

Jacob VINER pour penser les effets des accords régionaux

« Qu'elles servent simplement d'incantation contre les maux engendrés par la politique économique actuelle ou qu'elles soient vigoureusement critiquées, [les unions douanières] ont peu de chances d'être un remède adéquat contre les problèmes économiques d'aujourd'hui, et elles constitueront presque inévitablement un obstacle psychologique à la réalisation des objectifs plus souhaitables mais peu souhaités de la Charte de La Havane : la réduction multilatérale équilibrée des obstacles au commerce sur une base non discriminatoire. »

Jacob Viner

The Customs Unions Issue (1950)

Jacob VINER était très favorable au multilatéralisme et sa méfiance à l'égard des unions douanières en découle. Comme de nombreux économistes, il considère qu'il existe de nombreux gains à l'échange en l'absence de barrières protectionnistes.

Il écrit dans la période qui suit la signature des accords du GATT, qui favorisent le multilatéralisme, en particulier avec la clause de la nation la plus favorisée (dès qu'on accorde à un pays un avantage commercial, par exemple une diminution ou une suppression des barrières douanières, alors on doit l'accorder à tous les pays qui ne bénéficient pas de clauses aussi avantageuses et qui se trouveraient sinon discriminés). Malgré cette logique multilatérale, les accords prévoient la possibilité de conclure des accords régionaux entre pays à la condition que le développement des échanges intra-zone favorisés par l'accord puisse compenser les freins aux échanges avec les pays extérieurs à la zone (dont les produits se trouvent de fait discriminés par rapport à ceux produits et échangés dans la zone) : ces accords doivent être notifiés au GATT et aujourd'hui encore à l'OMC, qui évalue leur bienfondé et leur participation au développement des échanges.

A l'époque, le président américain s'appelle Truman et préférerait avoir un avis tranché sur l'intérêt et les limites des accords régionaux (unions douanières surtout à l'époque). Il reprochait aux économistes de multiplier les « on the one hand ... on the other » et il aurait dit qu'il cherchait un économiste manchot ;-).

Viner s'inscrit donc dans un large débat sur les moyens de favoriser le multilatéralisme et les gains aux échanges qui peuvent lui être associés.

Actualité de ce débat : au moment où est créée l'OMC (en 1995), on réaffirme le principe général du multilatéralisme, mais les traités bilatéraux et les accords régionaux se multiplient.

Au cours des dernières années, si on est attentif aux discussions sur les règles de l'échange, on observe que ce sont des traités de libre-échange entre pays ou entre zones, qui sont le plus souvent discutés.

Jacob VINER traite des Unions douanières et il faut les distinguer des accords de libre-échange :

- Dans les deux cas, on supprime les barrières aux échanges entre les pays signataires
- Mais dans le cas des unions douanières on fixe un tarif extérieur commun à tous les pays signataires : les produits qui entrent dans la zone sont tous taxés de la même façon, quel que soit le pays par lequel ils entrent.
- Dans le cas des accords de libre-échange, les pays signataires se mettent simplement d'accord pour supprimer les barrières aux échanges entre eux mais restent autonomes sur leur politique tarifaire à l'égard des autres pays.

Le raisonnement de Viner est valable pour tous les accords régionaux ou bilatéraux et on distingue depuis son travail deux types d'effets :

- La « **création d'échanges** » supplémentaires entre les pays signataires. Il écrit qu'il y a création d'échanges lorsque « l'un des membres de l'union douanière commence à importer [un article] en provenance d'un autre, alors qu'il ne l'importait pas du tout auparavant parce que le prix du produit protégé sur son territoire était inférieur au prix de toute source étrangère plus le droit de douane ». Ici, la suppression des droits de douane permet à certains pays d'abandonner les productions inefficientes de leurs industries nationales protégées au profit de la production plus efficiente de leurs partenaires commerciaux (qui produisent à moindre coût, qui ont des avantages comparatifs).
- La diminution des échanges avec les pays non signataires. il y a « **détournement d'échanges** » quand « l'un des membres de l'union douanière commence à importer [des articles] en provenance de l'autre, alors qu'avant l'union douanière, il les importait d'un pays tiers, parce que c'était la source d'approvisionnement la moins chère, même après le paiement du droit de douane ». Dans ce cas, les importateurs sont encouragés à passer de producteurs plus efficaces d'un pays externe à la zone (producteur capables de produire avec des coûts plus faibles, il existe donc des avantages comparatifs) aux producteurs moins efficaces (mais moins chers du fait de droits de douane plus faibles ou nuls) des pays partenaires.

Si, suite à une union douanière, les effets de création l'emportent sur les effets de détournement :

- les pays de la zone doivent en tirer un avantage net, et le monde en général en tire avantage, mais les pays extérieurs perdent des parts de marché, au moins à court terme.
- A plus long terme, le dynamisme des pays qui ont formé l'union douanière peut augmenter les débouchés des pays extérieurs à l'union et ils peuvent donc y gagner à long terme.

Si, au contraire, l'effet de détournement prédomine, tous les pays sont perdants.

Le raisonnement paraît simple, mais les économistes ne sont toujours pas d'accord sur le point de savoir si les accords discriminatoires apportent un avantage net au système commercial et les travaux empiriques ne permettent pas de trancher.

Certains des arguments portent sur les effets indirects des accords, comme le fait qu'ils constitueraient des modèles pouvant ensuite être transposés au niveau multilatéral (apportant ainsi une contribution au système multilatéral) ou au contraire qu'ils décourageraient la négociation d'accords multilatéraux, parce que ces accords

multilatéraux éroderaient les marges de préférence offertes dans les ACR (détournant ainsi du système multilatéral).

Le désaccord le plus direct entre les économistes, qui n'est toujours pas résolu, porte sur la question de savoir si la quantité d'échanges créés l'emporte sur la quantité d'échanges détournés.

Les économistes tentent de résoudre cette question en faisant une distinction entre différents types d'accords régionaux.

Certains avancent l'hypothèse d'un « **partenaire commercial naturel** » : ils soutiennent que les accords régionaux entre pays voisins ayant un commerce bilatéral important ont plus de chances d'entraîner une création nette d'échanges : les effets de création l'emportent sur les effets de détournement, c'est le cas par exemple de **Krugman (1995)**.

Mais Magee (2004) constate au contraire que « bien que les pays voisins aient plus tendance à conclure des accords commerciaux préférentiels, ces accords n'ont pas pour effet de créer plus d'échanges ou d'en détourner moins ».

Frankel (1997) pense que **tout dépend de l'évolution des barrières tarifaires vis-à-vis des pays tiers** : « si le niveau des obstacles au commerce des pays tiers reste inchangé » dans un arrangement régional, « il est probable que l'effet négatif de détournement d'échanges l'emporte sur l'effet positif de création d'échanges ».

Selon Viner, le mouvement d'unification tarifaire au XIX^e siècle et par la suite, était surtout destiné à permettre une protection effective élevée pour des zones limitées allant au-delà des frontières nationales et à promouvoir l'autosuffisance de ces zones plus larges, l'autosuffisance des États individuels étant manifestement irréalisable ou trop coûteuse ; **ce n'était pas un mouvement destiné à promouvoir la division internationale du travail. On croit aux vertus du libre-échange mais pas à un libre-échange généralisé. Ici les accords régionaux servent de substituts à une libéralisation multilatérale, ils ne permettent pas de développer les gains aux échanges à une échelle élargie avec une véritable division internationale du travail.** On parle aussi de **régionalisme fermé**.

Cela n'exclut pas la possibilité que ceux qui négocient ces accords régionaux les **considèrent plutôt comme un complément au multilatéralisme**.

In fine, ça pose une question récurrente en économie = les institutions, ici celle du libre-échange, qui s'imposent à long terme sont-elles toujours les plus efficaces ou bien les institutions sont-elles toujours le résultat de compromis historiques entre acteurs qui ont un pouvoir asymétrique (comme le pense en particulier Douglass North) ?