

LE RÉGIONALISME COMMERCIAL EN 2006

QUELLE RÉALITÉ, QUELS DANGERS?

PAR

FRANÇOISE NICOLAS (*)

Paradoxalement, depuis la mise en place, le 1^{er} janvier 1995, de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), institution chargée de promouvoir le multilatéralisme en matière commerciale, le nombre des accords commerciaux régionaux (ACR) n'a cessé de s'accroître. Même les plus fervents tenants du multilatéralisme, comme le Japon ou la Corée du Sud, ont cédé au cours des dernières années aux sirènes du régionalisme. En juillet 2005, la Mongolie était le seul Etat membre de l'OMC à ne pas appartenir à un ACR.

Les initiatives d'intégration régionale ne sont certes pas récentes : le monde a connu une première vague d'accords commerciaux régionaux dans les années 1960 – en particulier en Amérique latine, mais aussi en Europe, avec la mise en œuvre du Traité de Rome; puis une seconde vague dans les années 1990, marquée en particulier par la formation de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ou du MERCOSUR. En outre, bien qu'ils constituent des entorses au principe de non-discrimination consacré par la « clause de la nation la plus favorisée », ces accords sont tout à fait autorisés par l'OMC, en application, selon les circonstances, de l'article 24 du GATT ou de la clause d'habilitation (1). Toutefois, le mouvement actuel mérite d'être examiné de plus près car il se démarque *a priori* des tentatives précédentes sur divers points : premièrement, il paraît plus dynamique; deuxièmement, il concerne non seulement des pays de niveau de développement similaire mais aussi des pays de niveaux de développement différents – PED-pays industrialisés, pays industrialisés-pays en transition notamment –; troisièmement, les accords se veulent plus ambitieux que par le passé; enfin, ces accords ne relèvent pas d'une logique d'exclusivité dans

(*) Economiste au Centre Asie de l'Institut français de relations internationales (Paris, France) et maître de conférences associé à l'Université de Marne-la-Vallée (France).

(1) L'article 24 du GATT définit les conditions applicables au commerce des marchandises dans le cadre des ACR. Fondamentalement, un ACR doit avoir pour objet de favoriser le commerce entre les Etats membres et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres membres de l'OMC. L'article 24 dispose en outre qu'un ACR doit porter sur « l'essentiel des échanges commerciaux » de marchandises entre les parties. Ce dernier principe est repris dans l'article 5 du GATS (accord sur le commerce des services), qui précise qu'un ACR doit « couvrir un nombre substantiel de secteurs » de services. Les ACR entre PED membres de l'OMC sont régis par une « clause d'habilitation » datant de 1979, qui permet de déroger au traitement de la nation la plus favorisée (non-discrimination) en faveur des PED.

la mesure où il n'est pas rare qu'un seul et même pays s'engage dans une multitude d'accords simultanément, créant une certaine confusion (2).

Apparemment dopés par les difficultés de l'OMC, la prolifération des ACR et le régionalisme qu'elle est censée engendrer sont présentés soit comme une alternative, soit comme un complément au multilatéralisme. Avant d'examiner les implications de la tendance actuelle pour la gouvernance globale, l'article se propose de dresser l'état des lieux précis des accords existants et d'apporter quelques précisions terminologiques qui permettront de prendre la vraie mesure du mouvement. Ce faisant, l'objectif est de remettre partiellement en question le diagnostic généralement posé sur la montée en force du régionalisme.

ETAT DES LIEUX DU RÉGIONALISME COMMERCIAL :
UNE RÉALITÉ COMPLEXE

Un mouvement d'une ampleur apparemment inédite...

La période récente a vu un accroissement spectaculaire du nombre des notifications d'ACR : alors que 124 de ces accords avaient été notifiés au GATT entre sa création en 1948 et 1994, plus de 130 accords l'ont été à l'OMC depuis sa mise en place en 1995, soit une moyenne de 14 notifications par an au cours de la dernière décennie, contre moins de 3 pendant les 46 années d'existence du GATT. Bien sûr, certains de ces accords ne sont plus aujourd'hui en vigueur, soit qu'ils ont disparu, soit qu'ils ont fait l'objet d'une consolidation ; 211 ACR étaient néanmoins en vigueur au 15 septembre 2006. De plus, comme certains accords n'ont pas (encore) été notifiés à l'OMC, le nombre des ACR est en réalité probablement supérieur à ce que les données officielles suggèrent. Quoi qu'il en soit, l'OMC estime que, aujourd'hui, plus de la moitié du commerce mondial s'effectue dans le cadre de tels accords préférentiels.

Les zones de libre-échange (ZLE) et les accords préférentiels constituent la grande majorité de ces accords, alors que les unions douanières sont l'exception : 133 accords relèvent de la première catégorie – dont 4 accords d'accession –, contre 11 seulement pour la seconde – dont 5 notifications d'accession à une union existante. En outre, l'essentiel de ces accords est de nature réciproque et symétrique : 144 d'entre eux ont été conclus au titre de l'article 24 du GATT et 45 au titre de l'article 5 du GATS (Accord général sur le commerce des services) (3), alors que 22 accords seulement obéissent à la clause d'habilitation (*cf.* graphique). Il convient de souligner que

(2) L'enchevêtrement d'accords commerciaux régionaux est décrit comme le syndrome du «i», pour reprendre l'expression de J. BHAGWATI (1995).

(3) Les accords sur le commerce des marchandises et ceux concernant le commerce des services doivent être notifiés séparément.

certains accords n'impliquant que des économies en développement sont tout de même notifiés au titre de l'article 24 : c'est le cas en particulier de tous les accords impliquant le Mexique ou encore Singapour, mais aussi d'accords tels que Panama-El Salvador ou encore Chili-Costa Rica. En revanche les ACR concernant les économies africaines sont généralement conclus en application de la clause d'habilitation; il en est de même pour l'Accord de libre-échange de l'ASEAN, le Conseil de coopération du Golfe, le MERCOSUR, la Communauté andine des nations, l'accord de libre-échange Chine-ASEAN, ou encore l'accord Inde-Sri Lanka.

... et d'un genre nouveau...

Une caractéristique importante de la vague actuelle, qui la démarque des tentatives antérieures, tient à l'extrême diversité des configurations observées. Par le passé, les ACR regroupaient presque exclusivement des pays de niveau de développement comparable – soit qu'ils soient conclus entre pays industrialisés, soit qu'ils le soient entre pays en développement, ces deux catégories représentant 64 % du total avant 1994 –, ce n'est plus aujourd'hui le cas. Compte tenu des évolutions décrites précédemment, toutes les catégories d'ACR sont en nette augmentation; toutefois, en termes relatifs, les accords Nord-Sud ont connu une nette accélération – passant de 17 % du total entre 1948 et 1994 à près de 30 % depuis 1994 –, de même que les accords entre économies en transition – dont la part s'élève désormais à 36 % du total. A l'inverse, les accords entre pays industrialisés sont en net déclin – avec à peine plus de 5 %.

Les comportements diffèrent aussi nettement d'une économie à une autre, mais le caractère non exclusif des accords négociés est un trait dominant de la vague actuelle de régionalisme. Certains pays sont désormais au centre d'un réseau extrêmement dense d'ACR : le Mexique et Singapour constituent probablement les «champions» du régionalisme, avec pas moins de 8 ACR pour le premier et 11 pour le second, sans compter les accords actuellement en négociation ou en projet. En ce qui concerne Singapour, le site officiel du ministère du Commerce indique que la Cité-État est d'ores et déjà partie à 11 ACR (4) et que 16 accords supplémentaires sont en cours de négociation.

Enfin, du point de vue du fond, ces accords vont généralement bien au-delà de la réduction des droits de douane, bien qu'ils ne soient pas exclusivement conclus entre les pays les plus développés. Comme le souligne l'OMC, *«les ACR récents prévoient des règlements de plus en plus complexes applicables aux échanges (par exemple en ce qui concerne les normes, les mesures de sauvegarde, l'administration douanière, etc.) et incluent souvent la*

(4) Avec des partenaires aussi divers que l'AELE, l'Australie, le Japon, les États-Unis, la Jordanie, l'Inde ou le Panama.

mise en place d'un cadre réglementaire préférentiel pour le commerce de services mutuels». Les ACR les plus complexes – notamment ceux auxquels participent les États-Unis – sortent même du champ traditionnel de coopération de l'OMC et comprennent des règles régionales portant sur l'investissement, la concurrence, l'environnement et la mobilité de la main-d'œuvre. En d'autres termes, les sujets dits de Singapour, pour l'heure laissés à l'écart du champ de compétence de l'OMC, ont été intégrés dans certains ACR (cf. Tableau 1).

... mais à décrypter avec prudence...

Les chiffres précédemment cités doivent toutefois être interprétés avec prudence.

Tout d'abord, certains de ces accords correspondent à une simple extension d'accords existants et ne constituent donc pas à proprement parler des accords supplémentaires. Si on fait abstraction de telles accessions, le nombre des ACR est ramené à 202 : 135 accords sur le commerce des marchandises (129 ALE, 6 unions douanières), 45 accords sur le commerce des services et 22 accords partiels.

En outre, l'accroissement du nombre des notifications n'a rien de surprenant compte tenu du durcissement des obligations en matière de notification. Tout d'abord, l'extension du champ de compétences de l'OMC – par rapport au GATT – explique pour partie la nouvelle tendance, puisque les États membres sont tenus de notifier séparément les accords sur le commerce des marchandises et ceux sur le commerce des services. Ensuite, les États membres doivent également notifier l'extension de certains accords existants au domaine des services (5). Enfin, les nouveaux adhérents sont tenus de notifier leur appartenance à des ACR existants.

Cette dernière raison explique l'accroissement spectaculaire du nombre des ACR au cours des dernières années. En effet, les nouveaux États indépendants, nés du démantèlement du bloc soviétique et de l'ex-Yougoslavie, sont responsables d'une bonne quarantaine des accords bilatéraux récents : une vingtaine sont le fait des seules républiques d'Asie centrale (6). Or, il paraît contestable de voir dans ce mouvement une véritable poussée du régionalisme : en réalité c'est le renforcement du multilatéralisme – qui a conduit ces pays à adhérer à l'OMC –, qui a engendré cette augmentation du nombre des ACR (7). De plus, un tel événement n'est pas appelé à se

(5) Jo-Ann CRAWFORD / Roberto V. FIORENTINO, «The changing landscape of regional trade agreements», *WTO Discussion paper*, n° 8, 2005.

(6) Ce chiffre approche la quarantaine si sont également pris en compte les ACR non notifiés à l'OMC. Cf. Malcolm DOWLING / Ganeshan WIGNARAJA, «Central Asia after fifteen years of transition: growth, regional co-operation and policy choices», *ADB Working paper series on Regional Economic Integration*, n° 3, juil. 2006.

(7) Richard POMFRET, «Is regionalism an increasing feature of the world economy?», *IIIS Discussion paper*, n° 164, juin 2006.

reproduire, c'est pourquoi l'interpréter comme la manifestation d'une nouvelle tendance est totalement erroné.

Ces remarques suggèrent que le nombre des ACR constitue une mesure particulièrement inadéquate de l'importance du régionalisme. D'ailleurs, si l'augmentation du nombre des ACR peut être trompeuse et conduire à une surestimation de la tendance au régionalisme, à l'inverse, une diminution du nombre des ACR ne doit pas être automatiquement interprétée comme un recul du régionalisme. Ainsi, bien que l'élargissement de l'UE en mai 2004 ait entraîné la disparition de 65 ACR existants, cette évolution reflète un renforcement, plutôt qu'un affaiblissement, de la tendance au régionalisme. Le nombre des ACR est également une mesure douteuse pour apprécier l'ampleur du commerce préférentiel échappant à la règle multilatérale, étant donné que tous les accords n'ont pas la même importance. La multiplication d'accords impliquant de petites économies aura une incidence limitée sur l'ensemble des échanges mondiaux. Enfin, tous les accords existants ne sont pas toujours mis en œuvre, ce qui en réduit d'autant les effets.

... et reflet d'un régionalisme en trompe-l'œil

Hormis ces problèmes de mesures, le lien entre la prolifération – toute relative donc – des ACR et la montée en puissance du régionalisme commercial est probablement plus ténu que d'aucuns le soutiennent. L'expression «ACR» retenue par l'OMC peut en effet prêter à confusion : pour l'OMC, un ACR désigne un accord commercial préférentiel et donc conclu par un nombre limité de pays. Toutefois, il peut s'agir d'un accord passé entre pays qui ne sont pas situés dans la même zone géographique, ce qui en réduit considérablement le caractère à proprement parler régional.

Plusieurs caractéristiques de la vague actuelle d'ACR doivent à cet égard être soulignées. Tout d'abord, la grande majorité – près de 70 % – des accords actuellement en vigueur sont en fait des accords bilatéraux *stricto sensu* – c'est-à-dire entre deux pays – et non pas régionaux. Cette proportion atteint 77 % si sont également inclus les accords passés entre un groupe de pays déjà unis au sein d'une ZLE et un pays individuel et représente 90 % des accords en cours de négociation. Les accords à proprement parler régionaux, tels que l'UE, l'ALENA, le MERCOSUR, l'AFTA, *etc.* sont nettement minoritaires. Si les accords bilatéraux dominent désormais, aucun accord impliquant le rapprochement de plusieurs ACR – comme entre l'Union européenne et le MERCOSUR par exemple – n'est parvenu à voir le jour (8).

(8) Les négociations entre l'UE et le Mercosur, engagées en 1999, auraient dû aboutir en 2004. La persistance de désaccords sur les questions agricoles et sur les services a bloqué les discussions. A l'automne 2006, les deux parties devaient tenter de relancer les négociations.

En outre, les accords existants ne sont pas exclusivement conclus entre partenaires géographiquement proches : pas moins d'un tiers des ACR en vigueur regroupent des pays géographiquement éloignés (*cf.* Tableau 2). Dans ces conditions, la logique qui préside à leur mise en place ne peut pas être qualifiée de véritablement régionale – au sens géographique du terme. Cette tendance est à rapprocher de l'observation faite précédemment sur la primauté des ZLE au détriment des unions douanières : il ne fait guère de doute que la mise en place d'une union douanière n'a de chance de réussir qu'entre pays géographiquement proches.

Outre l'Europe, les régions où les ACR semblent relever d'une logique clairement régionale sont l'Amérique latine et l'Afrique. Dans le premier cas, quatre grands regroupements émergent, à savoir le MERCOSUR, la CAN, la CARICOM et le MCCA (9), alors que, dans le second, l'ensemble du continent semble s'organiser progressivement autour de groupes sous-régionaux (Afrique de l'Ouest, Afrique australe, *etc.*). En Asie, en revanche, la tendance au bilatéralisme impliquant des partenaires hors Asie est clairement dominante (10).

En conclusion, il convient tout d'abord de relativiser l'importance de la prolifération des ACR depuis la création de l'OMC : les chiffres sont trompeurs et l'augmentation du nombre des ACR est en grande partie due à des raisons strictement techniques liées aux modalités de notification. De plus, la logique « régionale » – au sens géographique du terme – ne prévaut pas partout, loin s'en faut, et les allégations sur l'émergence de blocs régionaux – éventuellement antagonistes – sont loin de refléter la réalité.

UN EXAMEN CRITIQUE : MOTIVATIONS ET IMPLICATIONS DES ACR

La section précédente a montré que la vague actuelle d'ACR reflète une grande diversité, mais aussi une assez grande confusion. La présente section analysera les motivations qui ont fondé cette évolution, ainsi que ses implications : il s'agira de savoir comment ces accords peuvent contribuer à l'organisation des échanges internationaux et comment ils s'articulent avec la gestion multilatérale.

Les motivations des ACR

Outre les motifs techniques évoqués précédemment, les raisons de la récente multiplication des ACR sont multiples.

(9) Marché Commun du Sud : Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay ; Communauté Andine des Nations : Venezuela, Colombie, Equateur, Pérou, Bolivie ; Communauté des Caraïbes ; Marché Commun d'Amérique Centrale : Belize, Guatemala, Honduras, Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panama. Pour plus de détails, voir QUENAN (2006).

(10) Pour plus de détails sur le cas de l'Asie, voir NICOLAS (2006).

Les difficultés du cycle de négociations de l'OMC sont fréquemment invoquées comme l'un des moteurs essentiels de la montée du régionalisme commercial. Il est en effet vraisemblable que le retard accumulé dans les négociations du cycle de développement ont incité nombre de pays, par pur pragmatisme, à privilégier l'approche régionale, qui permet plus aisément et plus rapidement de trouver un accord avec leurs principaux partenaires commerciaux. Toutefois, compte tenu des caractéristiques des accords décrits plus haut, il semble que ce ne soit pas la seule raison. En fait, en fonction de la nature des accords, les motivations semblent différer, mais elles ne reflètent pas un rejet caractérisé de la logique multilatérale au profit de la logique régionale.

Les accords «minilatéraux» entre PED ont souvent pour objectif de constituer un groupe structuré au sein duquel les échanges intra-régionaux pourront se développer, permettant ainsi de donner une autonomie accrue à la zone. Les ACR africains appartiennent à cette catégorie, de même que le MERCOSUR par exemple. Dans ce dernier cas, l'intégration régionale poursuit plusieurs objectifs : elle vise à améliorer la compétitivité des entreprises, à renforcer la crédibilité des réformes et à en asseoir la dynamique (11), mais elle a probablement aussi des objectifs politiques, notamment celui de permettre aux pays membres de tenir tête aux États-Unis et à l'ensemble du groupe de faire en quelque sorte contrepoids à l'ALENA. Quoi qu'il en soit, les ACR Sud-Sud répondent plus fréquemment à une logique vraiment régionale. Cette même logique a toutefois également présidé à la création de l'Union européenne.

Les accords bilatéraux passés entre économies en transition (notamment celles nées du démantèlement de l'ex-Yougoslavie ou encore les républiques d'Asie centrale) visent à faciliter leur insertion dans l'économie mondiale et à faciliter leur normalisation. Dans la plupart des cas, ces accords concernent des économies que leur petite taille contraint à chercher à s'associer entre elles pour bénéficier d'économies d'échelle (12).

Cette même logique se retrouve dans nombre des accords bilatéraux récents passés par des petits pays émergents ou en développement. Le cas de Singapour – qui est engagé dans des accords avec des partenaires aussi divers que l'Australie, le Japon, Bahreïn, Panama ou encore les États-Unis – est emblématique de ce type de stratégie. Le Chili suit une voie quelque peu similaire puisqu'il s'est traditionnellement distingué par une politique d'ouverture résolue sur l'extérieur et le refus de se cantonner à un nombre limité de partenaires : le pays est engagé dans des accords tant avec ses voisins immédiats – il est membre associé du Mercosur – que plus éloi-

(11) Françoise NICOLAS, «Mondialisation et régionalisation dans les pays en développement : les deux faces de Janus», *Politique étrangère*, n° 2, été 1997.

(12) On peut noter à titre d'exemple les accords entre Croatie et Macédoine, Bulgarie et Serbie, Moldavie et Bosnie, etc.

gnés – il a par exemple signé un accord avec le Canada et les Etats-Unis, mais aussi avec la Corée.

Dans le cadre des accords Nord-Sud, les motivations varient. Les pays du Nord cherchent généralement, en particulier dans le cas d'accords bilatéraux, à atteindre des objectifs autant politiques et stratégiques que strictement économiques : tel est sans doute le cas des accords passés entre les Etats-Unis et certains pays du Moyen-Orient (Israël, Jordanie, Maroc ou encore Bahreïn), dont l'objectif est en partie de récompenser la fidélité des alliés. En revanche, les pays du Sud cherchent, à travers ces partenariats, d'une part à s'assurer un accès privilégié au marché de leur partenaire plus développé et d'autre part à conforter d'éventuels efforts de réforme économique. Les accords Nord-Sud peuvent obéir à une stratégie de consolidation de mesures de réforme interne, qui s'appuie sur l'utilisation de la contrainte extérieure.

La prolifération des ACR au cours de la période récente s'explique aussi par des considérations stratégiques ou ce qu'il est convenu d'appeler un « effet domino ». La volte-face de pays comme le Japon et la Corée, traditionnellement défenseurs du multilatéralisme, qui ont décidé récemment de s'engager sur la voie du régionalisme, s'explique aisément par la volonté de ne pas laisser le champ libre à la Chine dans la région : ces deux économies ont par exemple ouvert des négociations avec l'ASEAN, très rapidement après l'ouverture de négociations entre la Chine et ce même groupe (13).

De manière plus conjoncturelle, l'accélération de certaines négociations par les Etats-Unis, notamment celle concernant l'accord de libre-échange avec la République dominicaine, peut s'expliquer par l'approche de l'échéance de la procédure de Trade Negotiation Authority à l'horizon 2007. Le souci des négociateurs américains est en effet d'avancer aussi vite que possible sur certains dossiers tant que cette procédure leur assure une certaine liberté de manœuvre vis-à-vis du Congrès.

Logiques contrastées d'une région à l'autre

Au final, il semble possible d'établir une typologie des ACR, qui recoupe en grande partie les clivages régionaux.

Outre l'Europe occidentale, qui est la championne du régionalisme *stricto sensu*, c'est probablement en Amérique latine et en Afrique que l'objectif « régional » est le plus fort. Dans l'ensemble, les efforts de ces pays sont essentiellement concentrés sur leurs partenaires régionaux. En Afrique, l'objectif déclaré de la charte de l'OUA et de l'Acte constitutif de l'Union africaine (Ua) est de renforcer l'intégration régionale; le plan d'action de Lagos et le Traité d'Abuja instituant la CEA précisent les moyens de par-

(13) Pour de plus amples développements sur ces enchaînements, cf. Françoise NICOLAS, « L'irrésistible ascension de la Chine en Asie orientale », *Politique étrangère*, n° 2, été 2004, pp. 269-84.

venir à ce but. La volonté de l'UE, à travers ses partenariats économiques, est d'ailleurs de renforcer les groupements régionaux africains.

En Amérique latine, toutefois, les événements récents reflètent un affaiblissement de la logique régionale. Tout d'abord, les initiatives d'acteurs étrangers à la région – notamment les États-Unis – viennent s'ajouter aux projets régionaux, ce qui complexifie la donne. Le cas de la CAN est symptomatique à cet égard : certains de ses États membres (Colombie, Equateur, Pérou) ont les yeux tournés vers les États-Unis et l'ALENA, alors que d'autres (Bolivie, Venezuela) sont tentés de se rapprocher du MERCOSUR. En outre, certains pays de la région, comme le Chili ou le Mexique, ont tendance à multiplier les appartenances, créant ce que certains auteurs nomment de la « polygamie ».

En Asie, région demeurée longtemps la moins active en matière d'ACR, les motivations sont plus confuses. Dans cette région s'entremêlent aujourd'hui les projets strictement régionaux, les alliances extra-régionales, les accords bilatéraux, les accords Sud-Sud et les accords Nord-Sud. La poursuite d'objectifs d'intégration régionale semble y être particulièrement floue et la logique de la coopération est plutôt financière que commerciale. Si l'ASEAN semble être le groupement le plus cohérent et celui autour duquel l'intégration régionale institutionnelle pourrait s'organiser, la réalité est sensiblement différente et moins encourageante. Pour l'heure, le bilatéralisme est la règle et les accords avec des pays hors de la zone sont majoritaires (14).

De la même manière, en Asie centrale, les chevauchements sont nombreux entre les différents groupes, ce qui confère une impression de grande confusion. Il est vrai que la mise en œuvre de nombre de ces accords laisse à désirer.

Les implications : polarisation limitée des échanges

La corrélation entre le nombre des ACR et l'expansion des échanges intra-régionaux apparaît pour le moins ténue. Tout d'abord, il semble que la hausse des échanges intra-régionaux ne soit pas conditionnée à l'existence d'accords préférentiels, ce qui est par exemple le cas en Asie de l'Est, où les échanges intra-régionaux sont très denses en l'absence de tout cadre de coopération formel. À l'inverse, certains ACR concernent des pays qui commercent relativement peu entre eux, alors que d'autres viennent simplement consacrer l'existence de courants d'échange déjà extrêmement denses. Sur ce plan-là encore, les situations diffèrent nettement d'une région à l'autre (*cf.* Tableau 3, page 807).

(14) Françoise NICOLAS, « Intégration économique en Asie de l'Est : les progrès limités de l'approche institutionnelle », in S. BOISSEAU DU ROCHER / F. GODEMENT (dir.), *Asie orientale 2006-2007*, La Documentation française, Paris, 2006.

Le commerce intra-régional est généralement faible dans les regroupements africains : ainsi, la part de l'intra-régional est généralement inférieure à 10 % – moins de 6 % pour la COMESA par exemple –, à l'exception de l'UEMOA et de la SADC. Ces résultats s'expliquent aisément. En premier lieu, la persistance de la faiblesse des échanges intra-régionaux en dépit de l'existence d'accords préférentiels tient à l'absence de complémentarité entre les économies concernées : la structure de production et d'exportation de ces économies est dominée par les produits de base – plus de 80 % des exportations –, alors que les importations sont concentrées sur les produits manufacturés. Ensuite, les exportations sont géographiquement polarisées à destination des marchés industrialisés – plus de 80 % sont destinées aux Etats-Unis, à l'Union européenne ou Japon). En outre, la persistance de barrières non tarifaires demeure problématique en Afrique.

De même, la part des échanges intra-régionaux est demeurée faible en Amérique latine et Caraïbes, en dépit de l'existence d'ACR. Cette part a augmenté tout au long de la décennie 1990 au sein du MERCOSUR, de la CAN et de la CARICOM – dans une moindre mesure dans le MCCA –, pour atteindre un maximum de 20 % en 1997-1998, avant de reculer à nouveau. La dernière relance de la dynamique d'intégration régionale a permis un nouvel accroissement : selon la CEPAL, le commerce entre les pays du Marché commun centraméricain a affiché une croissance de 15 % ; toutefois, le commerce intra-régional a progressé plus vigoureusement dans les autres groupes, atteignant 36 % dans la Communauté andine et 34 % entre les pays du MERCOSUR. Dans ces deux cas, la hausse a été alimentée par la reprise économique chez certains membres du groupe et par des variations des taux de change bilatéraux entre pays voisins. Quoi qu'il en soit, la part de l'intra-régional se situerait désormais à près de 17 % pour l'ensemble de la région (15), un chiffre néanmoins extrêmement faible si on le compare à ceux des années d'avant la crise qui a frappé le commerce intra-régional en 1999.

A l'inverse, en Asie de l'Est, les échanges intra-régionaux sont intenses en dépit de l'absence de tout ACR. Cet état de fait n'est certes pas récent, mais il a eu tendance à se renforcer depuis une dizaine d'années, notamment suite à l'insertion de la Chine dans les réseaux régionaux de production : les échanges intra-régionaux y ont atteint aujourd'hui plus de 50 % du total. Le développement des échanges tient à la complémentarité des économies de la région, qui exploitent les possibilités offertes par la fragmentation du processus productif. Cette fragmentation est de nature verticale et donne lieu à un accroissement du commerce intra-branche vertical. Ce renforcement des structures d'interdépendance n'est toutefois en aucune manière lié à l'existence d'accords commerciaux préférentiels dans

(15) Carlos QUENAN, «Le régionalisme : entre convergence et concurrence des projets», *Questions internationales*, n° 18, mars-avril 2006, pp. 36-46.

la région. Au sein de l'ASEAN en revanche, le niveau des échanges intra-régionaux est resté stable, à environ 20 %.

De manière générale, il semble que la montée en puissance des échanges intra-régionaux ait précédé la mise en place d'ACR plutôt que l'inverse. Les expériences contrastées de l'Amérique latine et de l'Asie confirment cette hypothèse. Dans ces conditions, les ACR ne feraient en quelque sorte qu'institutionnaliser un état de fait antérieur.

Il convient toutefois d'examiner l'évolution parallèle du volume global des échanges et des parts de l'intra- et de l'extra-régional. Lorsque le commerce global augmente vite, la stagnation de la part des échanges intra-régionaux ne doit pas être interprétée comme un signe négatif. Or, dans la plupart des regroupements régionaux, le ratio du commerce sur le PIB a eu tendance à s'accroître. Il reste que la mise en place des initiatives régionales n'a pas débouché sur un recentrage marqué des échanges au détriment du reste du monde. Les détournements d'échanges dénoncés comme l'un des principaux risques associé au régionalisme ne se voient *a priori* pas confirmés.

Les risques pour les pays participants

Pour les économies concernées, le risque principal posé par la montée du régionalisme tient à l'absence de cohérence des différents ACR.

En particulier, la multiplicité des accords conclus par un seul pays peut poser problème dès lors que les dispositions de ces accords diffèrent : les pays se trouvent confrontés au syndrome dit du «plat de spaghetti», qui reflète l'enchevêtrement de règles différentes. Sur le plan pratique, l'hétérogénéité des règles pose un problème de gestion évidente des ACR. Il reste cependant à démontrer de manière formelle que cet état de fait est à l'origine de coûts excessifs.

De plus, la couverture des accords peut s'étendre au-delà des sujets traditionnellement abordés à l'OMC, plaçant les PED dans une situation délicate. De ce point de vue, les effets pervers potentiels des ACR sont particulièrement importants lorsqu'il s'agit d'accords Nord-Sud asymétriques (par exemple l'ALENA), où le partenaire le plus puissant a toutes les chances de parvenir à imposer sa volonté.

Enfin, la multiplication des ACR apparaît d'autant plus coûteuse pour les petits pays dont les ressources et capacités administratives sont limitées. La conduite (puis la mise en œuvre) de négociations régionales ou bilatérales engendre en effet un détournement inévitable de ressources aux dépens des efforts multilatéraux potentiellement plus avantageux.

Les implications pour le système multilatéral

Même si l'évolution actuelle ne reflète pas une véritable remise en cause du multilatéralisme, un certain nombre de problèmes se posent pour les instances de gouvernance mondiale.

Le régionalisme commercial peut tout d'abord être source de tensions internationales. Se pose en effet un problème de concurrence et de conflits d'intérêts : comme cela a été rappelé plus haut, les motivations extra-économiques peuvent être présentes dans un certain nombre des accords passés entre pays industrialisés et PED. La politique commerciale est l'un des principaux instruments de la politique étrangère de l'Union européenne, mais aussi des Etats-Unis, ce qui peut poser problème dans la mesure où des conflits d'intérêts peuvent émerger, comme par exemple dans la région moyen-orientale, où les deux grands acteurs industrialisés cherchent à agir avec des objectifs communs mais des intérêts et des procédés sensiblement différents (16).

De plus, même s'il est vrai que les ACR peuvent théoriquement contribuer au renforcement du cadre multilatéral et même servir de base pour l'élaboration de règles multilatérales renforcées, tel n'est pas systématiquement le cas. Certes, les ACR peuvent, d'une part, compléter le cadre multilatéral en contribuant à l'harmonisation de l'élaboration de règles et, d'autre part, faciliter les avancées dans des domaines nouveaux dans la mesure où leurs dispositions vont au-delà de celles de l'OMC. Le régionalisme peut donc être à la fois éducateur et expérimentateur ; toutefois, cette vision est vraisemblablement excessivement optimiste. Comme on l'a souligné plus haut, la plus grande prudence s'impose, en particulier à propos du rôle expérimentateur du régionalisme, en raison du caractère asymétrique de nombre des ACR. Les solutions trouvées dans le cadre de tels ACR ne sont pas nécessairement les plus souhaitables. Pour ce qui est du caractère éducateur des ACR, ce raisonnement ne s'applique qu'à un nombre limité de cas où une vraie logique régionale prévaut.

En l'état actuel, le principal enseignement qui puisse être tiré de la récente vague d'ACR est que le renforcement du cadre multilatéral est plus nécessaire que jamais. En effet, la multiplication et l'hétérogénéité des règles mises en place à travers les ACR créent une grande confusion et augmentent les coûts de gestion pour les Etats et de transaction pour les entreprises. Une autre question essentielle est celle de savoir comment superpo-

(16) Pour plus de détails sur ce point, cf. Jean-Marie PAUGAM / Dorothée SCHMID, « Une nouvelle rivalité transatlantique en Méditerranée », *Politique étrangère*, hiv. 2004-2005, pp. 755-766.

ser et faire coexister harmonieusement disciplines multilatérales et arrangements régionaux.

* *
*

Les ACR cachent plusieurs réalités et plusieurs logiques différentes, ce qui ne permet pas de porter un jugement d'ensemble sur le phénomène. Néanmoins, l'une des principales leçons à tirer de l'analyse qui précède est que l'importance de la montée en force du régionalisme doit être relativisée. Les apparences sont trompeuses, on l'a vu : le mouvement est moins spectaculaire qu'il y paraît de prime abord et il ne traduit pas une volonté délibérée d'organiser les échanges dans un cadre régional au détriment du cadre multilatéral. En outre, nombre de ces accords concernent de petites économies, ce qui en limite l'impact possible sur le commerce mondial. Enfin, il n'est pas rare que des accords conclus ne soient que très imparfaitement appliqués, ce qui en réduit encore l'impact. Quoi qu'il en soit, les échanges commerciaux ne s'articulent pas aujourd'hui autour de blocs régionaux potentiellement opposés les uns aux autres.

Il reste que les logiques régionale (y compris bilatérale) et multilatérale coexistent et qu'il y a de fortes chances que cet état de fait perdure. Le danger, s'il en est un, est plus grand pour les pays à titre individuel que pour le système dans son ensemble. A l'heure où le nombre de membres ne cesse d'augmenter à l'OMC, il semble particulièrement contestable d'affirmer que le multilatéralisme est en retrait.

Les principaux défis tiennent aux difficultés de gestion de ces accords, à la confusion qu'ils peuvent créer dans les règles, mais aussi aux risques qu'ils peuvent présenter pour des petits pays. Ainsi, l'extension du champ des accords au-delà des sujets traditionnellement abordés dans le cadre multilatéral peut s'avérer particulièrement problématique dans le cas d'accords asymétriques. La cohérence entre les cadres multilatéral et régional est donc une nécessité.

Même si la montée en puissance du régionalisme a largement été exagérée et nécessite donc d'être mise en perspective, il reste que l'ensemble des Etats membres de l'OMC doit continuer à soutenir l'entreprise multilatérale, seule à même de limiter les éventuels effets pervers des initiatives régionales.

**Accords Commerciaux Régionaux en vigueur, 1948-2006
(en fonction de la base juridique)**

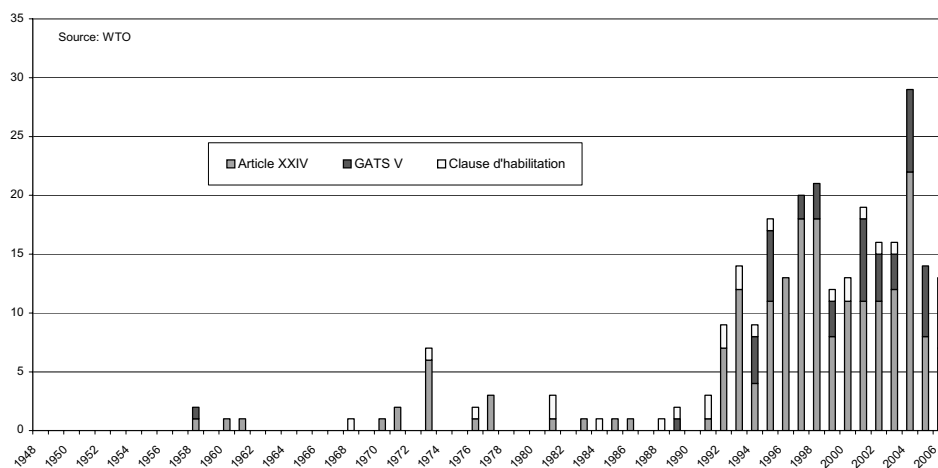


TABLEAU 1

**Thèmes couverts par certains ACR en dehors
du commerce des marchandises**

	<i>Normes</i>	<i>Transports</i>	<i>Coopération douanière</i>	<i>Services</i>	<i>Propriété intellectuelle</i>	<i>Investissement</i>	<i>Règlement des différends</i>	<i>Main-d'œuvre</i>	<i>Concurrence</i>
Etats-Unis									
Jordanie	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Chili	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Singapour	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Australie	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
CAFTA	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Maroc	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
ALENA	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
UE									
Afrique du Sud	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Mexique	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Chili	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui
Euro-Med	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	Oui
Sud-Sud									
Mercosur	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui		Oui
CAN	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
CARICOM	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
AFTA	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non
SADC		Oui	Oui		Oui	Non	Oui		
Comesa	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui

Source : World Bank, *Global Economic Prospects 2005*.

TABLEAU 2
Nombre d'ACR en vigueur en septembre 2006, par caractéristiques

	<i>Géographiquement proches</i>	<i>Géographiquement éloignés</i>	<i>Total</i>
Bilatéraux	75	45	120
Quasi-bilatéraux	16	29	45
Minilatéraux	45	2	47
Total	136	75	212

Source : OMC, calculs de l'auteur.

TABLEAU 3
Evolution du commerce intra-régional dans différents ACR
(1980-2003)

<i>Groupement économique</i>	<i>Part des exportations intra-régionales en % des exportations totales</i>				
	<i>1980</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>
Afrique					
CEPGL	0,1	0,5	0,5	0,8	1,2
COMESA	5,7	6,3	6,0	4,9	5,8
CEEAC	1,4	1,4	1,5	1,1	1,1
CEDEAO	9,6	8,0	9,0	9,5	9,8
MRU	0,8	0,0	0,1	0,4	0,3
SADC	0,4	3,1	10,6	12,0	10,0
CEMAC	1,6	2,3	2,1	1,0	1,4
UEMOA	9,6	13,0	10,3	13,1	12,8
UMA	0,3	2,9	3,8	2,3	2,7
Europe					
UE (25)	60,9	67,1	66,1	67,2	67,2
UE (15)	60,8	65,9	62,4	62,1	61,4
Amérique					
CARICOM	5,4	8,0	12,2	14,4	12,5
MERCOSUR	11,6	8,9	20,3	20,0	11,8
ALENA	33,6	41,4	48,2	55,7	56,1
Asie					
ASEAN	17,4	19,0	24,6	23,0	21,2
CCG	3,0	8,0	6,6	4,5	4,2

Source : Données de la CNUCED.