Information Technology Agreement) de 1997 ; et le Canada et le Chili ont exclu les actions antidumping sur leurs échanges mutuels, mais pas à l'encontre de pays tiers¹⁷.

Jusqu'à récemment, même les AIR entre pays développés, sans parler de ceux entre pays en développement, n'étaient pas allés beaucoup plus loin que le système commercial multilatéral (Hoekman et Leidy, 1993). L'agriculture, bien souvent, restait un domaine réservé (par exemple dans l'AELE), de même que les transports, la culture, et d'autres services « sensibles » (CUSFTA), et les marchés publics étaient ignorés *de facto*, sinon *de jure* (CEE). Avec le Marché unique, l'UE a dépassé dans de vastes domaines les prescriptions du GATT, mais il aura fallu trente ans pour y parvenir, et cette réalisation est, jusqu'ici, unique. Plus récemment il y a eu de nouveaux progrès, avec le projet de l'ALENA de libéraliser ultérieurement l'agriculture et les marchés publics. Mais dans l'ensemble, les AIR n'ont pas favorisé la libéralisation multilatérale autant qu'on l'imagine parfois.

Il faut aussi se demander si le régionalisme *est* vraiment plus efficace que le libéralisme pour ce qui est de la libéralisation en profondeur. La libéralisation mondiale a-t-elle été abandonnée ou, si les AIR n'étaient pas possibles, un peu plus de temps et d'effort permettrait-il de progresser sur le plan mondial ? Après avoir mis la balle en mouvement, les AIR vont-ils ensuite la ralentir, pour les raisons étudiées ci-dessus ? Dans un souci normatif, et dans la mesure où les AIR sont justifiés par leur capacité à déverrouiller des domaines jusque-là intangibles, il est important de veiller à ce que le futur passage du régionalisme à la voie multilatérale puisse être géré de manière efficace. La nécessité de, et les moyens de parvenir à, ce passage devraient être inscrits dans les préambules des AIR.

Pour prolonger l'argument des « questions épineuses », on dit aussi que les AIR contribuent à préparer le terrain pour des négociations multilatérales à venir (Bergsten, 1996 ; Lawrence, 1996). Par exemple, l'UE a ouvert la voie de la reconnaissance « en masse » des normes industrielles

17. Oye (1992) soutient que les années 1930 entrent également dans ce schéma. Il estime que les accords régionaux tels que les accords bilatéraux conclus par les États-Unis en vertu du Reciprocal Trade Agreements Act ont été acceptés politiquement parce qu'ils garantissaient pratiquement l'expansion des exportations sur les marchés des partenaires en même temps qu'ils libéralisaient les importations. Ils ont ainsi commencé à assouplir les restrictions qui avaient résisté aux tentatives multilatérales.

et de l'harmonisation des services, et le volet investissement de l'ALENA pourrait éclairer une négociation multilatérale sur ce sujet (si jamais il y en a une). Par contre, la CEE a présenté la PAC comme un modèle pour l'agriculture lors du Kennedy Round (Voir Preeg, 1970: 152).

Mais les grandes puissances pourraient également vouloir utiliser les AIR pour renforcer leurs positions initiales dans de futures négociations multilatérales. Si elles ont un plus grand pouvoir politico-économique dans leur propre région que dans le monde en général, il est facile d'imaginer qu'elles mettent sur pied des coalitions favorables à leurs objectifs avant d'en débattre dans une négociation internationale. Il est probable que les États-Unis aient approché des partenaires potentiels dans les Amériques et en Asie pour élargir l'ordre du jour de leurs relations avec l'Europe (Ostry, 1998), et que l'Europe ait fait de même avec l'Espace économique européen (EEE) et les Accords européens.

Les avantages éventuels de travaux régionaux précurseurs dépendent fort de ce qu'ils soient orientés vers la libéralisation (Bhagwati, 1993) et adaptés par ailleurs aux besoins et aux capacités des pays en développement. Les principales puissances utilisent déjà la carotte de l'accès au système des préférences généralisées (SPG) pour promouvoir des politiques sur l'environnement ou les conditions de travail dans les pays en développement, l'UE réclame des progrès dans le domaine de la propriété intellectuelle dans les Accords européens, et les États-Unis ont utilisé l'ALENA pour faire appliquer au Mexique des normes en matière de travail et d'environnement. Quand ils négocient individuellement avec de grandes puissances, les pays en développement sont en fait mis en concurrence les uns contre les autres et perdent une bonne part de leurs (minces) pouvoirs de négociation. Les résultats qu'ils peuvent obtenir pourraient être beaucoup moins favorables que ceux qui pourraient découler d'une négociation multilatérale sous l'égide de l'OMC, et ils peuvent être moins ouverts et moins libéraux, par dessus le marché.

En outre, il y a des dangers à cette tactique. Premièrement, même si les aspirations des grandes puissances sont en soi séduisantes, la constitution de groupes rivaux peut rendre les négociations plus difficiles, et non moins. Deuxièmement, si seul un groupe régional recommande une mesure, les autres pays peuvent être suffisamment indisposés par cette pression pour décider de se retirer. Le rejet de facto de l'AMI (Accord multilatéral sur l'investissement) de l'OCDE en 1998 par les pays en développement présentait au moins certains éléments d'un tel cas de figure. Troisièmement, le temps que demande le rassemblement de coalitions régionales peut retarder les négociations multilatérales. Quatrièmement, les coalitions fondées sur des AIR constitués sont en quelque sorte

définitives : le processus multilatéral peut échouer, mais le bloc demeurera. ceci est tout différent d'une coalition occasionnelle, constituée dans la perspective d'une négociation, et qui se dissoudra si elle échoue.

Il ne fait pas de doute que des progrès sont nécessaires dans de « nouveaux » domaines comme les normes, mais comme nous l'avons dit au chapitre 6, il vaut sans doute mieux les aborder en dehors de la question des préférences tarifaires. Donc, si l'on peut sans doute apprendre des AIR comment régler certains aspects de la libéralisation, ceci ne constitue pas une raison convaincante de s'engager dans le régionalisme pour lui-même.

Le régionalisme ouvert : guère plus qu'un slogan

Le régionalisme ouvert fut le concept des années 1990. Forgé pour décrire les aspirations initiales de l'APEC et affirmer leur entière cohérence avec les objectifs multilatéraux, l'épithète a été accolé à de nombreux blocs à un moment ou l'autre de leur histoire. Malheureusement il est assez difficile de préciser ce que « ouvert » veut dire.

Avant d'essayer d'habiller de sens le concept de « régionalisme ouvert », nous devrions lui enlever sa feuille de vigne. D'abord, même si l'on peut penser qu'une plus grande ouverture peut rendre les AIR plus anodins, rien ne peut garantir qu'ils ne soient pas nuisibles pour le reste du monde. Ensuite, la raison principale d'opter pour un « régionalisme ouvert » est de favoriser ses membres eux-mêmes, et aucune des définitions qui ont été avancées ne garantit un tel résultat avec certitude.

Srinivasan (1998) a dit du terme « régionalisme ouvert » que c'était un oxymoron, et ceci est certainement vrai dans l'absolu : une économie parfaitement ouverte ne pourrait pas mettre en œuvre les discriminations que le régionalisme, dans son sens commercial, implique. Si l'on élargit un peu la notion, cependant, on peut tout de même se demander si certains AIR sont plus ouverts que d'autres.

À propos de l'APEC, le groupe pour lequel cette expression fut lancée, Bergsten (1997) propose cinq définitions pour le « régionalisme ouvert » :

1. « *Accès ouvert* ». Tout pays qui serait disposé à respecter les règles d'un AIR pourrait y adhérer. Bergsten estime que, au sens strict, cette proposition est irréaliste, car les AIR ont des aires géographiques limitées, mais un accès facile pour les pays de la région serait une définition acceptable. Bergsten estime que l'UE serait ouverte, dans ce sens.

2. *NPF inconditionnelle (ou unilatéralisme concerté)*. C'est la définition des premiers hérauts de l'APEC, qui voyaient dans cette coalition un

moyen d'encourager les pays à libéraliser ensemble et à fournir ainsi les uns aux autres certains des avantages en matière de termes de l'échange et politico-économiques qu'apporte un round du GATT mené à son terme. Bien que certains membres de l'APEC continuent de croire à cette définition, Bergsten a sans aucun doute raison de dire qu'elle est tout à fait inacceptable pour les États-Unis, pour qui la réciprocité est considérée comme un élément essentiel de toute libéralisation¹⁸. Ce ne serait pas non plus, évidemment, du régionalisme au sens où ce terme est entendu dans ce livre.

3. *NPF conditionnelle*. La libéralisation réalisée à l'intérieur de l'APEC serait accordée à tout pays qui réciproquerait. Étant donné la taille de l'APEC, aucun pays ne devrait rejeter une offre d'ALE, estime Bergsten, mais il faudra sans doute du temps pour que d'autres pays arrivent, et entre temps il y aura discrimination commerciale. Il pourrait également y avoir du ressentiment si les offres de l'APEC ont un aspect « à prendre ou à laisser ». La NPF conditionnelle est très semblable au libre accès mais a besoin d'une définition opérationnelle de la réciprocité. Bergsten recommande d'utiliser la NPF conditionnelle comme une menace pour obtenir des accords mondiaux. Il ajoute que l'APEC a déjà fait cela avec l'ITA (Accord sur les technologies de l'information), qui a été lancé par l'APEC en 1996.

4. *Libéralisation mondiale*. Par les méthodes traditionnelles de libéralisation commerciale unilatérale et multilatérale, sur la base de la NPF. Il est possible que l'APEC prenne la tête d'un mouvement pour la suppression de toutes les barrières commerciales à partir de la date qu'elle s'est fixée pour instaurer le libre-échange entre ses membres : 2010 pour les pays développés, 2020 pour les pays en développement.

5. *Facilitation des échanges*. Les pays de l'APEC réduiraient les frictions aux frontières et poursuivraient l'intégration de leurs politiques, en mettant l'accent sur les éléments qui ont une portée multilatérale.

L'APEC doit encore choisir entre ces possibilités, car il n'y a pas encore eu de libéralisation au sein de l'APEC. Les membres n'ont assurément pas introduit des mesures commerciales discriminatoires (à une petite exception près, avec le visa commercial APEC) mais ils n'ont pas non plus été au-delà de l'application de leurs obligations au titre de l'Uruguay Round et, pour les pays en développement, de leurs propres réformes unilatérales.

18. Il semble maintenant que le Japon, à son tour, ne serait plus disposé à s'engager sur la voie de l'unilatéralisme.

Pour l'avenir, Bergsten recommande la mise en œuvre des points 2 à 5 afin de démontrer que l'objectif de l'APEC est bien la libéralisation mondiale, qu'elle parviendra à la libéralisation interne pour 2020, qu'elle (ou du moins ses principaux membres) appliqueront la discrimination d'une manière compatible avec les règles de l'OMC si les autres pays ne font pas preuve de réciprocité, et qu'elle est ouverte aux propositions des autres pays sur les domaines et le calendrier des prochaines libéralisations (en d'autres termes, que l'APEC souhaite négocier, plutôt qu'imposer ses conditions, son élargissement au reste du monde). Si elle semble plus positive dans son style et son calendrier, cette profession de foi n'est pas fondamentalement différente de celle de la CEE qui déclarait : « En établissant une union douanière entre eux, les États membres entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières » (Traité de Rome, art. 110, section 1).

D'autres intervenants ont repris à leur compte l'appel à un « régionalisme ouvert ». Echavarría (1998) voit un « régionalisme ouvert » à l'œuvre dans le Pacte Andin, qui a baissé ses tarifs remontant à 1980. En 1996, le ministre brésilien des Affaires étrangères, Luiz Felipe Lampreia, évoquait devant les Nations Unies, le « régionalisme ouvert » du MERCOSUR, invoquant les baisses de tarifs décidées par ce groupe et son élargissement. Aux États-Unis, le Conseil des conseillers économiques a déclaré que la politique américaine avait pour but de créer les bases pour « des accords commerciaux ouverts, imbriqués (ndt : overlapping) et plurilatéraux, qui seront des tremplins vers le libre-échange mondial » (CEA, 1995). Pelkmans et Brenton (1999), pour leur part, voient la récente attitude de l'UE comme une forme de « régionalisme ouvert » au sens où elle est compatible avec les préceptes du GATT et parce qu'elle a fait « quelque chose » dans la direction du « régionalisme ouvert » en se montrant « non préférentielle ». L'ancien directeur-général de l'OMC Renato Ruggiero, a déclaré à ce sujet : « La solution [pour marier le régionalisme et le multilatéralisme] est... un « régionalisme ouvert », ajoutant que c'était, « en pratique, ...le principe de la NPF » (cité par Srinivasan, 1998).

L'ouverture est une caractéristique importante du développement et un objectif valable pour tous les pays en développement. Si les pays estiment qu'ils doivent avoir des accords régionaux, qu'ils soient réellement ouverts. Mais le « régionalisme ouvert » est un slogan, plutôt qu'un terme d'analyse. Il est défini de tant de manières différentes qu'il n'apporte aucune information sur la nature d'un AIR sinon que ses membres sont gênés d'avoir l'air d'être protectionnistes. Une prétention à un « régionalisme ouvert » ne

devrait valoir à un bloc ni un *a priori* favorable dans le domaine économique ni l'exempter d'une analyse qui permettra de savoir s'il agit en fonction des intérêts des autres pays ou des siens propres.

RÉGIONALISME ET OMC

Parvenue à ce point, l'analyse porte à croire que la politique internationale à l'égard du régionalisme devrait viser à :

- Encourager les AIR à favoriser la création de commerce et à éviter le détournement de commerce, à la fois pour le bien des membres et pour réduire autant que possible le tort causé aux autres pays
- Autoriser l'intégration en profondeur, y compris la création d'une nation, entre les membres
- Préserver les effets des libéralisations précédentes et apporter une crédibilité à toute libéralisation prévue par l'AIR
- Encourager une dynamique de libéralisation au sein des pays membres et dans le système commercial mondial dans son ensemble.

L'instrument dont nous disposons pour la politique internationale dans le domaine des blocs commerciaux est l'OMC. Cette section étudie la manière dont cette organisation traite du régionalisme et se demande si ses règles devraient être modifiées pour l'aider à le faire mieux ¹⁹.

Le GATT et tout ça

Les AIR sont des exceptions officiellement autorisées, et conditionnelles, aux règles du GATT sur la non discrimination. Les conditions imposées à la création des AIR contraignent et façonnent sans aucun doute la configuration des AIR dans le monde, mais elles ne sont pas adéquates et ne sont pas suffisamment appliquées pour faire en sorte que le régionalisme soit à la fois bénéfique aux pays membres et aux pays qui ne le sont pas. Et même si des règles d'adhésion améliorées sont

19. Les règles du commerce international sont réunies dans trois accords principaux : le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce – le sigle français AGETAC est peu usité), l'AGCS (GATS) (Accord général sur le commerce des services) et l'ADPIC (TRIP) (Accord général sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce). Ils sont désormais administrés par l'OMC, qui dispose de deux instruments principaux : le Mécanisme d'examen des politiques commerciales et le Système de règlement des différends. L'OMC compte 145 membres. Les principales économies qui n'en sont pas membres sont la Russie, l'Arabie saoudite et l'Ukraine. Les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale sont deux autres groupes importants de candidats.

souhaitables, aucune réforme possible ne peut garantir que seuls des AIR bénéfiques seront créés. La responsabilité de bonne fin incombe aux gouvernements eux-mêmes ; et à moins d'une interdiction totale, ils ne peuvent se lier les mains, ni lier celles des autres, suffisamment étroitement au sein de l'OMC, pour empêcher que des AIR néfaste ne soient formés.

Le système commercial mondial fonctionne de manière pragmatique et consensuelle. Le GATT a été créé en 1947 en tant qu'organisme provisoire destiné à aider les pays à libéraliser leur commerce. Son rôle était de codifier et d'enregistrer une série de baisses de tarifs que ses membres souhaitaient effectuer, et de fournir une structure qui crédibiliserait ces réductions. Pour décourager l'inversion ou l'annulation des réductions de tarifs, il limitait le recours à des mesures qui instaurent des droits de manière *ad hoc* (comme l'antidumping et les protections d'urgences) et autres mesures équivalentes, comme des taxes internes sur les importations. Il définissait également quelques mécanismes importants pour le système commercial, comme par exemple l'estimation des valeurs commerciales à des fins douanières.

Une notion fondamentale du GATT – la clé de voûte du système commercial mondial actuel – est la non discrimination entre les différentes sources d'un même produit importé. La non discrimination est instaurée en obligeant les membres à s'accorder les uns aux autres le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) sauf dans des circonstances bien définies. Avec l'assurance de non discrimination, si A négocie une baisse dans un tarif de B, A sait que B ne compromettra pas l'intérêt commercial de sa démarche en offrant à C un tarif encore plus bas. Dans l'autre sens, A sera ainsi plus enclin à « acheter » cette concession en réduisant un droit qu'il impose sur un produit de B, ce qui encourage la libéralisation du commerce.

Pendant 50 ans, le GATT a fonctionné d'une manière tranquille, consensuelle, sous l'impulsion de ses membres. Il n'a pas « arbitré » les conflits commerciaux, il avait au contraire un procédé de résolution des conflits qui se préoccupait moins de la loi que de résoudre les conflits d'une manière qui préservait les équilibres négociés précédemment, maintenant le consensus, et permettait au train de la libéralisation de continuer à progresser. L'OMC, qui fut créée en 1995 pour superviser le GATT et quelques autres accords, est plus legaliste, mais continue à rechercher des solutions pragmatiques et mutuellement acceptables. L'OMC fait appliquer un certain nombre de règles de conduite, pas un nombre de décisions, il veille à ce que les membres respectent les obligations qu'ils ont acceptées, et obtiennent les droits convenus plutôt que des décisions économiques en

tant que telles. L'OMC/GATT a sans aucun doute été une force agissant pour le bien de l'économie, mais son rôle n'a pas été défini en ces termes.

Par tradition, le GATT ne s'occupait pas de politique intérieure. Il n'avait aucune capacité à obliger les pays membres à libéraliser s'ils ne le souhaitent pas, et il était très peu exigeant dans ses recommandations concernant la nature de la législation nationale. L'OMC va plus loin. Sa portée, et la notion d'« engagement unique » – qui veut que les membres doivent souscrire à (pratiquement) toutes les règles, plutôt que d'avoir des volets optionnels comme c'était le cas précédemment – est plus contraignant pour les gouvernements. Néanmoins, l'OMC, comme le GATT, ne peut être efficace que s'il procède plus ou moins par consensus.

Dans ce contexte, l'OMC peut améliorer la situation des pays en développement de quatre manières :

1. Si suffisamment de membres le souhaitent, il peut organiser des sessions (rounds) périodiques de négociation qui offrent aux membres des possibilités de et des incitations à réduire leurs barrières au commerce.

2. Il fournit des lignes directrices pour la politique nationale, directement dans certains cas, mais plus souvent indirectement, en préparant le cadre du débat. Les gouvernements qui souhaitent résister à des intérêts particuliers disposent d'un précieux appui s'ils peuvent invoquer des dispositions inscrites dans les accords de l'OMC. De même, les lobbies sont renforcés si l'OMC approuve clairement les mesures qu'ils souhaitent, même avec des conditions. « Si 145 pays ont discuté et confirmé la légitimité de la mesure X, » peuvent-ils dire « comment le gouvernement aurait-il le droit de nous en refuser les bénéfices ? » (La réponse est : « pratiquement tous les droits », car l'OMC définit des critères minimums, pas des normes, mais c'est une idée difficile à faire passer)²⁰.

3. Il peut protéger les droits des membres de l'OMC contre les infractions aux règles commises par d'autres membres. Il ne peut cependant pas assurer les membres contre tout dommage²¹.

4. Il constitue un forum et un mécanisme permettant aux gouvernements de gérer les répercussions du commerce des pays membres pour leurs partenaires. Bagwell et Staiger (1998) montrent comment les traditions de réciprocité et de non discrimination du GATT se combinent pour minimiser ces répercussions. Réciprocité, car deux membres qui offrent

20. Pour faire un parallèle, disons que la loi m'autorise à fumer, dans certaines conditions. Cela ne veut pas dire que fumer est bon pour moi, et cela ne m'aide pas à empêcher mes enfants de fumer.

21. Par exemple, si un pays est lésé par l'irruption d'un autre pays dans ses marchés à l'exportation, il n'y a rien – absolument rien – que le GATT puisse faire.

les mêmes concessions tarifaires ont de fortes chances de produire des termes de l'échange qui compensent (au moins en partie) ces problèmes, et non discrimination, car celle-ci empêche la formation de coalitions agressives.

Ces quatre possibilités sont des éléments de référence pour évaluer les règles actuelles de l'OMC concernant les AIR et voir si elles peuvent être améliorées.

Les règles pour les AIR : utiles, mais pas infailibles

L'article XXIV du GATT précise les conditions auxquelles les pays peuvent transgresser la clause NPF en formant des AIR. Il impose cependant trois restrictions principales :

- Ils ne doivent pas « dans leur ensemble » augmenter la protection à l'encontre des pays exclus ;
- Ils doivent réduire leurs tarifs intérieurs à zéro et abolir « les réglementations commerciales restrictives » autres que celles autorisées par d'autres articles du GATT ;
- Ils doivent porter sur « l'essentiel des échanges commerciaux. »

La logique du GATT est essentiellement mercantiliste – elle affirme les droits des partenaires à accéder aux marchés – plutôt qu'économique, et met l'accent sur les coûts et les avantages économiques de cette politique. De ce point de vue, les deux premiers principes sont sensés. La règle qui s'oppose à une augmentation de la protection contre les pays exclus préserve le caractère sacré des engagements tarifaires, en assurant que la formation d'un AIR ne permette pas de revenir sur les engagements passés. Elle est assortie d'une obligation d'accorder des compensations aux partenaires qui auraient à souffrir des hausses de tarifs induits par l'AIR si les autres réductions effectuées pour préserver le tarif moyen ne constituent pas un équilibre concessionnaire équitable. Avec le Mémoire d'Accord sur l'interprétation de l'article XXIV adopté au terme de l'Uruguay Round en 1994, qui définit la manière d'évaluer les barrières tarifaires pour les AIR, ces dispositions offrent des assurances raisonnables concernant les barrières auxquelles pourraient se heurter les non membres.

La condition ramenant les tarifs intérieurs à zéro contribue à préserver la clause NPF en en faisant une exception de type « tout ou rien ». Si les pays avaient la possibilité de négocier différents niveaux de préférence avec chaque partenaire commercial, la non discrimination obligatoire serait sérieusement mise à mal. Aucun membre ne pourrait être assuré d'obtenir les avantages qu'il espère en négociant une baisse de tarif avec un partenaire, sur la base de la réciprocité. De même, si une union doua-

nière est un premier pas vers la construction d'une nation, il n'est pas bon qu'un traité commercial international fasse obstacle à une telle démarche. Donc, un libre-échange intérieur tel qu'il est (habituellement) pratiqué à l'intérieur d'un pays semblerait constituer une dérogation acceptable à la NPF, mais pas des préférences. La troisième condition renforce cette interprétation en demandant un degré sérieux d'engagement envers l'AIR pour ce qui est de la couverture sectorielle.

L'article XXIV est également utile si on le considère comme un guide en matière de politique économique. L'obligation de ne pas relever le niveau moyen de protection à l'encontre des exportations des pays exclus ne se borne pas à respecter les droits d'accès au marché de ces pays mais elle ferme également une autre voie à plus de protectionnisme. Ceci est souhaitable dans tous les cas, mais dans le contexte des AIR, les dangers et les coûts du détournement de commerce seront plus grands si les membres peuvent relever leurs tarifs extérieurs. Les deuxième et troisième conditions, pas de tarif intérieur et un large champ d'application sont importants pour éviter les tentations politiques d'utiliser les tarifs pour favoriser certaines industries nationales ou certains partenaires étrangers ; elles contribuent aussi à empêcher les AIR d'échanger des concessions qui provoqueraient des détournements de commerce pour éviter des créations de commerce politiquement embarrassantes. Ces règles obligent les partenaires potentiels à s'engager à une réelle intégration de leurs marchés avant de pouvoir aller de l'avant.

L'article XXIV peut en général contribuer à améliorer un AIR, mais il n'est certainement pas suffisant pour une bonne politique économique. Même si ses dispositions étaient appliquées sans exception, elles n'empêcheraient pas les mauvais AIR. Ceux qui sont entièrement conformes au GATT peuvent malgré tout provoquer des détournements de commerce ; les pays exclus peuvent voir leurs termes de l'échange se détériorer, la protection peut augmenter, et des institutions peuvent se créer qui réduisent la probabilité de mesures libérales.

En outre, il y existe de grandes difficultés à interpréter les conditions de l'OMC au régionalisme. En dépit du Mémorandum de l'Uruguay Round, il n'y a pas d'accord sur la signification exacte du terme « l'essentiel des échanges commerciaux », même pas pour dire s'il désigne la proportion du commerce global concernée ou s'il exige que tous les grands secteurs de l'économie soient inclus. De même, la manière de traiter les barrières non tarifaires dans l'évaluation globale des restrictions commerciales n'est pas définie, pas plus que les règles d'origine. La disposition voulant que « les autres réglementations commerciales restrictives » soient levées entre pays membres est formulée de manière ambiguë : plusieurs exceptions à

cette disposition sont mentionnées explicitement, mais d'autres, comme les mesures antidumping et les protections d'urgence, ne le sont pas. Une intégration totale entre les membres d'un AIR abolirait ces barrières, et donc leur maintien – comme par exemple dans l'ALENA et les Accords Euro-Méditerranéens – semble indiquer qu'il n'y a pas la volonté d'aller très loin dans cette direction.

Peut-être à cause de ces ambiguïtés, l'article XXIV a été notoirement appliqué sans beaucoup de rigueur. Les AIR doivent être notifiés au GATT, et jusqu'en 1996 chacun d'eux était alors examiné par un groupe de travail *ad hoc*, pour vérifier sa conformité à l'article XXIV. Selon l'OMC (1995: 16), sur 69 rapports de groupes de travail remis jusqu'à et y compris 1994, six seulement avaient été en mesure de conclure que l'AIR était en conformité avec l'article XXIV et seulement deux de ces six – le CARICOM et l'union douanière entre Slovaques et Tchèques – étaient encore en vigueur. Les autres groupes de travail n'avaient pas conclu que les accords n'étaient pas conformes, ils avaient tout simplement laissé la question en suspens.

Cette forme d'agnosticisme est essentiellement le résultat du caractère consensuel du GATT. Le premier test sérieux de l'article XXIV fut le Traité de Rome qui instaura la Communauté économique européenne. La pression politique en sa faveur était énorme : les pays de la CEE auraient presque certainement fait passer la CEE avant le GATT s'il y avait eu un conflit, et les États-Unis étaient très favorables au traité. Celui-ci, cependant, n'était manifestement pas conforme à l'article XXIV, et donc la seule solution possible était de ne pas mener l'examen à son terme²². Avec un tel départ, et avec l'empressement de la CEE à soutenir à peu près tous les AIR au sein du GATT, l'obligation pour les groupes de travail d'arriver à un consensus, et l'incapacité du GATT à adopter une résolution défavorable sans l'assentiment de la partie en tort, il n'y a rien de surprenant à ce que les examens subséquents furent encore moins sévères²³. Les choses ne se sont pas améliorées avec la création d'une Commission des Accords commerciaux régionaux (CACR, voir ci-dessous) pour effectuer ces examens. L'incapacité de se prononcer sur la conformité ne signifie pas que les

22. Par exemple, dans son examen du traité, le chef du secrétariat du GATT émit « l'opinion, sur laquelle il croit qu'il n'y a pas de désaccord, que l'incidence du tarif commun est supérieure à celle des tarifs effectivement appliqués par les États membres au moment de l'entrée en vigueur du Traité de Rome » (Document GATT C/M/8, para. 6, cité dans GATT 1994 : 750).

23. En vertu des procédures du GATT, il fallait l'unanimité pour pouvoir déclarer une partie en violation de ses obligations (et donc l'assentiment de la partie en cause). Ce n'est pas le cas pour l'OMC.

règles n'ont eu aucun effet, car nous ne savons pas dans quelle mesure elles ont influencé la structure des AIR qui ont été créés, ni combien de projets elles ont découragé²⁴. Ce n'est pas une performance encourageante, cependant, ni du point de vue de l'application des règles en vigueur, ni dans la perspective d'une nouvelle rédaction de ces règles pour augmenter leur capacité à distinguer un bon AIR d'un mauvais.

Enfin, les articles XXIV.10 et XXV du GATT peuvent être utilisés pour accorder des dérogations qui légalisent des mesures normalement interdites. Ce fut le cas pour la CECA en 1952 et pour le Pacte Automobile canado-américain de 1965. À l'OMC, les dérogations sont encore possibles, mais elles sont limitées dans le temps.

Règles plus souples pour les pays en développement. Comme si tout cela ne suffisait pas, la Clause d'habilitation de 1979 apporte une nouvelle complication. Celle-ci assouplit considérablement les conditions à la création d'un AIR qui ne réunit que des pays en développement. Elle abandonne toute référence au champ d'application de l'accord, et permet aux pays en développement de réduire les droits sur les échanges mutuels comme ils le souhaitent ou de prendre des mesures non tarifaires « conformément aux critères ou aux conditions qui pourraient être prescrites » par le GATT. Elle ajoute à cette première condition une clause non opérationnelle, à savoir que l'AIR ne constitue pas un obstacle aux réductions tarifaires NPF et ne causent pas « des difficultés indues au commerce de toutes autres parties contractantes. »

En pratique, les pays en développement ont virtuellement obtenu carte blanche. Douze accords préférentiels ont été notifiés sur la base de cette « clause d'habilitation », dont l'ALADI, l'ANASE et le CCG. Des préférences internes de l'ordre de 25 % et 50 % figuraient dans le projet de l'ASEAN, dans de nombreux accords de l'ALADI et du CCG. Il n'y a guère de signes que ces préférences intérieures aient ébranlé les accords

24. Au sein du GATT on a eu le sentiment que l'article XXIV a influencé la structure des accords entre le Canada et les États-Unis et entre les États-Unis et Israël (communication personnelle d'un haut fonctionnaire du GATT, 1999). Nous pouvons aussi identifier des cas où les règles de l'OMC, ou leurs équivalents, ont empêché la création d'AIR. Par exemple, en 1932, les États-Unis et le Royaume-Uni ont refusé de renoncer à leurs droits NPF, empêchant ainsi la mise en œuvre de la Convention d'Ouchy, un précurseur de l'union douanière du Benelux (Viner, 1950). De même, les négociateurs de l'Accord multilatéral sur l'Investissement (AMI) n'ont pas trouvé le moyen d'empêcher que certaines concessions aux États membres en matière de services soient également applicables aux États non membres en raison de la clause NPF du GATS, et ont donc renoncé à ces concessions. L'article V du GATS autorise des accords régionaux, mais l'AMI avait une portée trop restreinte pour être considéré comme tel.

NPF avec les autres partenaires commerciaux, mais jusqu'il y a peu, ces pays ne concluaient pas d'accords NPF. En effet, jusqu'à la fin des années 1980, le recours fréquent des pays d'Amérique latine et d'Afrique à des accords régionaux et leur faible participation dans les négociations multilatérales donnent à penser qu'une forme de coopération s'est substituée à une autre. Et les accords sectoriels qui abondaient en Amérique latine sont plus inquiétants encore. Nogués et Quintanilla (1993) avancent qu'il ne fait guère de doute que les 17 accords signés en 1986 entre le Brésil et l'Argentine ont causé d'importants détournements de commerce.

La Clause d'Habilitation réduit encore la faible discipline imposée par l'article XXIV. Même si l'article XXIV n'empêche pas de nombreuses pratiques nuisibles, il fait en sorte qu'elles ne puissent pas acquérir un vernis légal. Donc, si le GATT a sciemment et volontairement autorisé l'ALALE (1960) et la déclaration initiale de l'ANASE (1977) à violer l'article XXIV (Finger, 1993b), il a au moins imposé des négociations continues entre les membres et a préservé la possibilité d'un recours à travers le processus de règlement des différends. La Clause d'Habilitation, avec ses dispositions encore plus larges, amoindrit encore ce recours ²⁵.

Failles dans les règles sur les services. L'article XXIV et la Clause d'Habilitation du GATT portent sur le commerce des marchandises. L'équivalent dans le secteur des services et du GATS est l'article V, qui est étroitement inspiré de ceux-ci (voir les Annexes à ce livre). L'obligation de ne pas créer d'obstacles au commerce des pays en développement est encore plus clairement affirmée, il s'applique secteur par secteur et non « dans l'ensemble », et les fournisseurs de services venant de pays tiers qui réalisaient déjà « des opérations commerciales substantielles » sur le territoire de l'AIR avant la création de celui-ci devront recevoir le même traitement que les membres de l'AIR. L'ambiguïté du terme « l'essentiel des échanges » n'est que légèrement réduite avec une note expliquant que le terme « substantiel » doit s'entendre « du point de vue du nombre de secteurs, du volume des échanges affectés et des modes de fourniture. » Pour tous les secteurs, l'accord prévoit « l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination » ainsi que « l'élimination des mesures discriminatoires existantes et/ou l'interdiction de nouvelles mesures discriminatoires ou plus discriminatoires », mais cela ne représente pas grand-

25. Une question reste en suspens : l'article XXIV peut-il s'appliquer à un accord fondé sur la Clause d'Habilitation ? Cette question a été posée par les États-Unis à propos du MERCOSUR.

chose²⁶. Les pays en développement obtiennent « une certaine flexibilité » en ce qui concerne la discrimination, et sont exemptés d'accorder le traitement AIR aux firmes de pays tiers qui auraient des « opérations commerciales substantielles » dans les pays membres.

*Propositions pour améliorer les règles des AIR :
le « possible » et le « souhaitable » ne coïncident pas.*

Les règles de l'OMC concernant les AIR ne sont pas exactement battues en brèche, mais elles craquent, et cela vaut la peine de se demander ce que l'on peut faire à ce sujet. Nous parlons ici de leur contenu économique et de leurs avantages, ainsi que des possibilités de réforme. Nous souhaitons également que toute réforme soit claire et opérationnelle, et réduise l'ambiguïté plutôt que d'y ajouter. La faisabilité, qui dépend de l'attitude des pays membres et de la nécessité de rester dans le cadre fondamental, pragmatique et consensuel, du GATT, nous semble être plus une contrainte qu'une base pour élaborer des règles économiquement avisées²⁷. Peu de pays membres d'AIR semblent rechercher une plus grande discipline, et moins encore l'UE et les États-Unis. L'UE semble se concentrer sur l'élargissement – extension des accords méditerranéens et mise en œuvre de l'Accord de Cotonou – alors que les États-Unis poursuivent activement les négociations sur la ZALE. Ni l'UE ni les États-Unis n'ont fait des propositions à la conférence ministérielle de l'OMC de Seattle, et bien qu'ils aient accepté que la question soit inscrite dans le Programme de Doha pour le développement, aucun des deux n'a cherché à faire avancer la question²⁸.

Un AIR qui ne réduit pas ses barrières extérieures crée presque inévitablement des détournements de commerce. Un remède serait d'obliger les AIR à libéraliser, à la fois pour réduire les détournements et pour favoriser la création de commerce extérieur avec les non membres. Finger (1993b) considère ces réductions comme un « prix » à négocier pour convaincre les non membres à renoncer à leurs droits NPF. Cependant, le degré de concessions que les parties sont disposées à accepter dépend des règles en vigueur et des mécanismes qui les appliquent, qui définissent ce qui se passerait si les négociations échouent. Malheureusement, ces dispositions ne laissent pratiquement aucun pouvoir de négociation aux non membres. C'est pourquoi d'autres auteurs ont avancé des propositions plus concrètes.

26. Ensemble, ces dispositions ne semblent pas devoir porter sur les secteurs qui ne sont pas compris dans l'AIR, bien que ceux-ci puissent encore être couverts par les obligations des membres envers le GATS.

27. Schott (1989) a réalisé une première étude de ces questions.

28. Document OMC JOB (99)/4797/Rev. 2.

Une plus grande libéralisation de la part des AIR. Bhagwati (1993) propose qu'il y ait une obligation que pour chaque chapitre tarifaire, le tarif extérieur commun d'une union douanière soit consolidé au tarif minimum pratiqué par l'un des membres pour ce chapitre. Cette mesure ne garantit pas l'élimination du détournement de commerce (supposons que les droits de trois membres soient de 98 %, 99 % et 100 %) mais elle le réduirait certainement. Elle imposerait un prix (mercantiliste) élevé à la formation d'un AIR que seuls des partisans « sérieux » de l'intégration accepteraient de payer, et elle serait, dans l'ensemble favorable à la libéralisation du commerce. Cette réforme a le mérite de la clarté et si elle était possible, elle serait économiquement souhaitable. Cependant, sa nature exigeante fait qu'elle a peu de chances de s'imposer dans les circonstances actuelles.

Serra *et al.* (1997) proposent que les membres d'une ALE soient tenus de consolider leurs tarifs au niveau réel en vigueur à la veille de la création de l'AIR. Sans parler de l'effet que ceci pourrait avoir sur les tarifs appliqués avant l'AIR, cette proposition est aléatoire dans sa portée en matière de libéralisation, et réduit donc son autorité morale. Bhagwati, en revanche, éliminerait tout simplement les AIR. Comme sa proposition en matière d'union douanière, celle-ci est en cohérence avec sa volonté de limiter les AIR à ceux qui s'engageraient sur la voie d'une intégration en profondeur, mais elle aussi se heurte à des problèmes de faisabilité, surtout que certaines ALE vont très loin dans d'autres directions et sont devenues la forme la plus répandue d'intégration régionale.

Conditions pour les règles d'origine. La question des règles d'origine est liée à celle des ALE. Serra *et al.* (1997) propose qu'elles ne puissent pas être plus strictes qu'avant l'AIR. Ceci est louable mais, en pratique, difficile à établir, *ad hoc* par nature, ouvert à la manipulation, et potentiellement très complexe compte tenu des changements technologiques. Une meilleure approche serait une disposition interdisant la manipulation de telles mesures à des fins protectionnistes, qui exigerait par exemple que les pays souscrivent à un ensemble de règles acceptées internationalement, ou qui demanderait que les règles préférentielles soient les mêmes que les règles non préférentielles. R. Wonnacott (1996) propose une liste de réformes plus souples dans cette voie : que les règles d'origine soient interdites lorsque les droits diffèrent entre membres de, disons, moins de deux pour cent, que pour chaque produit elles soient interdites pour le membre de l'ALE qui a le tarif le plus bas, et ainsi de suite. Ces règles seraient acceptables, mais elles n'auraient qu'un effet superficiel.

Exportations. Le mauvais critère. Une proposition recommande d'organiser *ex post* une étude pour établir si les exportations des pays non membres ont baissé depuis la création de l'AIR et, dans ce cas, de deman-

der des changements de politique (McMillan, 1993). Bien qu'elle soit souvent prise au sérieux (voir, par exemple, Frankel, Stein et Wei, 1997), cette proposition est erronée dans pratiquement tous ses aspects. Les exportations sont le mauvais critère (le bien-être dépend des importations, pas des exportations) ; les objectifs quantitatifs sont la mauvaise façon de formuler une politique commerciale (ils créent plus de rentes et de pouvoirs de marché que les tarifs) ; la modélisation économique est encore trop imprécise pour permettre d'identifier les causes de manière crédible, et les ajustements *ex post* après cinq ans n'offrent pas la prévisibilité nécessaire aux investisseurs.

Application plus énergique des règles existantes. Deux propositions qui pourraient être plus réalisables consistent à appliquer plus rigoureusement les règles existantes. Même celles-ci se heurtent aujourd'hui à une vive opposition et auront besoin d'un fort engagement de la part des pays de l'OMC pour être appliquées. Pour être acceptées par les grandes puissances, elles devront certainement être assorties d'une clause d'antériorité pour garantir aux AIR existants qu'ils ne seront pas remis en cause par de nouvelles interprétations.

1. Une définition précise, et appliquée, du terme « l'essentiel des échanges commerciaux », serait une innovation utile. Un indicateur quantitatif serait clair, mais il devrait être élevé, car le genre de restrictions commerciales que les pays souhaitent habituellement maintenir perturbe déjà sérieusement le commerce. Le chiffre fréquemment cité de 80 %, qui remonte aux considérations du Traité de Rome, n'est pas adéquat. Même les 90 % qui semblent retenus dans les discussions EU-MERCOSUR, ne démontre pas de véritables intentions d'intégration. Nous recommanderions 95 % après dix ans, et 98 % après 15 ans.

2. De même, une vision plus contraignante des « autres réglementations commerciales plus rigoureuses » – pour assurer que ces réglementations couvrent bien les effets des règles d'origine sur les pays exclus et que des barrières manifestes comme les actions de sauvegarde et les droits antidumping soient abolis à l'intérieur – serait utile. Une obligation de ce genre augmenterait le degré de création de commerce, car les sauvegardes et l'antidumping ont ouvertement pour objet de préserver le niveau de la production nationale. Et donc, ces obligations relèveraient la barre politique pour un régionalisme « sérieux ».

Des réformes plus radicales Il y a trois principales propositions pour créer une « dynamique libérale » :

1. *Durées limitées.* Srinivasan (1998) propose que les AIR ne soient autorisés que pour une durée limitée. Toutes les concessions accordées à un AIR seraient étendues aux autres pays, disons, cinq ans plus tard. Ceci

revient en fait à interdire les AIR, et empêcherait certainement les gains qui pourraient être obtenus sur la voie de l'intégration en profondeur ou de la création d'une nation. Cette proposition n'a guère de chance (d'être retenue).

2. « Libre accès ». Depuis, au moins, la contribution américaine à la commission préparatoire à la Conférence monétaire et économique de Londres de 1933, les experts et les politiques ont soutenu qu'obliger les AIR à admettre tout pays qui s'engagerait à respecter leurs règles réduirait les effets néfastes pour les pays exclus et engagerait une dynamique libérale (Viner, 1950) Si cela est vrai, à condition que l'admission puisse être assurée, pratiquement tous les AIR en existence ont des conditions géographiques à l'adhésion, et ont des dispositifs imposant des négociations préalables qui compromettent le « libre accès » (voir encadré 8.4).

3. *Interdiction*. Bagwell et Staiger (1998) affirment que les AIR réduisent nécessairement la capacité de l'OMC à remédier aux retombées de la politique commerciale d'un pays sur le bien-être d'un autre par des négociations tarifaires entre eux. Ceci peut conduire à une diminution de telles négociations et à des résultats moins favorables pour celles qui ont lieu. La conclusion est que, comme l'affirme Bhagwati, les ALE devraient être interdites (Le raisonnement est moins solide en ce qui concerne les unions douanières, surtout si les partenaires ont des objectifs commerciaux « similaires »).

Bricolage institutionnel : Le CACR. La Commission sur les accords commerciaux régionaux (ndt : CRTA en anglais), qui rend compte au Conseil général de l'OMC, a été établie en février 1996 pour accroître la transparence, l'efficacité et la cohérence de la politique de l'OMC à l'égard des AIR. Elle fut considérée comme un moyen d'assurer une meilleure surveillance des nouveaux AIR, puisqu'un seul organisme les examinerait tous avec les mêmes critères et avec des demandes plus exigeantes en matière de notification et d'information. Le CACR entreprendrait également périodiquement un examen des AIR existants et pourrait résoudre certains problèmes systémiques qui subsistent après l'Uruguay Round. Cet examen plus approfondi était considéré comme un moyen d'arriver à un meilleur respect des dispositions de l'OMC, alors que l'étude des questions théoriques permettrait d'affiner les règles et de les codifier de manière plus précise.

Malheureusement, six ans plus tard le CACR n'a pas encore atteint son rythme de croisière. Son évaluation des cas particuliers a été paralysée par l'absence de règles systémiques claires, et ses discussions restent bloquées précisément sur les termes « essentiel des échanges » et « autres réglementations » qui avaient empoisonné les négociations de l'Uruguay

Round. En décembre 2000, le CACR avait entrepris l'examen de 86 AIR (dont 32 hérités de groupes de travail précédents). Il avait terminé l'analyse factuelle de 62 d'entre eux mais avait été « incapable de parvenir à des conclusions à leur sujet » (rapport du président du CACR au conseil général de l'OMC, décembre 2000).

Le CACR est la clé d'une amélioration de la gestion à court terme des AIR par l'OMC. Bien que les AIR puissent être contestés si des pays tiers s'estiment lésés (du moins jusqu'à ce que le CACR aura formellement certifié leur conformité aux règles de l'OMC), des questions comme le « sérieux » de leurs intentions d'intégration ne peuvent pas être mis en cause. Les pays membre ne portent habituellement pas leurs différends devant l'OMC, et les pays tiers ne demanderont vraisemblablement pas aux AIR d'inclure des secteurs supplémentaires s'ils craignent que cette démarche ne provoque davantage de détournement de commerce²⁹. De même, pourquoi un pays tiers chercherait-il à épargner aux membres d'un AIR les lois antidumping dont ils se menacent les uns les autres ? Et donc, si les questions de l'étendue de l'application de l'AIR ou la profondeur de l'intégration sont négligées au départ, elles le sont pour toujours.

Récemment, pourtant, un AIR a été cité devant le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Dans le cadre de l'union douanière entre l'UE et la Turquie, cette dernière a imposé des quotas sur les importations de certains produits textiles et d'habillement de manière à ce que les quotas de l'UE (en vertu de l'Accord multifibre) ne soient pas affectés par une déviation de commerce. L'Inde a protesté et a obtenu la condamnation des quotas, pour le motif que ceux-ci n'étaient pas essentiels pour l'union douanière. Le comité saisi a estimé qu'il fallait trouver une autre solution pour atteindre l'objectif souhaité par la Turquie. Ce pouvait être des droits de douane (pour lesquels l'Inde pourrait demander des compensations), abolir les restrictions instaurées par l'UE, ou recourir à des règles d'origine pour limiter le mouvement de produits provenant des pays tiers de la Turquie vers l'UE. La décision dénote une volonté de subordonner l'article XXIV à d'autres parties du GATT, ce qui pourrait avoir d'importantes répercussions pour de nouvelles unions douanières ou des élargissements.

Les règles de l'OMC sur le régionalisme sont loin d'être parfaites, mais il est impossible de concevoir des règles qui pourraient distinguer à coup sûr les AIR bénéfiques des nuisibles. Si l'on souhaite continuer dans ce

29. Les États-Unis et leurs partenaires utilisent encore les procédures de règlements des différends de l'OMC, mais il n'y a jamais eu un différend officiel entre l'UE et aucun pays avec lequel l'Union a un AIR en bonne et due forme.

sens, il faudra que cela soit fait au cas par cas par le CACR. Mais celui-ci est confronté à un grave problème de temps. Si les accords ne sont pas soumis à l'OMC peu après le début des négociations – et donc dans une forme très provisoire – les examens interviendront souvent trop tard pour influencer sur leur forme de départ ou pour influencer le débat public. Si l'examen propose alors des modifications, qui viendraient modifier des compromis soigneusement négociés, elles seraient mal accueillies, voire rejetées par les membres, ce qui est embarrassant pour une organisation consensuelle. Il faudrait donc un courage politique considérable pour faire appliquer les conclusions de la CACR jusqu'à ce que ces recommandations soient suffisamment comprises et respectées par les membres pour qu'ils les respectent dès le départ. Un tel processus d'examen et de réponses bénéficierait d'études économiques détaillées des AIR, allant bien au-delà des dispositions légales de l'article XXIV du GATT et de l'article V du GATS. Mais à la fois au départ et à l'arrivée, la responsabilité de mettre sur pied un bon AIR incombe aux gouvernements eux-mêmes.

Conclusion : les règles ne sont pas la solution

La réglementation n'est pas la solution, ni même une grande part de la réponse, pour s'assurer que le régionalisme soit bénéfique. Disons plutôt que la compréhension est indispensable. En définitive, sauf pour ce qui est des contraintes imparfaites sur les effets pour les pays exclus, les gouvernements agiront dans ce qu'ils croient être le meilleur intérêt de leur pays, et les règles peuvent éclairer ces intérêts en informant les parties du débat sur les opinions et les pratiques acceptées. Mais sur des sujets aussi spécifiques et particuliers que des AIR, il y aura toujours quelqu'un pour justifier les exceptions à la norme, et aucun ensemble de règles ne pourra jamais réussir à faire la distinction entre un AIR bénéfique et un autre qui ne le serait pas. Donc il semble peu probable que les efforts déployés pour réécrire les règles de l'OMC sur les AIR soient justement récompensés.

Aucune réforme fondamentale de l'article XXIV du GATT et de l'article V du GATS proposées à ce jour ne semble en mesure de réunir suffisamment de soutien politique pour prospérer, et aucune des petites réformes ne semble justifier l'effort nécessaire. En conséquence, nous faisons les propositions suivantes :

- étendre les obligations de l'article XXIV et de l'article V aux AIR entre pays en voie de développement
- faire respecter rigoureusement ces obligations par l'entremise du CACR, notamment ceux qui concernent le champ d'application des accords et la profondeur de la libéralisation

– utiliser la procédure de règlement des différends pour faire respecter le droit des pays en développement de ne pas avoir à subir des augmentations de la protection, qu’elles soient directes ou indirectes, par le biais d’instruments comme les règles d’origine.

Même ces mesures demanderont de gros investissements de capital politique de la part de nombreux pays. Nous proposons donc que des études continues soient entreprises sur certains AIR, pas seulement au regard de l’article XXIV et de l’article V, mais aussi sur les effets globaux des AIR sur les performances économiques. Ceci aiderait les décideurs et l’opinion publique à comprendre ce qu’ils peuvent et ce qu’ils ne peuvent pas attendre de l’intégration régionale.

CHAPITRE 9

LES RÈGLES DE BASE DU RÉGIONALISME

L'expérience montre qu'une politique commerciale internationale sensée est une condition fondamentale du développement économique. Dans presque toutes les circonstances, une telle politique enjoint de maintenir les frontières ouvertes au commerce des biens et des services et aux investissements directs à l'étranger. La meilleure manière de mettre en œuvre cette ouverture est la réduction impartiale des barrières au commerce et à l'investissement pour tous les partenaires, par une libéralisation commerciale non préférentielle. L'expérience montre aussi que la libéralisation unilatérale du commerce est souhaitable, que les partenaires réduisent ou non leurs propres barrières en contrepartie. Mais des pressions politiques peuvent pousser les gouvernements vers le régionalisme (libéralisation commerciale préférentielle) et, dans certaines circonstances, des AIR peuvent être la solution appropriée aux besoins politiques nationaux. Par exemple, des AIR peuvent conférer une crédibilité à certains régimes politiques, aider à résoudre leurs problèmes politiques, ou augmenter la concurrence.

Que les AIR soient souhaitables pour un objet précis ou qu'ils naissent pour des raisons essentiellement politiques, il y a beaucoup à gagner s'ils sont conçus en gardant à l'esprit l'efficacité économique. Même si leur objectif n'est manifestement pas économique (augmenter la sécurité nationale, par exemple) il importe de réduire au minimum le prix économique à payer pour les avantages obtenus. Il est malheureusement impossible de définir des règles politiques universelles qui s'appliqueraient à tous les AIR, car dans chaque cas, tant de choses dépendent de circonstances particulières. Nous pouvons, cependant, rassembler un certain nombre

de règles de base, concrètes et assez robustes, qui peuvent s'appliquer largement et servir utilement de référence par rapport à un projet donné. Dans ce qui va suivre, ces règles de base sont rassemblées sous la forme de huit messages centraux, tirés des analyses contenues dans les chapitres précédents.

MESSAGE 1 : UTILISER LES AIR POUR ENCOURAGER LA CONCURRENCE

Si le gouvernement d'un pays en développement souhaite adhérer à un AIR, il devrait l'utiliser comme un moyen de favoriser la concurrence. Les gouvernements doivent chercher à savoir si l'AIR favorisera une plus grande concurrence sur les marchés nationaux et devraient veiller à incorporer dans les statuts des dispositions à cet effet.

Pour augmenter les chances que ce critère soit respecté :

1. Minimiser l'ampleur de la discrimination contre les non membres en profitant des possibilités qu'offre l'AIR de réduire la protection à l'encontre du reste du monde, unilatéralement si nécessaire. Ceci est particulièrement important pour les petits pays.
2. Résister aux pressions des lobbies sectoriels en faveur de mesures qui détourneront le commerce. Réduire au minimum les exceptions à l'extension du libre-échange régional, y compris dans les services.
3. Aller au-delà de l'abolition des barrières commerciales conventionnelles et lever également les barrières « invisibles » liées à l'application des règlements et des procédures.
4. Inclure des engagements solennels accordant le droit d'établissement ou le statut national aux investisseurs directs étrangers, y compris dans les marchés des services.

MESSAGE 2 : NORD-SUD, C'EST MIEUX QUE SUD-SUD

Tous les partenaires ne sont pas égaux. Les AIR avec des pays à revenu élevé ont plus de chances de générer des gains économiques importants que ceux conclus avec des pays plus pauvres.

1. Les gouvernements des pays en développement qui souhaitent adhérer à un AIR devraient en général chercher à les former avec des pays ou des blocs voisins assez grands et riches. De par leur taille et (normalement) leur efficacité, de tels partenaires ont plus de chances d'augmenter la concurrence intérieure et d'être de meilleures sources de commerce et de transferts de technologie liés aux IDE. Pour peu que les partenaires soient réellement intéressés dans la performance du pays en développe-

ment, les partenaires riches apporteront davantage de crédibilité institutionnelle et politique que des pays plus pauvres.

2. Si les partenaires riches offrent déjà, dans une large mesure, un accès libre et sans droits, un AIR Nord-Sud peut occasionner d'importants transferts vers les producteurs du Nord, qui réduiront le bien-être du partenaire du Sud. Il faudra veiller à ce que les avantages correspondants tels que la crédibilité, les transferts financiers et l'accès aux marchés les plus sensibles du partenaire, soient assurés avant de s'engager dans l'AIR.

3. Pour réduire l'importance des éventuels transferts de ressources, les gouvernements devraient réduire le niveau moyen des tarifs douaniers et autres barrières appliqués aux pays non membres.

4. Les AIR entre petits pays ont de fortes chances de provoquer des détournements de commerce. S'ils sont mis en œuvre, il faudra veiller à s'assurer les avantages d'un plus grand marché « intérieur » (régional) en augmentant la concurrence intra-bloc. Il faudra également veiller à réduire la protection contre le reste du monde afin de s'assurer les avantages d'une plus grande concurrence extra-bloc.

5. Les AIR entre économies pauvres peuvent provoquer des divergences de revenus entre les partenaires, qui pourraient être gravement néfastes à certains (normalement les moins développés et les plus pauvres) et provoquer des tensions politiques entre eux. Ces effets pourraient être atténués en réduisant les barrières commerciales avec les pays non membres et en prévoyant des compensations pour les pertes de recettes douanières.

MESSAGE 3 : POUR GAGNER EN CRÉDIBILITÉ IL FAUT ÊTRE EXPLICITE

Les AIR peuvent augmenter la crédibilité des programmes de réformes économiques et politiques, mais en général seulement s'ils incluent explicitement des dispositions et des mécanismes qui portent directement sur les mesures en question.

Les gouvernements qui adhèrent à un AIR auraient intérêt à :

1. Expliquer en détail le cheminement de la transition vers le libre-échange régional (ce qui sera réduit ou éliminé, et quand) et réduire au minimum l'éventualité d'un retour en arrière sur la libéralisation en interdisant le recours à des pratiques de protection contingente.

2. Conclure l'AIR avec des partenaires suffisamment importants pour faire appliquer l'accord et assez proches pour vouloir le faire, et prévoir dans un langage suffisamment clair les mesures à prendre par les partenaires en cas de non respect (des engagements) ou de régression.

3. Incorporer des mécanismes contraignants pour le règlement des différends qui ne sont pas de nature diplomatique ou soumises à des considérations de politique étrangère.

4. Garder à l'esprit que la crédibilité économique sera atteinte seulement si l'AIR constitue en lui même une bonne politique. Aucun AIR n'attirera les investissements si les fondamentaux, comme une garantie des droits de propriété ou une bonne politique macroéconomique, ne sont pas présents.

MESSAGE 4 : SEULS DES AIR EFFICACES PEUVENT ÊTRE POLITIQUEMENT UTILES

Les AIR peuvent aider à résoudre des problèmes politiques, mais s'ils engendrent le gaspillage ou la division, ils pourraient avoir l'effet inverse.

1. Les préférences commerciales peuvent contribuer à la réalisation d'un objectif politique comme, par exemple, la sécurité nationale, mais le niveau optimal de ces préférences diminue avec le temps.

2. La coopération avec d'autres peut contribuer à renforcer la souveraineté nationale quand les gouvernements individuels sont trop petits pour faire face seuls aux problèmes. Ceci vaut pour des questions techniques comme pour la mise en commun des efforts nationaux dans des négociations internationales ou des forums réglementaires. Étant donné que les regroupements idéaux pour la coopération et la défense d'intérêts communs varient au cas par cas, il ne faut pas croire que n'importe quel AIR offre automatiquement de tels avantages.

MESSAGE 5 : LA COOPÉRATION RÉGIONALE N'A EN GÉNÉRAL PAS BESOIN DE PRÉFÉRENCES COMMERCIALES

L'existence de fortes interactions entre les pays appelle une coopération entre pays en développement dans des domaines autres que la politique commerciale, par exemple dans les réformes réglementaires et les infrastructures. Normalement, pourtant, de tels objectifs devraient être poursuivis indépendamment des discriminations commerciales.

1. Les gouvernements devraient adopter de bonnes pratiques unilatéralement, en simplifiant les formalités administratives et en reconnaissant les régimes réglementaires étrangers lorsque ceci ne compromet pas les objectifs d'intérêt public. Bien qu'une telle politique puisse être plus facile si elle est menée de concert par plusieurs pays, les partisans de la réforme ne devraient pas se laisser entraver indéfiniment par ceux qui sont plus lents.

2. S'il faut instaurer des normes régionales de production ou réglementer les producteurs pour compenser des insuffisances du marché, il faudrait adopter des normes internationales si elles existent ou si elles peuvent être définies. Si des normes régionales sont nécessaires, elles ne devraient pas être discriminatoires et être, dans toute la mesure du possible, ouvertes aux autres pays.

3. Lorsqu'une harmonisation est nécessaire, les partenaires devraient fixer des critères minimums, plutôt qu'universels, à l'intérieur d'un AIR, et veiller à ce que la réglementation convienne à tous les membres, en fonction de leur degré de développement et leurs capacités administratives.

4. Les préférences commerciales pourraient aider les politiques d'intégration ou la coopération régionale en augmentant le nombre de questions en discussion ou en fournissant un cadre institutionnel pour la coopération. Des négociations multilatérales ou l'adoption unilatérale de normes internationales seraient, cependant, plus efficaces.

MESSAGE 6 : ATTENTION AUX COÛTS DE TRANSACTION DANS LE FONCTIONNEMENT DES AIR

Les gouvernements devraient examiner soigneusement les coûts de transaction et d'application associés aux différents types d'AIR.

1. Les ALE exigent de coûteuses règles d'origine. Leur coût peut être réduit en adoptant les mêmes règles que celles qui s'appliquent au commerce non préférentiel et en recourant aux « modifications de chapitres tarifaires » plutôt que les critères basés sur le contenu local ou la valeur ajoutée.

2. Les unions douanières peuvent être préférables aux ALE, mais seulement si les frontières intérieures sont réellement abolies (souvent, elles ne le sont pas) et si le tarif extérieur est bas.

3. Les institutions des unions douanières qui définissent la politique commerciale commune devraient avoir pour objectif de réduire les biais protectionnistes, par exemple en veillant à ce qu'un seul organisme politique ait la responsabilité des gains et des pertes occasionnées par les barrières commerciales.

MESSAGE 7 : LES AIR PEUVENT AVOIR DES CONSÉQUENCES FISCALES POSITIVES OU NÉGATIVES

La dimension fiscale des AIR est importante pour les pays dans lesquels les recettes fiscales représentent une part importante des recettes de l'état.

1. Dans les économies qui ont les systèmes fiscaux les moins développés, les taxes commerciales peuvent représenter un moyen relativement efficace et protégé de la corruption de s'assurer des recettes. Les taxes commerciales ne sont cependant pas une solution permanente aux besoins de financement de l'état. L'AIR devrait être utilisé comme une occasion de faire évoluer la structure fiscale du pays. Les décideurs devraient veiller à ce qu'une fiscalité nationale ne provoquant pas de distorsions vienne remplacer les pertes en recettes douanières.

2. Les unions douanières peuvent également réduire les coûts de la collecte en réduisant les possibilités de contrebande.

MESSAGE 8. NE COMPTEZ PAS SUR L'OMC POUR ASSURER QUE LES AIR SOIENT BÉNÉFIQUES

Les pays ne devraient pas s'en remettre à l'OMC pour assurer que les AIR soient bénéfiques pour les membres et les pays tiers. L'OMC interdit certaines formes destructives de régionalisme, mais sa principale contribution à la limitation des conséquences négatives potentielles du régionalisme pour les non membres est un instrument permettant de continuer la libéralisation du commerce mondial sur la base de la nation la plus favorisée (NPF).

1. Les gouvernements devraient surveiller ce qui se passe après la mise en œuvre d'un AIR et utiliser cette information comme base de leur notification et de négociation à l'OMC. La surveillance devrait porter à la fois sur les prix aussi bien que sur les quantités sur une base produit par produit.

2. Les AIR – celui d'un pays et ceux d'autres pays – devraient être évalués sur la base des objectifs et critères nationaux de développement, pas selon leur conformité à tel ou tel article de l'OMC.

3. Les procédures d'examen de l'OMC et les mécanismes de règlement des différends devraient être utilisés plus énergiquement pour faire appliquer les règles existantes, et contester les effets négatifs de la dimension protectionniste des AIR, y compris les règles d'origine et les protections contingentes.

4. Les différences entre les règles de l'OMC pour les pays en développement et les pays développés devraient être abolies. Notamment, la règle qui étend le champ d'application à pratiquement tous les produits et interdit une augmentation des niveaux de protection devrait s'appliquer à tous les pays.

ANNEXE

UNE SÉLECTION

DES DISPOSITIONS DE L'OMC

CONCERNANT LES ACCORDS

D'INTÉGRATION RÉGIONALE

GATT ARTICLE XXIV

4. Les parties contractantes ... reconnaissent également que l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce...

5. (a) dans le cas d'une union douanière ... les droits de douane appliqués lors de l'établissement ... ne seront pas ... d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union avant l'établissement de l'union...

(b) dans le cas d'une zone de libre-échange ... les droits de douane maintenus dans chaque territoire constitutif et applicable ... lors de l'établissement de la zone ... ne seront pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et réglementations correspondants en vigueur dans les mêmes territoires avant l'établissement de la zone...

(c) tout accord provisoire ... comprend un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange.

7. (a) Toute partie contractante qui décide d'entrer dans une union douanière ou de faire partie d'une zone de libre-échange ... avisera sans retard les PARTIES CONTRACTANTES et leur fournira ... tous les renseignements...

8. (a) on entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence : (i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires ;

(b) on entend par zone de libre-échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange.

LA CLAUSE D'HABILITATION (TRAITEMENT DIFFÉRENCIÉ ET PLUS FAVORABLE, RÉCIPROCITÉ ET PARTICIPATION PLUS COMPLÈTE DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT)

1. Nonobstant les dispositions de l'article premier de l'Accord général, les parties contractantes peuvent accorder un traitement différencié et plus favorable aux pays en voie de développement¹, sans l'accorder à d'autres parties contractantes.

2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent aux éléments ci-après :

c) arrangements régionaux ou mondiaux conclus entre parties contractantes peu développées en vue de la réduction ou de l'élimination de droits de douane sur une base mutuelle et, conformément aux critères ou aux conditions qui pourraient être prescrits par les PARTIES CONTRACTANTES, en vue de la réduction ou de l'élimination, sur une base mutuelle, de mesures non tarifaires, frappant des produits que ces parties contractantes importent en provenance les unes des autres.

1. [La présente note figure dans le texte original du GATS] Cette condition s'entend du point de vue du nombre de secteurs, du volume des échanges affectés et des modes de fourniture. Pour y satisfaire, les accords ne devraient pas prévoir l'exclusion *a priori* d'un mode de fourniture quel qu'il soit.

MÉMORANDUM D'ACCORD SUR L'INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE XXIV DE L'ACCORD GÉNÉRAL SUR LES TARIFS DOUANIERS ET LE COMMERCE DE 1994

2. L'évaluation... de l'incidence générale des droits de douane et autres réglementations commerciales applicables... se fera... sur la base d'une évaluation globale des taux de droits moyens pondérés et des droits de douane perçus...

À cette fin, les droits de douane et impositions à prendre en considération seront les taux de droits appliqués. Il est reconnu qu'aux fins de l'évaluation globale de l'incidence des autres réglementations commerciales qu'il est difficile de quantifier et d'agréger, l'examen de chaque mesure, réglementation, produit visé et flux commercial affecté pourra être nécessaire.

3. Le « délai raisonnable » mentionné au paragraphe 5 c) de l'article XXIV ne devrait dépasser 10 ans que dans des cas exceptionnels.

GATS ARTICLE V

1. Le présent accord n'empêchera aucun des Membres d'être partie ou de participer à un accord libéralisant le commerce des services entre deux parties audit accord ou plus, à condition que cet accord :

a) couvre un nombre substantiel de secteurs, et

b) prévoie l'absence ou l'élimination pour l'essentiel de toute discrimination, au sens de l'article XVII, entre deux parties ou plus, dans les secteurs visés à l'alinéa (a),...

3. a) Dans les cas où des pays en développement sont parties à un accord du type visé au paragraphe 1, une certaine flexibilité leur sera ménagée pour ce qui est des conditions énoncées audit paragraphe, en particulier en ce qui concerne l'alinéa (b) dudit paragraphe, en fonction de leur niveau de développement tant global que par secteur et sous-secteur.

4. Tout accord visé au paragraphe 1 sera destiné à faciliter les échanges entre les parties et ne relèvera pas, à l'égard de tout Membre en dehors de l'accord, le niveau général des obstacles au commerce des services dans les secteurs ou sous-secteurs respectifs par rapport au niveau applicable avant un tel accord.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	V
ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	IX
CHAPITRE 1 – INTÉGRATION RÉGIONALE ET DÉVELOPPEMENT : UNE VUE D'ENSEMBLE	1
Les AIR dans l'histoire	5
Pourquoi le régionalisme ?	7
Pourquoi un autre livre sur le régionalisme ?	11
Résumé	15
<i>Le régionalisme en tant que politique commerciale</i>	15
<i>Tirer le meilleur parti du régionalisme</i>	17
<i>Régionalisme et investissement</i>	19
<i>Croissance et localisation</i>	20
<i>Intégration des politiques nationales</i>	22
<i>Le régionalisme en tant que politique</i>	25
<i>Régionalisme et le reste du monde</i>	26
<i>Préceptes pour le régionalisme</i>	28
Annexe : Une sélection d'accords d'intégration régionale auxquels participent des pays en développement	30
CHAPITRE 2 – COMMENT LES BLOCS COMMERCIAUX ACCROISSENT LES ÉCHANGES ET LA CONCURRENCE	35
Augmentation des échanges entre membres d'un bloc commercial	36
Plus d'échanges, un bien ou un mal ? Création ou détournement de commerce	37

Croissance du commerce avec le temps	41
Tous les changements ne sont pas dus au régionalisme	44
Une autre perspective : la concurrence imparfaite des marchés	53
Plus le marché est grand, plus la concurrence est forte	58
Annexe. Une analyse simple de la création et du détournement de commerce	64

CHAPITRE 3 – TIRER LE MEILLEUR PARTI

DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE	71
Le libre-échange avec qui ?	72
<i>Pourquoi pas avec tout le monde ?</i>	<i>73</i>
<i>Choisir ses partenaires : le sophisme</i>	
<i>des « partenaires commerciaux naturels »</i>	<i>74</i>
<i>Choisir ses partenaires : les avantages comparatifs</i>	<i>78</i>
<i>AIR de voisinage</i>	<i>80</i>
<i>AIR Nord-Sud et Sud-Sud</i>	<i>82</i>
Combien d'AIR ?	84
Zones de libre-échange et unions douanières	88
<i>Déviations de commerce et règles d'origine : plus de protection</i>	<i>89</i>
<i>Déviations indirectes de commerce : exporter la protection</i>	<i>91</i>
<i>L'union douanière offre des coûts commerciaux inférieurs</i>	
<i>et plus d'intégration</i>	<i>92</i>
Politique commerciale extérieure	93
<i>Les tarifs extérieurs dans un ALE : une course vers le bas ?</i>	<i>94</i>
<i>Les institutions commerciales des unions douanières</i>	
<i>peuvent encourager le protectionnisme</i>	<i>95</i>
<i>Les lobbies poussent les AIR au détournement de commerce</i>	<i>99</i>
<i>Les AIR ouvrent un nouveau champ d'action au lobbying</i>	<i>102</i>
<i>AIR et protection : résumé</i>	<i>106</i>
Intégration et fiscalité	106
<i>Compensation fiscale</i>	<i>110</i>
<i>Concurrence fiscale</i>	<i>112</i>

CHAPITRE 4 – STIMULER L'INVESTISSEMENT

Politiques d'investissement	117
<i>Investissements planifiés : une impasse</i>	<i>117</i>
<i>Les traités d'investissement bilatéraux</i>	<i>119</i>
<i>Situation des investissements dans les accords régionaux actuels</i>	<i>120</i>
<i>Les accords d'investissement multilatéraux</i>	<i>122</i>
L'intégration renforce-t-elle la crédibilité ? Pas automatiquement	122
<i>Les AIR permettent de punir les mauvaises politiques</i>	<i>123</i>
<i>Les AIR peuvent encourager les bonnes politiques</i>	<i>126</i>
<i>Les AIR peuvent révéler la volonté de réforme des gouvernements</i>	
– <i>S'ils sont sincères</i>	<i>127</i>
<i>Les voies régionales et multilatérales de la crédibilité</i>	<i>129</i>

Les AIR peuvent encourager les investissements	130
<i>L'intégration peut affecter les incitations à l'investissement</i>	130
<i>L'investissement ne crée pas nécessairement</i> <i>de la croissance dans les AIR</i>	133
Intégration régionale et investissement direct étranger	135
<i>Motivations des IDE</i>	135
<i>Preuves des effets positifs de l'intégration</i>	138
CHAPITRE 5 – CROISSANCE ET LOCALISATION	141
Régionalismes Sud-Sud et Nord-Nord stimulent-ils la croissance ? ...	143
<i>Le rôle clé du savoir et des institutions</i>	144
<i>Commerce, convergence et retombées du savoir</i>	146
<i>Choisir le mauvais partenaire peut nuire à la croissance</i>	150
<i>IDE et retombées du savoir</i>	153
<i>Informations multipays sur l'ouverture et la croissance</i>	155
Agglomération et industrialisation	157
<i>L'équilibre entre forces centrifuge et centripète</i>	158
<i>La libéralisation du commerce peut aider l'industrialisation</i>	159
<i>Répartition : les divergences sont probables</i> <i>au sein d'un AIR Sud-Sud</i>	162
CHAPITRE 6 – INTÉGRATION DES POLITIQUES NATIONALES	167
Définir l'intégration politique	169
<i>À la base : le traitement national</i>	170
<i>Au-delà du traitement national : l'intégration politique</i>	171
<i>Modes d'intégration politique : coordination, harmonisation</i> <i>et reconnaissance</i>	172
L'économie de l'intégration politique	176
<i>Coûts de transaction</i>	176
<i>Intégration politique pour accroître la concurrence</i>	181
<i>Interactions</i>	187
<i>Compensation et mise en œuvre</i>	192
<i>Coopération locale, régionale ou mondiale ?</i>	195
La politique d'intégration aujourd'hui :	
plus de promesses que de réalités	200
<i>Portée</i>	200
<i>La profondeur de l'intégration dépend de l'objectif politique</i>	206
<i>Perspectives d'intégration politique dans les AIR</i>	207
Conclusion	210
CHAPITRE 7 – L'INTÉGRATION RÉGIONALE EN TANT QU'INSTRUMENT POLITIQUE	211
L'intégration régionale comme moyen de réduire les tensions entre voisins antagonistes	213

<i>Le commerce pour favoriser la paix</i>	214
<i>Les AIR peuvent-ils favoriser la paix ?</i>	217
<i>Les AIR ne sont pas toujours la bonne route vers la paix</i>	220
Les AIR et les tensions sociales et politiques : une aide possible, mais pas une panacée	223
Le rôle de l'intégration régionale dans la consolidation de la démocratie et des institutions politiques	225
Le régionalisme et l'État nation	229
<i>L'intégration régionale pour faire face à des menaces extérieures et des potentats régionaux</i>	230
<i>Intégration régionale et négociations avec le monde extérieur</i>	231

CHAPITRE 8 – LES BLOCS COMMERCIAUX

ET LE RESTE DU MONDE

Des discriminations commerciales encore importantes	236
Détournement de commerce et pays exclus	238
<i>Preuves de détournement de commerce</i>	239
<i>Pertes d'exportations dues au détournement de commerce</i>	240
<i>L'effet d'un grand AIR sur les termes de l'échange des non membres</i>	242
La voie du multilatéralisme : les AIR sont-ils un tremplin ou un boulet ?	249
<i>Le multilatéralisme en tant que processus</i>	253
<i>Le pouvoir de négociation des AIR</i>	254
<i>Régionalisme et niveau des tarifs</i>	255
<i>Le régionalisme a-t-il accéléré les négociations multilatérales ?</i>	259
<i>La théorie des dominos appliquée au régionalisme</i>	261
<i>Le régionalisme en tant qu'assurance</i>	266
<i>Les AIR en tant que partenaires dans une négociation : défendent-ils le libre-échange ?</i>	270
<i>Les AIR facilitent-ils la solution des questions épineuses ?</i>	272
<i>Le régionalisme ouvre : guère plus qu'un slogan</i>	275
Régionalisme et OMC	278
<i>Le GATT et tout ça</i>	278
<i>Les règles pour les AIR : utiles, mais pas infailibles</i>	281
<i>Propositions pour améliorer les règles des AIR : le « possible » et le « souhaitable » ne coïncident pas.</i>	286
<i>Conclusion : les règles ne sont pas la solution</i>	291

CHAPITRE 9 – LES RÈGLES DE BASE DU RÉGIONALISME 293

Message 1 : Utiliser les AIR pour encourager la concurrence	294
Message 2 : Nord-Sud, c'est mieux que Sud-Sud	294
Message 3 : Pour gagner en crédibilité il faut être explicite	295
Message 4 : Seuls des AIR efficaces peuvent être politiquement utiles	296

Message 5 : La coopération régionale n'a en général pas besoin de préférences commerciales	296
Message 6 : Attention aux coûts de transaction dans le fonctionnement des AIR	297
Message 7 : Les AIR peuvent avoir des conséquences fiscales positives ou négatives	297
Message 8. Ne comptez pas sur l'OMC pour assurer que les AIR soient bénéfiques	298

ANNEXE

UNE SÉLECTION DES DISPOSITIONS DE L'OMC CONCERNANT LES ACCORDS D'INTÉGRATION RÉGIONALE

.....	299
GATT Article XXIV	299
La clause d'habilitation	300
Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994	301
GATS Article V	301

Réalisé en P.A.O. par STDI - Z.A. Route de Couterne - 53110 LASSAY-LES-CHÂTEAUX
Imprimé en France. - JOUVE, 11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS
N° 352671C. - Dépôt légal : Juillet 2004

La croissance des blocs commerciaux régionaux est désormais un facteur important des relations internationales. *Intégration régionale et développement* aborde le régionalisme du point de vue des pays en développement et examine en détail la théorie économique actuelle et les résultats empiriques. Dans une analyse approfondie des politiques et de la dynamique du régionalisme, le livre étudie les relations entre régionalisme et multilatéralisme et passe en revue les avantages économiques de la libéralisation commerciale non-discriminatoire dont, estiment les auteurs, il faut chercher à tirer tout le parti possible. Conçu comme un guide pratique pour les décideurs dont les pays envisagent d'adhérer à un bloc commercial, ce livre intéressera également les universitaires et les étudiants du commerce international.



Étant donné l'augmentation remarquable des accords d'intégration régionale (AIR) dans les dix dernières années, la compréhension de leur logique et de leurs conséquences est primordiale. Schiff et Winters réussissent admirablement à traiter les aspects conceptuels, empiriques et politiques des questions soulevées par les AIR de manière informée, intelligible et accessible. La lecture de leur livre s'impose aux analystes politiques, aux universitaires et aux étudiants qui ont à connaître des initiatives en matière d'AIR.

Robert M. STERN, Department of Economics and the Gerald R. Ford School of Public Policy, University of Michigan

Intégration régionale et développement analyse tous les aspects d'une question trop souvent discutée de manière trop simpliste: les accords d'intégration régionale. Ses auteurs ont trouvé le juste équilibre entre l'analyse économique, les faits et les considérations politiques, entre les subtilités et la décision, qu'exige une question aussi délicate. Ce livre de lecture facile est un parfait exemple d'analyse économique appliquée.

Patrick MESSERLIN, Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Directeur du Groupe d'Économie Mondiale de Science Po

Intégration régionale et développement est une lecture indispensable pour les décideurs économiques des pays en développement et leurs conseillers. Sans se perdre dans la rhétorique, le livre évalue les effets des accords d'intégration régionale sur le développement dans un style remarquablement clair et accessible. La liste de leçons pratiques qui concluent cet ouvrage est particulièrement précieuse.

Adrian WOOD, Chief Economist, Department for International Development, United Kingdom



THE WORLD BANK



9 782717 849035

ISBN 2-7178-4903-3

23 €