

VII / Régionalisation et régionalisme

*Guillaume Gaulier, Sébastien Jean, Deniz Ünal-Kesenci**

Le nouveau cycle de négociations lancé à Doha en novembre 2001 devrait marquer une étape importante dans l'évolution des relations commerciales multilatérales et a mobilisé à ce titre l'attention des observateurs. Dans le même temps, c'est souvent la dimension régionale des relations commerciales qui apparaît la plus dynamique. D'un point de vue purement économique, la polarisation forte et croissante des échanges au sein de grandes régions manifeste la « régionalisation » du commerce international. Sur le plan institutionnel, le « régionalisme » se traduit par une profusion d'accords commerciaux régionaux (ACR). Dans les deux cas, une analyse approfondie est nécessaire pour faire la part des illusions d'optique et des tendances de fond.

Il est naturel que le voisinage joue pour chaque pays un rôle singulier. Les obstacles aux échanges sont plus faibles entre pays proches, qu'il s'agisse de coûts de transports, de difficultés de coordination ou de différences culturelles. En outre, la question de la coopération politique et institutionnelle entre pays se pose d'autant plus qu'ils sont voisins. De fait, le commerce international contemporain a connu trois vagues successives de « régionalisme » : la première date de la fin des années 1950, avec la mise en place des regroupements régionaux en Europe suivi des accords en Afrique et Amérique latine ; la seconde a démarré au milieu des années 1980 avec le Marché unique en Europe, l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-

* Guillaume Gaulier et Deniz Ünal-Kesenci sont économistes au CEPII ; Sébastien Jean est responsable du programme « Modèles et bases de données-Commerce international » au CEPII.

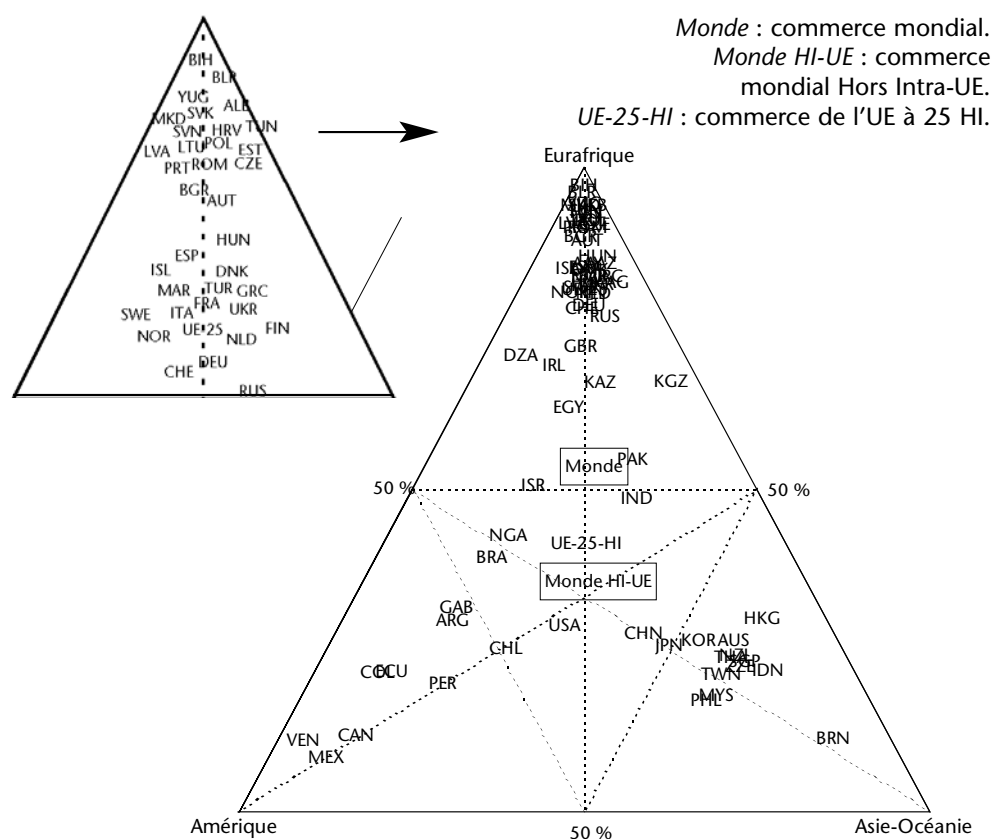
Unis (CUSFTA), suivi en Amérique par l'Alena et nombre d'accords intra-américains ; la vague la plus récente a pris son essor au début des années 1990 et se caractérise par une prolifération sans précédent des accords de libre-échange. Avant de détailler ces évolutions institutionnelles, il est utile de donner un aperçu de l'ampleur de la régionalisation du commerce international.

La régionalisation, naturellement

Compte tenu de l'« obstacle » que constitue la distance, il n'est pas surprenant de constater que les pays commercent plus intensivement avec leurs voisins, ce qui conduit naturellement à ce qu'une grande partie des flux d'échanges se concentre à l'intérieur des régions géographiques. Cette polarisation régionale du commerce peut être illustrée à l'aide d'un triangle dans lequel chaque pays est situé par rapport aux trois grandes régions : Amérique, Asie-Océanie et Eurafrique (graphique 1). Sur ce graphique, chaque pays est représenté par un point dont la proximité de chaque sommet – de chacune des trois grandes régions – est proportionnelle au poids de cette région dans le commerce extérieur du pays. Sur 80 pays (ou groupes de pays) considérés, 70 ont plus de la moitié de leur commerce concentrée à l'intérieur d'une seule région ; les 10 autres (ceux qui se situent à l'intérieur du triangle inscrit dans le triangle principal) sont principalement des grands pays tels que les États-Unis, le Japon, la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Union européenne (si les flux internes sont exclus). On notera que le commerce mondial apparaît distribué de manière très équilibrée entre les trois régions, quand les flux intra-UE ne sont pas considérés. Cette observation légitime notre présentation au sein d'un triangle équilatéral, même si les résultats ci-dessous sont naturellement liés aux tailles respectives des différents marchés.

La polarisation régionale est particulièrement forte dans l'Eurafrique. La région concentre plus de 75 % du commerce international de la très grande majorité des pays d'Europe de l'Ouest, des pays d'Europe centrale et orientale, des États baltes, de la CEI (Communauté des États Indépendants regroupant les ex-Républiques soviétiques), des pays de l'Afrique et du Moyen-Orient. Par comparaison, l'orientation régionale du commerce international apparaît limitée pour l'Amérique, notamment du fait des liens assez étroits maintenus avec les pays européens (et avec l'Asie concernant le Chili et le Pérou). Néanmoins, à l'ex-

Graphique 1. La polarisation régionale du commerce extérieur* par pays en 2003



Source : CEPII, base de données CHELEM.

* Somme des exportations et des importations. Les pays sont identifiés par leur code ISO. Chaque pays est au barycentre du triangle formé par les points (sommets) représentant chacune des trois régions pondérée par sa part dans le commerce du pays.

ception du Brésil, les pays d'Amérique latine commercent principalement à l'intérieur de la région américaine et le Canada et le Mexique ont des échanges extrêmement polarisés sur les États-Unis. D'une façon générale, cette polarisation régionale est d'ailleurs plus marquée pour les exportations, témoignant de l'importance singulière des États-Unis comme débouché pour les pays de la région.

Aucun marché d'Asie-Océanie ne joue de rôle similaire à celui des États-Unis ou de l'Union européenne dans les deux autres régions, ce qui est naturel au regard des tailles respectives des marchés. L'Asie-Océanie apparaît de ce fait comme la région la plus extravertie, même si, à l'exception des trois plus grandes économies de la région (Japon, Chine et Corée du Sud) les flux de commerce intrarégionaux comptent tout de même pour 55 à 60 % du commerce total. Cette extraversion est particulièrement prononcée du côté des exportations, dans les cas de la Chine et du

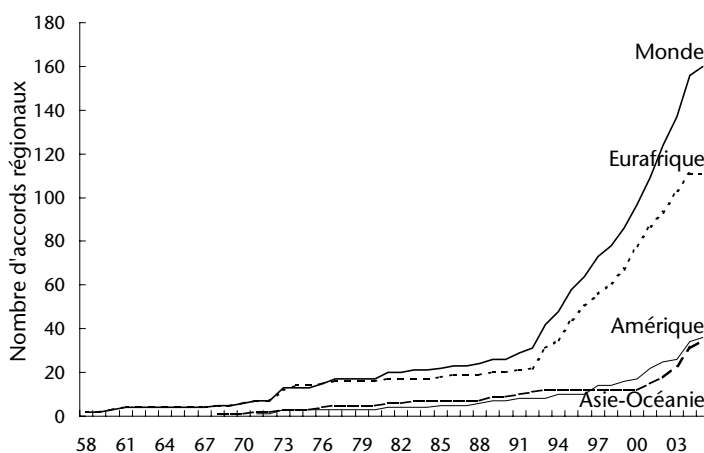
Japon notamment, pour lesquels l'Amérique est une destination d'exportation plus importante que l'Asie-Océanie. La Corée du Sud, Hongkong, Taiwan, la Thaïlande, les Philippines réalisent aussi plus de la moitié de leurs exportations en dehors de la région. Du côté des importations, en revanche, la polarisation régionale des pays d'Asie-Océanie reste très significative, du fait de l'importance de la division régionale du travail au sein de leurs industries exportatrices. Et seuls le Japon et la Corée du Sud réalisent plus de la moitié de leurs importations en dehors de l'Asie-Océanie.

Ainsi la régionalisation, très prononcée en Eurafrique et significative en Amérique, apparaît-elle sensiblement moins marquée en Asie. Ce contraste est à mettre en parallèle avec les différences institutionnelles entre les trois régions. Car si la régionalisation est un trait naturel du commerce international, il existe d'autres explications à la polarisation régionale des échanges, au premier rang desquelles l'impact des ACR.

Régionalisme : une déferlante ?

Le graphique illustrant la progression du nombre d'ACR en vigueur notifiés auprès de l'OMC (courbe « Monde » du graphique 2) a fait florès. Le décollage de la courbe observé dans les années 1990 semble témoigner d'un bourgeonnement quasiment incontrôlé d'accords. L'évolution est certes impressionnante, mais les chiffres peuvent être trompeurs, les accords dénombrés n'étant souvent guère comparables. De fait, en janvier 2005, 160 accords en vigueur étaient notifiés auprès du GATT ou de l'OMC. Mais le nombre total d'accords notifiés, y compris ceux n'étant plus en vigueur (comme, par exemple, les 65 accords signés par les pays de l'Élargissement avant leur entrée dans l'UE), était de 312, et on estime que plus de 60 accords en vigueur n'étaient pas notifiés à cette date (en dépit de l'obligation juridique de notification). En outre, ce décompte n'inclut pas seulement les accords concernant le commerce de biens. Il tient aussi compte de ceux notifiés relatifs au commerce de services. Or ceux-ci, quasiment inexistant au début des années 1990 (leur notification n'était d'ailleurs pas obligatoire dans le cadre du GATT), se sont multipliés depuis, dans le cadre institutionnel de l'article 5 de l'Accord général sur le commerce de services (AGCS) signé à la conclusion du cycle d'Uruguay, en 1994. Vingt-neuf accords de ce type étaient notifiés et en vigueur en janvier 2005, la plupart

Graphique 2. Répartition des accords régionaux par grandes régions*
(en vigueur et notifiés auprès du GATT/OMC à la date du 5 janvier 2005)



Source : OMC, calculs des auteurs.

* Le total « Monde » est inférieur à la somme des régions : lorsqu'un accord concerne à la fois deux ou trois régions, il est pris en compte dans les courbes de chacune d'elles.

du temps en parallèle d'un accord sur le commerce de biens, un accord commercial entre deux pays étant de ce fait souvent « compté » deux fois.

Si l'on s'en tient au commerce de biens, 131 accords en vigueur étaient notifiés auprès de l'OMC en janvier 2005, dont 12 formant ou ayant vocation à former une union douanière, 17 accords préférentiels (accords partiels, signés sous la clause d'habilitation, autorisant un régime dérogatoire pour les pays en développement), et 102 accords de libre-échange (supposés réduire ou éliminer l'essentiel des droits de douane et autres obstacles au commerce pour l'essentiel des échanges réalisés dans tous les secteurs du commerce entre les signataires de l'accord).

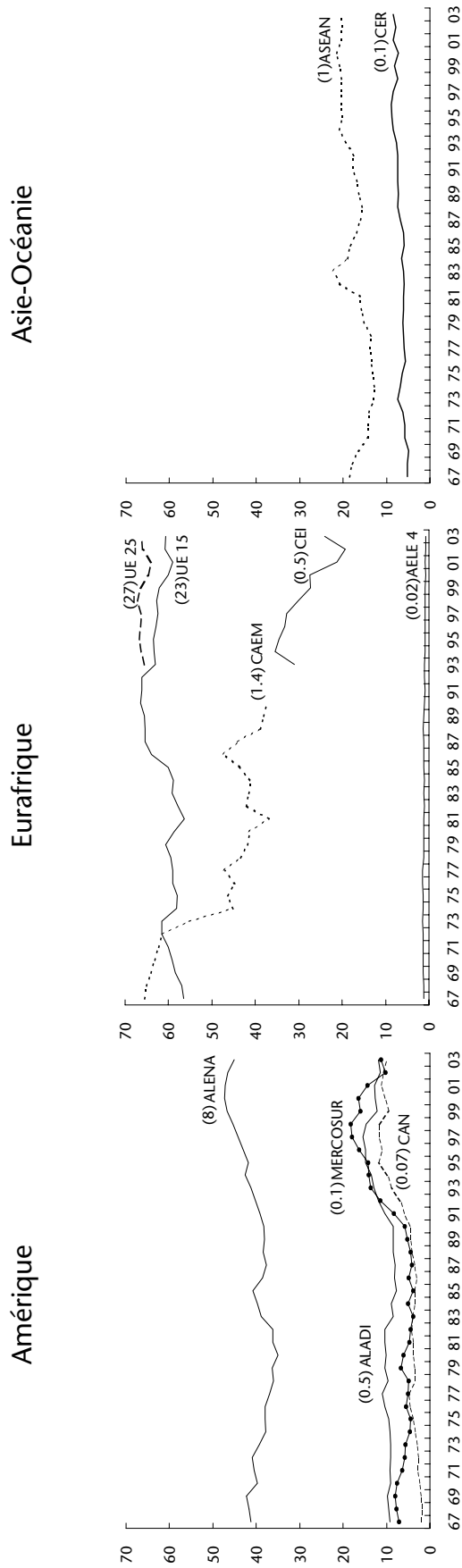
Encore ces 131 accords sont-ils très inégalement répartis entre régions (graphique 2). Le rôle prédominant de la région Eurafrique est ici frappant, et il résulte essentiellement de deux éléments. Le premier est le mouvement d'intégration commerciale autour de l'Union européenne (UE), avec 61 accords commerciaux au sein de la zone pan-Euromed, regroupant l'UE (comptée six fois en raison de ses cinq élargissements), l'Association économique de libre-échange (AELE), les pays balkaniques et ceux du pourtour méditerranéen. Le second est l'éclatement de l'Union soviétique, dont les membres ont depuis signé 19 accords de libre-échange entre eux. Cette inflation d'accords commerciaux entre pays de la zone Eurafrique résulte en partie d'une logique d'intégration économique, clairement active autour de l'UE, l'exemple le plus clair étant peut-être l'Union douanière entre

l'UE et la Turquie pour les produits industriels, en vigueur depuis 1996. Cette tendance n'est cependant pas nouvelle et s'inscrit plutôt dans la continuité que dans la rupture. Si le nombre d'accords commerciaux a connu une telle hausse dans la région, c'est paradoxalement non comme vecteur d'intégration économique, mais comme accompagnement de la désintégration politique. La partition de l'ex-URSS, de l'ex-Tchécoslovaquie et de l'ex-Yougoslavie, a conduit les nouveaux États à signer des accords entre eux pour gérer la transition. Leur sortie du système communiste (et l'abrogation du Conseil d'Assistance Économique Mutuelle – CAEM –, qui organisait les échanges entre ces économies) les a également amenés à signer des accords commerciaux avec leurs partenaires. Le poids de ce type d'accords est d'ailleurs plus spectaculaire encore dans les décomptes réalisés avant l'élargissement de l'UE.

Les chiffres doivent donc être interprétés avec prudence et pour saisir les évolutions de moyen terme de l'intégration économique régionale, il est utile de tenir compte du poids effectif des différents accords dans les échanges commerciaux. Le graphique 3 montre, pour les principaux accords régionaux, la part des échanges intrazone dans le commerce total du regroupement régional (les chiffres entre parenthèses rappellent le poids des échanges intrazone dans le commerce mondial en 2003). L'Alena, mais surtout l'UE, constituent clairement des cas particuliers par la prédominance de leurs flux intrazone. Le commerce intra-UE représente environ 60 % du commerce total des pays membres. La part des flux intra-Alena est un peu moindre dans les échanges totaux des pays membres, mais augmente régulièrement depuis le début des années 1990 (45 % en 2003 contre 38 % en 1991). En Amérique du Nord, le contexte institutionnel a favorisé les échanges mutuels.

Durant la dernière décennie, le commerce entre les pays de l'Amérique latine a fortement augmenté. Plusieurs accords y ont vu le jour depuis 1980. La vaste couverture géographique du plus ancien d'entre eux, l'Association latino-américaine d'intégration (Aladi, qui a pris effet en 1981), classe ses flux intrazone au premier rang des accords latino-américains. La portée institutionnelle de cet accord étant cependant très limitée, l'Aladi a eu peu d'impact sur les échanges mutuels des pays membres. L'augmentation du commerce intra-Amérique latine semble plutôt liée à deux autres accords qui englobent moins de pays mais impliquent une intégration plus profonde. Le premier est la Communauté andine

Graphique 3. Principaux accords de commerce régional. Part des flux intrazone dans le commerce total* des pays membres (en %)



Source : CEPII, base de données CHELEM.

* (export+import)/2.
 NB. Les chiffres entre parenthèses présentent le poids du flux intrazone dans le commerce mondial en 2003 (ou 1990 pour le CAEM). Chaque accord est considéré sur l'ensemble du graphique dans sa composition en fin de période : par exemple, l'UE 15 est prise en compte sur l'ensemble de la période 1967-2003 dans sa composition à quinze membres.

(CAN, 1988) qui regroupe la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela. Depuis 1992, la CAN est une zone de libre-échange complète et une union douanière a été progressivement installée entre 1995 et 2003 ; le commerce intra-CAN est passé de 6 % du commerce international des pays membres en 1998 à 10 % en 2003. Le second accord est le Marché commun du Sud (*Mercado Común del Sur*, Mercosur, 1991) formé par l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Même si les objectifs initiaux du traité d'Asunción n'ont pas été atteints, une zone de libre-échange libéralisant 95 % des flux intrazone (hors « produits sensibles ») a été instaurée en 1994. La part des flux intra-Mercosur dans le commerce des pays membres a triplé entre 1990 et 1998 (de 6 % à 18 %). En dépit d'un déclin notable de cette part depuis (lié notamment à la crise argentine), les pays du Mercosur ont réussi à réaliser une intégration par étapes successives.

En Europe, le CAEM présente un cas spectaculaire de désintégration commerciale régionale, la part des flux intrazone ayant sensiblement diminué avant même l'abolition du Conseil. Comme souligné précédemment, de nombreux accords ont été signés parmi les anciens pays membres après la chute du mur de Berlin. Ces accords correspondent à des échanges intrazone importants, dus à l'interdépendance des systèmes productifs des anciens pays planifiés d'Europe et de l'ex-URSS. Les nouveaux accords sont trop récents pour qu'une tendance à la régionalisation puisse se dégager ; on peut toutefois souligner la diminution du poids du commerce au sein de la CEI. Pour les anciens pays communistes européens, l'ancrage régional passe par leur intégration à l'Union européenne dont la première et la plus vaste étape a été franchie en mai 2004 avec l'adhésion de huit d'entre eux.

Il existe peu d'accords régionaux significatifs en vigueur en Asie-Océanie. L'accord CER (*Closer Economic Relations*, 1983) entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande, qui s'est traduit par une hausse de la part du commerce bilatéral de 6 % en 1983 à 8 % en 2003 est un exemple modeste. L'Association des nations du Sud-Est asiatique (en anglais Asean, 1993) comprenant Brunei, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, Myanmar, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam, est clairement l'accord régional le plus important. Mais la mise en œuvre de cet accord est laborieuse, de nombreux conflits commerciaux émaillant le processus de libéralisation. De fait le commerce intrazone, qui représente environ 20 % du commerce des pays

membres (1 % du commerce mondial), n'a pas beaucoup augmenté depuis la fin des années 1980.

Le panorama qui se dessine après ce survol des principaux accords régionaux confirme la tendance générale à l'approfondissement de l'intégration régionale des échanges, sans mettre toutefois en évidence de rupture prononcée. Si les accords institutionnels semblent avoir eu peu d'impact réel sur le continent asiatique, l'UE apparaît en revanche clairement comme l'ancre institutionnelle de la régionalisation en Europe depuis les années cinquante. En Amérique, le véritable élan de régionalisme a pris son essor à la fin des années 1980 avec l'entrée en vigueur des deux accords phares, Alena et Mercosur. Dans au moins deux des trois grandes régions, le cadre institutionnel semble donc avoir joué un rôle moteur dans les évolutions commerciales. Pour prendre réellement la mesure de ce rôle, il est toutefois nécessaire de recourir à des méthodes d'analyse plus élaborées.

Création ou détournement de commerce ?

Un accord commercial régional a vocation à faciliter les échanges entre ses pays membres. Il peut, par exemple, leur permettre d'approfondir la division du travail entre eux, de profiter d'économies d'échelle, et de disposer à meilleur prix des biens produits chez les partenaires. Ainsi, l'accord régional peut donner lieu à une création de flux de commerce nouveaux.

Mais la signature d'un accord peut aussi amener un pays membre, préalablement importateur d'un produit donné auprès d'un pays tiers, à importer ce même produit auprès de son partenaire du seul fait qu'il supporte désormais un droit de douane plus faible. On parle dans ce cas de détournement de commerce. Or, cet effet est néfaste puisqu'il amène l'importateur à choisir un fournisseur moins performant : le gain de l'importateur qui bénéficie d'un prix de vente moindre est alors inférieur à la perte de recettes douanières pour l'État. Ce phénomène, d'autant plus probable que la protection vis-à-vis des pays tiers est élevée, est source de perte pour le pays membre importateur, mais également pour les pays tiers, qui se voient évincés.

Pour évaluer les effets de création et de détournement de commerce liés aux accords régionaux, il faut pouvoir distinguer dans l'évolution des flux d'échanges ce qui provient du contexte institutionnel de ce qui relève des évolutions du poids économique

des pays, de leur niveau de richesse, etc. Ceci nécessite une analyse économétrique. L'estimation *ex post* de l'impact des accords commerciaux préférentiels peut ainsi être réalisée en introduisant des variables indiquant l'existence ou non d'un accord dans un modèle économétrique « gravitationnel » expliquant l'intensité du commerce bilatéral. Ces « variables d'accord » complètent les « déterminants naturels » des échanges, que sont notamment la distance (approchant les coûts de transaction) et les tailles des pays participant à l'échange. Les estimations en panel réalisées par le CEPII [Gaulier *et al.*, 2004] apportent des résultats sensiblement différents de ceux de nombreuses études précédentes. Ils montrent que :

- l'UE, l'AELE et le Mercosur favorisent fortement le commerce entre leurs pays membres respectifs, et créent aussi du commerce vis-à-vis des pays tiers. C'est particulièrement le cas pour les biens finals. Par contre, dans le cas des biens primaires importés par l'UE, un effet de détournement joue ;

- l'appartenance à l'Asean semble n'avoir eu qu'un impact limité sur le commerce entre pays membres. Mais elle s'accompagne, elle aussi, d'une forte création de commerce avec les pays tiers, se traduisant à la fois par des importations de produits primaires et des exportations de produits transformés, pendant de l'approfondissement de la division du travail entre les pays membres de cet accord ;

- dans le cas de l'Aléna, l'effet stimulant sur les échanges entre les trois pays membres est incontestable mais l'effet sur le commerce avec les pays tiers est ambigu. L'accord CER entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande a eu un effet négatif sur les pays tiers. La Communauté andine a, pour sa part, suscité un détournement de commerce de produits transformés ; mais il est plus que compensé par une création de commerce dans les autres stades de production.

Au total, ces estimations ne mettent pas clairement en évidence un détournement de trafic lié aux ACR.

Régionalisme et multilatéralisme

Un accord préférentiel, quelle que soit sa nature exacte, semble en contradiction avec le principe fondateur de l'OMC selon lequel tous les partenaires commerciaux doivent bénéficier de l'égalité de traitement (traitement de la nation la plus

favorisée). Juridiquement, l'article 24 du GATT établit les critères permettant de déroger à cette règle pour nouer des accords commerciaux régionaux (l'article 5 de l'AGCS fait de même pour le commerce de services), mais il est compréhensible que le développement de tels accords suscite des inquiétudes, étant donné leur caractère potentiellement discriminatoire.

Si la dimension régionale du commerce apparaît dynamique, l'analyse dans une perspective de moyen terme amène à relativiser ces inquiétudes. La régionalisation est un phénomène largement naturel ; elle a bien été favorisée par une tendance de long terme d'intégration institutionnelle régionale, mais la multiplication des accords dans les années 1990 procède plus de l'accompagnement politique de l'éclatement du bloc soviétique, que d'un essor « régionaliste ». Enfin, les accords existants n'ont pas induit d'effets substantiels de détournement de commerce.

Cette perspective longue ne doit cependant pas occulter le foisonnement des accords en négociation ou en projet. Pour une part, ceux-ci résultent d'une activité fiévreuse en Asie. Il s'agit surtout dans ce cas de combler l'absence de cadre institutionnel à l'intégration économique en Asie-Océanie. Dans la mesure où la logique économique – géographique même – de tels accords est patente, il n'y a pas lieu de craindre spécialement leur caractère discriminatoire vis-à-vis des pays tiers.

Les États-Unis ont également été très actifs ces dernières années dans la négociation d'accords préférentiels. Il s'agit d'un changement profond, dans la mesure où, jusqu'en 2001, le seul accord préférentiel réciproque des États-Unis en dehors de l'Aléna était celui signé en 1985 avec Israël. La politique américaine s'est infléchi brutalement à la fin des années 1990, multipliant depuis les accords signés ou négociés (la stratégie dite de *competitive liberalization*). Après l'échec de la conférence ministérielle de Cancún en septembre 2003, le représentant américain pour les affaires commerciales, Robert Zoellick, avait clairement affirmé que si les négociations multilatérales étaient dans l'impasse, les États-Unis avanceraient avec « ceux qui le voudraient », signifiant bien que les négociations bilatérales ou régionales étaient devenues l'une des cartes maîtresses du jeu américain en termes de politique commerciale, y compris pour renforcer leur position de négociation dans les enceintes multilatérales. L'avantage pour les États-Unis est double. Dès lors que la négociation est bilatérale, le rapport de force est outrageusement à leur avantage ; ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les accords récents ont

été l'occasion pour les États-Unis d'obtenir de leurs partenaires des concessions supplémentaires en termes de protection des droits de propriété intellectuelle et des brevets (y compris sur les médicaments), et de règles d'investissement. De surcroît, rester à l'écart de cette vague d'accords signifie pour les pays partenaires prendre le risque de se trouver évincé du marché américain, ce qui induit une forte incitation à négocier.

Enfin, phénomène récent, les accords « lointains », comme ceux signés entre le Chili et la Corée du Sud (2004) ou entre les États-Unis et l'Australie (2005), se multiplient. Si l'on s'en tient au commerce de biens, dix accords de ce type, en vigueur début 2005, ont été notifiés entre 2000 et janvier 2004, mais bien plus encore sont signés ou en cours de négociation. Ces accords sont pour une part le fait d'une poignée de pays, résolus à signer des accords avec tous leurs partenaires commerciaux importants (stratégie qualifiée de *additive regionalism*) : Mexique, Chili et Singapour, et dans une moindre mesure Australie et Canada. Mais le phénomène tend à s'étendre, comme si chaque pays craignait d'être un laissé-pour-compte de cette libéralisation « à la carte ». On voit ainsi l'Inde signer un accord avec le Mercosur et négocier avec l'Union douanière sud-africaine, cette dernière négocier avec le Mercosur, ou la Chine négocier avec le Chili. Autre signe d'une instrumentalisation de ces « alliances », la perspective d'une zone de libre-échange des Amériques avait poussé l'UE à négocier un accord de libre-échange avec le Mercosur ; l'échec (temporaire, au moins) de la première a supprimé les incitations à avancer sur la seconde.

Le caractère potentiellement pernicieux des accords commerciaux régionaux est ici évident : dès lors qu'ils ne s'inscrivent plus dans une logique d'intégration économique régionale, ces accords battent en brèche les principes de non-discrimination et de réciprocité qui fondent le système commercial multilatéral, ouvrant la voie à l'arbitraire et à la surenchère. L'inflation du nombre d'accords dans les années 1990 n'était pas porteuse d'un tel risque. En revanche, l'emballement observé depuis la fin 2003 laisse désormais craindre de telles dérives.

Bibliographie

- BANQUE MONDIALE [2005], *Global Economic Prospects 2005 : Trade, Regionalism and Development*.
- CRAWFORD J.-A. et FIORENTINO R.V. [2005], « The Changing Landscape of Regional Trade Agreements », *WTO Discussion Paper*, n° 8.
- GAULIER G., JEAN S. et ÜNAL-KESENCI D. [2004], « Regionalism and the Regionalisation of International Trade », *Document de travail du CEPII*, n° 2004-16, novembre.