

L'intégration régionale a-t-elle encore un sens économique ?

Akiko Suwa-Eisenmann

Rappelez-vous Seattle, 1999, les manifestations contre la conférence interministérielle de l'OMC, prélude à l'échec du cycle de négociations multilatérales de Doha. Cet épisode donne le coup d'envoi à une frénésie d'accords d'intégration régionale. Le mouvement est préfiguré par le Mercosur (1991) et l'ALENA (1995), rythmé par les élargissements de l'Union Européenne. Le CIS prend le relais de l'ancien bloc des pays de l'Est, l'ASEAN ouvre une zone de libre-échange en Asie. Rien qu'en Afrique, on compte l'UEMOA (1999) et l'ECOWAS (2005) à l'ouest, la CEMAC (1999) au centre, l'EAC (2000) à l'est, la COMESA (1995) et le SADC (2004) au Sud. Se profilent des accords gigantesques : TTIP entre les Etats-Unis et l'Union Européenne, TPP entre les pays riverains du Pacifique (sauf la Chine), Accord des Amériques... Bref, la libéralisation multilatérale est morte, vive la régionalisation ?

Bien sûr, tous ces accords régionaux (274 en vigueur selon l'OMC) ne se ressemblent, ni par l'importance des partenaires, ni par leur contenu. Mais le principe est le même : ce sont des accords préférentiels. Qui dit préférence, dit discrimination : on préfère certains...au détriment des autres. Si ceux que l'on préfère sont aussi les moins coûteux, cela profite au consommateur et au producteur qui utilise les intrants importés du partenaire. Sinon, ces accords vont fausser la concurrence (en évinçant un pays tiers, plus compétitif mais discriminé par rapport au partenaire membre de l'accord) et complexifier les échanges. En effet, un pays membre de plusieurs accords préférentiels - ce qui est très souvent le cas - doit respecter les règles propres à chaque accord : si ces derniers n'ont pas le bonheur de se ressembler, ce pays risque de se retrouver pris dans un enchevêtrement que l'on a comparé élégamment à un plat de spaghettis.

Près de 20 ans après Seattle, on est bien revenu de l'enthousiasme initial sur les accords régionaux. Le président Trump veut renégocier l'ALENA et se retire des grands projets d'intégration intercontinentaux. L'accord entre l'UE et le Canada (le CETA) est entré en vigueur malgré l'opposition farouche de l'opinion publique de certains pays membres européens. La mère de toutes les intégrations régionales, la plus ancienne, la plus exhaustive, le marché unique européen, est menacée par le Brexit. Londres voudrait l'accès au marché pour les biens et les services (dont le "passeport financier" permettant aux banques britanniques d'opérer sur le continent) sans la réglementation commune ni la reconnaissance de l'autorité supranationale de la cour de justice européenne. La position britannique conduit à s'interroger sur ce qu'est réellement une intégration régionale, notamment celle à l'œuvre dans l'UE. Quelles en sont les caractéristiques qu'il importe de préserver ? En outre, si, face au repli américain, l'UE relance une vague d'accords autour d'elle, de quel type d'accord s'agira-t-il ? La dimension économique de ces accords devra-elle céder le pas face aux aspects jugés importants par les citoyens européens, comme la préservation de l'environnement, des droits sociaux et de la culture ?

Avant d'aborder ces questions lors de la table-ronde avec nos invités, je voudrais apporter quelques éléments de contexte pour alimenter notre réflexion : premièrement sur le commerce international, dont la nature a radicalement changé ces dernières années et deuxièmement, sur le marché unique de l'Union Européenne, la plus ancienne des intégrations régionales, la plus aboutie aussi, et qui n'a pas si mal résisté aux changements de nature du commerce international.

Tout d'abord, où en est le commerce international au XXI^e siècle ? Il se caractérise par trois éléments.

Premièrement, les cartes ont été rebattues. Les pays en développement font désormais jeu égal avec les pays riches, chaque groupe représentant la moitié des exportations mondiales de marchandises. L'UE représente un tiers du commerce mondial, les Etats-Unis et la Chine, environ 13% chacun.

Deuxièmement, on n'échange plus des produits finis, mais des bouts de produits. Il faut désormais importer pour pouvoir exporter. La production s'étale sur plusieurs pays, dans les chaînes de valeur internationale. Les accords régionaux sont un puissant accélérateur de cette transformation, en facilitant les investissements directs étrangers à l'intérieur de chaque zone.

Troisièmement, le commerce a toujours créé des gagnants et des perdants, mais ce qui est nouveau, c'est que l'on ne sait plus qui ils peuvent être. Il n'y a plus d'avantage acquis. La baisse des coûts de communication rebat les cartes, non seulement pour la production des biens mais aussi pour la production des idées. La qualification ne protège plus, un ingénieur ou un chirurgien français est en concurrence avec un ingénieur ou un chirurgien indien. C'est une révolution certes, mais anxiogène.

Face à ce commerce du 21^e siècle, pour reprendre les mots de Richard Baldwin¹, la gouvernance reste celle du 20^e siècle. La gouvernance du 21^e siècle reste à inventer.

L'Union Européenne offre des pistes, certes perfectibles, de ce que pourrait être cette gouvernance du 21^e siècle, adaptée au nouveau visage du commerce international. Tout d'abord, par son succès : le commerce intra-européen représente 70% des exportations de l'UE, beaucoup plus que le commerce intra-Asie ou intra-Amérique du Nord (50%) et énormément plus que le commerce intra-africain (12%). Ce succès est dû au marché unique, c'est-à-dire, un espace où les mêmes réglementations s'appliquent, ce qui diminue le coût pour une entreprise française, d'exporter dans un autre pays européen. Enfin, l'UE a dès le début, et seul parmi les autres accords régionaux, créé des mécanismes pour compenser les perdants à l'intégration : les fonds structurels européens et le fond européen d'ajustement à la mondialisation, sans doute perfectibles dans leur utilisation et dans leur taille, mais ils ont le mérite d'exister. Le marché unique de l'UE est donc bien un premier pas vers la gouvernance du 21^e siècle; il faut maintenant qu'elle se rapproche des préoccupations de ses citoyens.

¹ Richard Baldwin, *The Great Convergence*, Harvard University Press, 2016