

Session 14

La frontière a-t-elle un rôle économique ?

La frontière : une actualité criante

Valérie Mignon

Cercle des économistes

À l'heure de la mondialisation croissante de l'économie, de la tendance à l'abolition des barrières tarifaires aux échanges et du très vif développement des flux immatériels, que reste-t-il des frontières et quel rôle leur attribuer ?

Alors que les frontières sont fréquemment perçues comme des limites fixées dans l'espace et dans le temps, l'exemple européen, dont l'actualité est particulièrement vive, permet de saisir que les frontières ne sont pas immuables. Bien au contraire, il n'est qu'à considérer les vastes flux migratoires actuels qui soulèvent la question de l'existence et des limites de l'espace Schengen ou encore les phénomènes de Grexit et Brexit qui conduisent à s'interroger sur les limites de la zone euro d'une part, et de l'Union européenne, d'autre part. Les frontières ne sont ainsi pas figées, ce qui rend d'autant plus complexe la définition de leur rôle économique, question qui revêt en outre une multitude de dimensions.

D'un point de vue économique, la frontière est souvent perçue de prime abord comme une entrave aux échanges et un obstacle à la libre circulation de la main-d'œuvre et des capitaux. Les économistes parlent d'« effet frontière » qu'ils appréhendent au travers des modèles dits de gravité. Ceux-ci permettent de comparer le commerce observé entre deux nations géographiquement séparées à celui qui existerait en l'absence de frontières. De façon générale, les études mettent en évidence l'existence d'un effet frontière au sens où le commerce à l'intérieur d'une unité géographique donnée est plus important que celui observé avec un partenaire extérieur. L'importance des effets frontières tend toutefois à s'atténuer au cours du temps et la vision de la frontière comme un obstacle au commerce a connu de profondes évolutions. Ainsi, si l'on se place dans une optique de commerce international, jusqu'aux années 1980, la frontière était perçue comme l'application d'un tarif douanier. Du fait notamment de l'émergence et du vif développement d'accords commerciaux multilatéraux, régionaux et bilatéraux, ces droits de douane ont ensuite progressivement laissé la place aux mesures non tarifaires, devenues aujourd'hui dominantes. Celles-ci renvoient à une multitude de règles et de normes propres aux États visant principalement à protéger le consommateur et l'environnement : exigences en termes de qualité des produits, normes de sécurité sur les produits, conditions de mise sur le marché de certains produits comme les médicaments, normes sur les pesticides, normes concernant l'exercice de différents métiers (médecins, avocats...), etc. Cette évolution de la perception de la frontière comme un droit de douane vers cet ensemble de mesures s'accompagne naturellement de multiples questions et enjeux liés à l'environnement institutionnel, au droit international, au droit de la concurrence, à la régulation des échanges, au droit de la propriété intellectuelle, au droit du travail, à l'environnement, etc. Ainsi, même si la dynamique d'accélération du processus de mondialisation des économies est évidemment toujours à l'œuvre, il n'en reste pas moins que de multiples interrogations subsistent quant aux effets frontières.

L'un des domaines dans lequel la mondialisation a un impact particulièrement fort est celui de la finance. Les marchés financiers sont en effet de plus en plus interconnectés, comme

cela peut naturellement être illustré par les phénomènes de contagion, mais aussi par l'importance majeure des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Ainsi, dans un contexte où la dématérialisation de la finance s'accélère à grands pas, la notion de frontière a-t-elle encore un sens ? L'une des illustrations les plus récentes, donnant lieu à de très vifs débats, est celle de la *blockchain*. Cette technologie, permettant de stocker et de transmettre des informations de façon transparente et décentralisée, consiste en une base de données sécurisée rassemblant l'ensemble des transactions effectuées par ses utilisateurs depuis sa création. Appliquée aux marchés financiers, la *blockchain* permet aux détenteurs de titres de procéder à des échanges instantanément, en sécurité via l'utilisation de signatures cryptographiques et sans intermédiaire financier. Les objectifs attendus sont une plus grande fluidité et rapidité dans les transactions, un renforcement de la sécurité, une amélioration de la transparence et une réduction des coûts de transaction. Adopter la *blockchain* c'est abandonner une longue tradition de gestion centralisée au profit d'un système décentralisé et dépourvu de toute autorité de contrôle.

Dans un tel contexte, comment réguler la sphère financière puisque la notion même de frontière disparaît ? La disparition des frontières dans le domaine financier, mais au-delà dans l'ensemble des secteurs touchés par la révolution numérique, soulève ainsi inévitablement des questions cruciales en termes de régulation et de réglementation, de fiscalité et d'extraterritorialité. Il est en effet important de rappeler que l'économie numérique revêt des spécificités allant à l'encontre de notre vision traditionnelle de l'économie et, par conséquent, des frontières puisqu'elle se caractérise par l'absence de localisation des activités, l'importance des plateformes et des réseaux, et les aspects liés à l'exploitation des données ; spécificités remettant en cause les principes de base d'application des règles fiscales.

Ce développement massif des flux immatériels soulève naturellement aussi la question de l'existence de frontière au sens juridique du terme, cette dernière fixant les limites de validité spatiale de l'ordre juridique d'un État. Historiquement, le principe de territorialité prévalait au sens où l'état, seul, exerce sa compétence sur son territoire et toute intervention d'un État étranger venant le contraindre sur son propre territoire est considérée comme une atteinte à son indépendance et sa souveraineté territoriale. Si la territorialité était ainsi la règle, le processus de mondialisation a pour conséquence que l'extraterritorialité ne constitue plus une exception. Une norme nationale peut en effet s'appliquer dans un autre État et être mise en œuvre par l'État non émetteur. Ainsi, l'internationalisation des échanges, des entreprises et des marchés financiers, couplée au caractère immatériel des flux financiers et technologiques, tend à accroître l'internationalisation des législations étatiques et à affaiblir le principe de territorialité. Si la question de l'extraterritorialité concerne évidemment au premier plan les firmes multinationales, elle revêt un intérêt majeur dans le domaine financier et bancaire. Dans ce cadre, un des arguments mis en avant pour promouvoir la stabilité financière est de limiter au maximum l'application extraterritoriale des règles nationales via une coordination accrue, sous la houlette du Conseil de Stabilité Financière, des États au niveau international.

Outre ses dimensions historique, géographique, économique, commerciale, monétaire et financière, environnementale et sanitaire, la frontière est revenue sur le devant de la scène au travers de la question très médiatisée des migrations. En plus des considérations précédentes, cet aspect permet d'aborder une autre dimension de la frontière, démographique. En termes démographiques, l'évolution d'une population dépend de son accroissement naturel (différence entre les naissances vivantes et les décès au cours d'une

même année) et du solde migratoire (différence entre l'immigration et l'émigration dans une zone géographique au cours d'une même année). Si l'on considère le cas de l'Europe, la part de sa population dans la population totale ne cesse de décliner depuis les années 1970. Cela s'explique par un affaiblissement de l'accroissement naturel de la population, en lien avec l'allongement de la durée de vie et le vieillissement de la population. Le moteur de l'accroissement total de la population européenne est ainsi le solde migratoire. Si la crise intervenue en 2007-2008 a marqué une vive inflexion dans cette dynamique, la tendance depuis trois ans est de nouveau à la hausse, en lien avec les crises géopolitiques touchant le Moyen Orient. Cette dynamique soulève la question des frontières migratoires, question qui ne peut être abordée de façon globale mais qui doit prendre en compte, outre les aspects sociaux et humains, les spécificités des pays, notamment en termes de population active et de situation sur le marché de l'emploi.

Ces divers éléments témoignent de l'actualité criante de la notion de frontière qui, après avoir été reléguée au second plan, revient clairement sur le devant de la scène aujourd'hui. Ils montrent que, malgré la mondialisation, les frontières n'ont pas disparu, mais qu'elles se sont complexifiées, redéfinies, déplacées et qu'elles revêtent de multiples dimensions. Ces éléments s'accompagnent ainsi de très nombreuses questions liées à un éventuel retour au protectionnisme avec la réduction et la suppression des droits de douane parallèlement à l'importance accrue des mesures non tarifaires, à l'instauration d'accord régionaux et de zones de libre-échange, à l'impact des mesures sanitaires et phytosanitaires sur les exportations, aux stratégies d'implantation des firmes et à la question de leur nationalité, à l'extraterritorialité en matière bancaire et financière et aux effets des mouvements migratoires. L'objet de cette session intitulée « La frontière a-t-elle un rôle économique ? » est précisément de faire le point sur l'ensemble de ces considérations au cœur de l'actualité.