

# 17. — LE RÉGIONALISME VU D'EN HAUT ET VU D'EN BAS

**Christian Deblock**

## CHRISTIAN DEBLOCK

Économiste de formation, Christian Deblock est professeur honoraire du département de science politique de l'Université du Québec à Montréal et chercheur au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM). Il est également codirecteur de la revue *Interventions économiques*. Ses recherches portent sur le régionalisme économique, l'intégration économique régionale, dans les Amériques en particulier, la politique commerciale des États-Unis et du Canada, et l'économie politique de la mondialisation.

## Introduction

Dans un article consacré à la relation entre multilatéralisme et régionalisme, Bhagwati en arrivait à la conclusion qu'à la différence du premier qui fut selon lui un échec<sup>1</sup>, le deuxième, le régionalisme<sup>2</sup>, montrait beaucoup de signes de force et peu de points de vulnérabilité<sup>3</sup> et qu'en conséquence il fallait « *contain and shape it in ways sketched here so that it becomes maximally useful and minimally damaging, and consonant with the objectives of arriving at multilateral free trade for all* »<sup>4</sup>. L'article a été publié en 1992, à un moment où la frénésie des accords commerciaux régionaux (ACR) gagnait le monde entier, à l'exception alors de l'Asie. Le débat portait à l'époque sur les blocs et opposait, d'un côté, ceux qui y voyaient la pierre d'angle d'une relance et d'une rénovation du système commercial multilatéral (SCM) et, de l'autre, ceux pour qui les blocs reflétaient les nouveaux rapports de puissance dans un monde ouvert, minant toujours davantage un *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)* alors péjorativement comparé à une bicyclette. Depuis, la conclusion heureuse du cycle de l'Uruguay et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) le 1<sup>er</sup> janvier 1995 ont permis de renouveler le SCM. En revanche, les ACR n'ont cessé de proliférer, comme le prévoyait Bhagwati, et de s'étendre géographiquement, notamment en Asie, une région devenue en moins d'une décennie un troisième foyer d'ACR<sup>5</sup>. Parallèlement, le périmètre des négociations s'est élargi, les accords s'orientent désormais davantage vers l'interconnexion plutôt que vers l'intégration, et de nouvelles formes institutionnelles sont apparues, avec entre autres les grands partenariats trans-régionaux<sup>6</sup>.

Le débat sur le régionalisme<sup>7</sup> est maintenant apaisé et la relation entre multilatéralisme et régionalisme est plutôt abordée aujourd'hui sous l'angle des « interactions complexes » entre les régimes commerciaux. Ou du moins, est-ce ainsi que l'OMC cherche à le présenter, sous l'angle de la cohérence entre les régimes commerciaux<sup>8</sup>. Ce chapitre propose de revenir sur ces

1. Jagdish Bhagwati, « Regionalism versus Multilateralism » (1992) 15:5 *The World Economy* 535 [Bhagwati]. Voir également Allan Winters, « Regionalism versus Multilateralism » (1996) Policy Research Working Paper 1687, The World Bank.

2. La formule la plus utilisée à l'époque est celle de nouveau régionalisme. On parle également de régionalisme de deuxième génération, voire de régionalisme ou d'intégration profonde.

3. Bhagwati, *supra* note 1 à la p 542.

4. *Ibid* à la p 554.

5. Les deux autres étant l'Union européenne et les États-Unis. C'est plus de la moitié du commerce mondial qui est couvert par un ACR. Et comme le notait récemment la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), « [*t*]he percentage of trade within PTAs has continued to increase », CNUCED, *Key Statistics and Trends in Trade Policy 2022*, Genève, Nations Unies, 2023 à la p 16.

6. Voir à ce sujet Jean-Baptiste Velut et al, dir, *Understanding Mega Free Trade Agreements: The Political and Economic Governance of New Cross-Regionalism*, Londres, Routledge, Taylor and Francis, 2018.

7. Aux fins de l'exposition, nous proposerons du *régionalisme économique* la définition suivante : toute forme particulière d'accord ou d'arrangement institutionnel qui engage deux ou plusieurs sociétés dans un processus d'intégration de leurs économies respectives, de convergence de leurs normes, règles et politiques économiques respectives, et de rapprochement des valeurs sociales qui sont les leurs. Nous définirons la *régionalisation* comme la concentration du commerce et des investissements dans une région géographique donnée. Pour les accords, nous reprendrons l'expression de l'OMC, soit *accord commercial régional (ACR)*, sans nous limiter toutefois au seul commerce.

8. OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2011. L'OMC et les accords préférentiels : de la coexistence à la cohérence*, Genève, OMC, 2011 [OMC, *Rapport 2011*]. Plutôt que de parler d'ACR, les rédacteurs ont choisi d'utiliser la formule d'*accords commerciaux préférentiels*. Cela permet peut-être de sortir du piège géographique et de rendre compte du caractère exclusif propre à tout accord commercial, mais pour autant, cela crée de la confusion avec les accords conclus dans le cadre du système généralisé de préférences.

débats, mais en adoptant la méthode des deux niveaux. On peut en effet aborder le régionalisme de deux façons : 1) sous l'angle de sa contribution à la réalisation d'un objectif de portée générale, ou 2) sous l'angle des finalités que les États assignent aux ACR. Dans un cas, il est fait appel à un critère normatif objectif; dans l'autre, nous sommes renvoyés aux perceptions que les États se font de leurs intérêts. Ces deux idées seront clarifiées dans les deux parties qui leur sont consacrées pour revenir en conclusion sur la contribution du régionalisme au débat sur le multilatéralisme.

## I. – Le régionalisme vu d'en haut

Vu d'en haut, c'est à l'aune de leur contribution à la réalisation d'un objectif plus large – la libéralisation des échanges, le bien-être des consommateurs ou encore le bien commun, par exemple – que les ACR et le régionalisme sont jaugés. Il en est ainsi à l'OMC, mais aussi dans la littérature spécialisée, en économie et en économie politique.

### A. – L'OMC et les accords commerciaux régionaux

Les ACR sont entrés au *GATT* par la petite porte, et ce, même si certaines dispositions étaient prévues au départ pour les unions douanières<sup>9</sup>. L'approche qui a prévalu à leur égard au moment des négociations de la *Charte de La Havane* fut la même que celle pour le régionalisme dans la *Charte des Nations Unies*, à savoir qu'on ne pouvait empêcher des pays membres de vouloir coopérer davantage entre eux pour régler des affaires qui touchent à la paix et à la sécurité internationales, pourvu que les accords ou les organismes « soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies »<sup>10</sup>. Il en fut de même des accords commerciaux. C'est sous l'angle de leur contribution à la réalisation des objectifs de la *Charte de La Havane* en matière de commerce, d'ouverture réciproque et non discriminatoire des marchés et de développement des échanges que les ACR ont été reconnus. Du moins sous les deux formes que sont les unions douanières et les zones de libre-échange. À cette première condition vinrent s'y ajouter trois autres : 1) couvrir l'essentiel des échanges; 2) ne pas porter préjudice aux parties tierces; et 3) tenir l'organisation informée des résultats et, désormais, du déroulement des négociations<sup>11</sup>. Selon le glossaire de l'OMC, les accords commerciaux régionaux se définissent comme suit :

À l'OMC, ce terme renvoie à des accords commerciaux réciproques conclus entre deux partenaires ou plus en vue d'une libéralisation des droits de douane et des services. Ils comprennent les accords de libre-échange, les unions douanières et les accords d'intégration économique dans le secteur des services<sup>12</sup>.

**9.** Est-ce pour des raisons pratiques ou pour des raisons d'ordre géopolitique, notamment les tensions avec l'URSS et la négociation secrète d'un accord avec le Canada, toujours est-il que l'opposition de principe des États-Unis pour toute forme de système préférentiel fut levée à La Havane, avec pour résultat que les dispositions prévues pour les unions douanières furent étendues aux zones de libre-échange et, par la suite, inscrites dans le *GATT* à l'article XXIV. Personne ne pensait à l'époque que ces dispositions allaient avoir de telles conséquences... Voir à ce sujet Kenneth W Dam, « Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of a Misconception » (1963) 30:4 *The Chicago Law Review* 615.

**10.** *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, RT Can 1945 n°7, art 52(1).

**11.** Voir le texte complet OMC, « Les règles fondamentales régissant le commerce des marchandises » (dernière consultation le 4 juillet 2022), en ligne : [www.wto.org/french/tratop\\_f/region\\_f/regatt\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/regatt_f.htm) [OMC, « Les règles fondamentales »]. Pour une vue d'ensemble des règles relatives aux ACR, voir Ousseny Illy, *L'OMC et le régionalisme. Le régionalisme africain*, Bruxelles, Larcier, 2012.

La définition s'inscrit donc bien dans le mandat de l'OMC dont « [s]a principale fonction est de favoriser autant que possible la bonne marche, la prévisibilité et la liberté des échanges »<sup>13</sup>.

Le *Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT*<sup>14</sup> change un peu la perspective, dans la mesure où il reconnaît : 1) « que les unions douanières et les zones de libre-échange se sont grandement accrues en nombre et en importance depuis la mise en place du GATT de 1947 et représentent aujourd'hui une proportion significative du commerce mondial »; 2) « la contribution qu'une intégration plus étroite des économies des parties à de tels accords peut apporter à l'expansion du commerce mondial »; et 3) « que cette contribution est plus grande si l'élimination des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives entre les territoires constitutifs s'étend à tout le commerce, et plus petite si un secteur majeur du commerce est exclu ».

Peu de choses ont changé au fil du temps au sujet des règles. On ajoutera simplement 1) que des dispositions particulières existent pour les pays en développement depuis l'insertion de la partie IV<sup>15</sup>; 2) que les dispositions de l'article XXIV prévues pour les marchandises ont été étendues aux services<sup>16</sup>; et 3) que le Comité des accords commerciaux régionaux existe maintenant à l'OMC.

## B. – Le débat chez les économistes

C'est également sous l'angle de leur contribution à la libéralisation des échanges que les économistes abordent les ACR, mais pour la circonscrire davantage au bien-être. Chat échaudé craint l'eau froide, dit-on. Il en va de même des économistes. Ceux-ci demeurent d'une façon générale toujours très réservés quant à ces accords, voire radicalement opposés<sup>17</sup>, et ce pour des raisons de principes mais aussi pour des raisons historiques, la désintégration de l'économie mondiale dans les années 1930 ayant laissé un souvenir vivace.

Les ACR ont, en effet, toujours un caractère préférentiel, pour ne pas dire exclusif. Aussi, malgré les avantages que les parties contractantes peuvent en tirer, ces avantages resteront toujours moindres sur le plan du bien-être collectif que ceux que les pays et les populations peuvent tirer d'un accord multilatéral. On évoquera également les risques économiques et politiques que peuvent entraîner ces accords : risques économiques de détournement de commerce<sup>18</sup>, de relocalisation de la production, de chevauchement des règles d'origine (le bol de spaghettis de Bhagwati cité plus haut) ou encore de concurrence des dispositions réglemen-

12. OMC, « Accords commerciaux régionaux (ARC) », Glossaire (dernière consultation le 4 juillet 2022), en ligne : OMC <[www.wto.org/french/thewto\\_f/glossary\\_f/glossary\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/glossary_f/glossary_f.htm)>.

13. OMC, « L'OMC en bref » (dernière consultation le 4 juillet 2022), en ligne : OMC <[www.wto.org/french/thewto\\_f/whatis\\_f/inbrief\\_f/inbr\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/inbrief_f/inbr_f.htm)>.

14. OMC, « Les règles fondamentales », *supra* note 11.

15. Les accords entre pays en développement jouissent d'un traitement particulier, mais on relèvera néanmoins que les dispositions prévues à cet effet en vertu de la clause d'habilitation (décision du 28 novembre 1979) ne parlent pas d'intégration mais se contentent de mentionner que le traitement différencié et plus favorable couvre également « les

arrangements régionaux ou mondiaux conclus entre parties contractantes peu développées » en vue de réduire ou d'éliminer les droits de douane sur une base mutuelle.

16. On ne retient plus que les zones de libre-échange.

17. Voir par exemple Arvind Panagariya, « The Regionalism Debate: An Overview » (1999) 22:4 *The World Economy* 455.

18. Jacob Viner fut le premier à développer l'argument selon lequel les préférences tarifaires pouvaient entraîner des détournements de commerce au détriment des pays tiers. Voir son ouvrage *The Custom Unions Issue*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950; et James Meade, *The Theory of Customs Unions*, Amsterdam, North-Holland, 1955.

taires, et risques politiques d'exclusion des petits pays, d'asymétries dans la négociation, de polarisation de l'économie mondiale ou, plus grave encore, de fragmentation en blocs rivaux.

Soulignons cependant que si ces « risques » sont bien présents, ils restent malgré tout circonscrits. Quant à leurs effets négatifs, ils ont souvent été surestimés dans la littérature<sup>19</sup>, notamment les effets de détournement de commerce qui ont généralement été surpassés par les effets de création. Enfin, l'élargissement des accords a permis de réduire un tant soit peu les effets de chevauchement : si le nombre d'ACR a augmenté, non seulement leur portée s'est-elle étendue, mais les grands accords plurilatéraux ont aussi augmenté de manière notable. Enfin, si au temps du régionalisme de première génération les tensions étaient palpables à l'intérieur du SCM, on relèvera qu'à l'exception du Conseil d'assistance économique mutuelle (COMECON), le régionalisme ne s'est jamais vraiment développé en opposition au multilatéralisme, mais plutôt en marge de celui-ci, les deux types de régimes évoluant dans des mondes parallèles... Aussi, plutôt que de rester dans une opposition de principe somme toute contre-productive, les économistes ont préféré voir dans le régionalisme une option de deuxième choix, la meilleure en fait (*second best*), quitte à renforcer les engagements de principes et les règles multilatérales pour prévenir les dérives.

Bela Balassa<sup>20</sup> a été l'un des premiers à montrer que dans un contexte d'élargissement graduel des marchés, il était possible de placer les ententes régionales sur un *continuum* qui, selon leur degré d'achèvement, irait de l'espace national fermé à un espace mondial intégré et ouvert. Sans être vraiment fondé ni vérifié, l'argument est resté célèbre et a ouvert la voie à une vision fonctionnaliste du régionalisme qui inspira notamment les « pères » de l'Europe.

Le débat sur le régionalisme de deuxième génération a introduit de nouveaux arguments en sa faveur. Ils sont de cinq types : 1) les ACR ont l'avantage d'être plus rapides à négocier et plus efficaces en matière de résultats et ils suivent de plus près les évolutions de l'économie mondiale; 2) à l'image des clubs, ils impliquent un nombre limité de pays partageant de mêmes valeurs et intérêts; 3) ils peuvent servir de levier aux négociations multilatérales, notamment en prenant la forme d'un laboratoire d'expérimentation et d'espaces d'innovations institutionnelles; 4) en reposant sur des engagements contractuels, ils rendent les politiques économiques et commerciales plus prévisibles; et 5) ils sont d'autant plus attractifs qu'ils portent la promesse, pour les petits pays, d'un accès préférentiel et sécuritaire à un marché élargi (effet domino).

À la lecture de tels arguments, le problème qui se pose n'est pas d'expliquer pourquoi les ACR prolifèrent, mais pourquoi il n'y en a pas davantage... Quoi qu'il en soit, il s'agit non seulement de tirer parti de leurs avantages, mais d'en accroître la transparence et d'exercer un meilleur contrôle. C'est le second volet du débat.

Comme l'OMC en défend l'argument, il ne s'agit pas de choisir entre régionalisme et multilatéralisme, mais plutôt de renforcer la cohérence entre des régimes commerciaux différents, mais complémentaires. Le rapport de 2011 apporte peu de réponses nouvelles, réitérant la nécessité de corriger les lacunes juridiques et de consolider les instruments de l'OMC. Deux pistes sont néanmoins ouvertes. D'abord, celle de la subsidiarité : même si le multilatéralisme demeure préférable, il ne s'agirait pas pour autant de vouloir élargir à tout prix les négociations si c'est finalement pour déboucher sur une règle de type plus petit dénominateur commun; il vaut

19. L'OMC fournit un bon aperçu de ces débats dans son rapport de 2011, voir OMC, *Rapport 2011, supra* note 8. Pour des survols plus anciens, voir Richard G Lipsey, « The Theory of Customs Unions: A General Survey » (1960) 60 *The Economic Journal* 496; Alfred Tovas, « A Survey of the Theory of Economic Integration » (1991) 15:1 *Journal of European Integration* 5; Edward D Mansfield et Helen V Milner, « The New Wave of Regionalism » (1999) 53:3 *Intl Organization* 589.

20. Bela Balassa « Towards a Theory of Economic Integration » (1961) 14 *Kyklos* 1.

21. La régionalisation des chaînes de valeur ou du commerce montre qu'il est dans ce cas préférable d'avoir des règles régionales plutôt que multilatérales.

mieux dans ce cas partager les champs de compétence sur la base, notamment, des meilleures pratiques<sup>21</sup>. La seconde piste est celle de la « multilatéralisation du régionalisme ». Proposée par Baldwin, elle consisterait à créer des masses critiques d'acteurs, à prôner un régionalisme « ouvert » et, sur la base de l'exemplarité, à élargir les règles établies au plus grand nombre<sup>22</sup>. Rien de très concret n'est toutefois ressorti pour le moment de ces deux propositions, les travaux à l'OMC étant suspendus.

### C. – Le débat en économie politique

La définition que donne Bhagwati du régionalisme, soit des « *preferential trade agreements among a subset of nations* »<sup>23</sup>, a le mérite de la concision; elle ne rend toutefois pas compte de la dimension géographique du phénomène ni de son caractère politique. Pour diverses raisons, dont celle de l'efficacité, les économistes ont toujours été réticents à limiter le régionalisme à sa seule proximité géographique<sup>24</sup>. Cela n'a toutefois pas empêché la taille des marchés d'être au centre des débats sur le régionalisme.

#### La géographie économique

Le régionalisme étant associé à l'abolition de toute forme de discrimination dans une aire géographique donnée, les effets de taille présentent une certaine importance. En particulier, en créant de grands marchés et en réduisant les obstacles internes, les ACR permettent de créer des économies d'échelle, de réduire les coûts de transaction ou encore d'accroître la fluidité le long des chaînes de valeur. Certains y ont vu également la possibilité pour les pays de créer des complémentarités économiques à l'intérieur de grands espaces, voire de mettre en commun des ressources pour les infrastructures. Les régionalismes de deuxième et de troisième génération ont permis d'introduire de nouveaux arguments autour des idées de blocs commerciaux et d'une régionalisation des échanges qui se produirait pour des raisons de gravité et d'attractivité des grands marchés<sup>25</sup>, de concentration géographique de l'activité économique, des investissements, du commerce intra-firme<sup>26</sup>, voire de régionalisation des chaînes de valeur, un phénomène particulièrement visible en Asie<sup>27</sup>. En somme, des lignes de fond, naturelles ou non, seraient à l'œuvre dans l'économie mondiale, poussant l'activité économique à se concentrer autour de certains pôles. On parlera ici de régionalisation *de facto*, laquelle pousserait à une régionalisation *de jure*<sup>28</sup>, autrement dit au régionalisme.

22. Richard E Baldwin, « Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade » (2006) 29:11 *The World Economy* 1451.

23. Bhagwati, *supra* note 1 à la p 535.

24. Le qualificatif *régional* peut effectivement poser problème dans la mesure où de nombreux accords impliquent souvent des acteurs géographiquement fort éloignés les uns des autres. Il en va de même des grandes initiatives commerciales. Si certaines ont une dimension clairement régionale, d'autres, au contraire, assument leur transrégionalisme.

25. Voir par exemple Paul Krugman, « The Move Toward Free Trade Zones » (1991) 76 *Economic Review* 5.

26. Alan Rugman, *The Regional Multinationals*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

27. Soo Yeon Kim, « Regionalisation in Search of Regionalism: Production Networks and Deep Integration Commitments in Asia's PTAs » dans Andreas Dürre et Manfred Elsig, dir, *Trade Cooperation: The Purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, 134.

28. La distinction est attribuable à Charles Oman, *Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement?* Paris, OCDE, 1994 [Oman].

Les arguments ne manquent pas. À cet égard, l'Asie longtemps restée en dehors du mouvement a souvent pris valeur d'exemple. Mais, bien qu'ils soient très attrayants, ils nous laissent sur un sentiment d'incomplétude dans le sens où, malgré de fortes pressions économiques, l'institutionnalisation progresse difficilement, non sans rencontrer de fortes oppositions sur son chemin, les plus importantes étant d'ordre politique.

### Les groupes de pression

Les groupes de pression constituent le second domaine de prédilection de l'économie politique, un domaine plus propice que le précédent pour invoquer le bien commun, mais dans un sens étroit, dans la mesure où le libre-échange fait office de vecteur du bien commun.

Nous avons mentionné précédemment l'argument de la prévisibilité (verrouillage des politiques), notamment en matière d'investissement : les ACR viennent non seulement accroître la crédibilité et la prévisibilité des politiques publiques, mais une fois ratifiés, ils viennent aussi légitimer les gouvernements dans leurs choix politiques et tenir à distance leurs opposants. Par ailleurs, le libre-échange tendrait également à diluer le « pouvoir de nuisance » des groupes protectionnistes<sup>29</sup>. On peut également avancer avec Oman ceci :

La régionalisation peut être pour les participants un puissant moyen d'action collective afin de contrer ou d'affaiblir le pouvoir d'inertie et de frein à la croissance que détiennent ces groupes (de pression) au niveau national. Elle peut aussi contribuer à établir ou à rétablir, la souveraineté collective des États en matière de politique économique vis-à-vis de ces groupes – au moins pour quelque temps<sup>30</sup>.

Présentée comme complémentaire de l'analyse économique, cette littérature a trois faiblesses : 1) elle réduit le débat à une opposition entre libre-échange et protectionnisme; 2) elle ne porte guère d'intérêt au lobbying et aux demandes des groupes libre-échangistes; et 3) elle présume des bienfaits du libre-échange en général et des ACR en particulier, ce que contestent nombre d'organisations de la société civile.

## II. – Le régionalisme vu d'en bas

L'approche précédente peut être qualifiée de déterministe quant à ses finalités et de fonctionnaliste, voire de gradualiste, quant aux voies à prendre pour que le régionalisme remplisse les fonctions qui lui sont assignées. En regardant les choses d'en bas, il s'agit de comprendre pourquoi les États s'engagent sur le chemin du régionalisme. Après tout, même si aujourd'hui, comme le relève l'OMC, « [t]ous les Membres de l'Organisation ont notifié leur participation à un ou plusieurs ACR »<sup>31</sup>, force est de constater non seulement que les États ne négocient pas avec n'importe qui, mais aussi qu'une grande part d'entre eux restent sur la touche. Sur les 219 pays ou territoires que répertorie la banque de données de l'OMC<sup>32</sup>, 44 d'entre eux n'ont pas d'accord ou un seul, 124 en comptent cinq ou moins et 152 États participent à moins de dix accords. À l'in-

**29.** Voir à ce sujet Douglas A Irwin, *Free Trade under Fire*, 5<sup>e</sup> éd, Princeton, Princeton University Press, 2020.

**30.** Oman, *supra* note 28 à la p 37.

**31.** OMC, « Accords commerciaux régionaux », (dernière consultation le 4 juillet 2022), en ligne: OMC <[www.wto.org/french/tratop\\_f/region\\_f/region\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/region_f.htm)>.

**32.** Calculs de l'auteur en date du 1<sup>er</sup> février 2022 (<<http://rtais.wto.org/UI/publicPreDefRepByCountry.aspx>>).

**33.** Les États-Unis ont 14 ACR, la Chine en a 16, le Japon, 18 et, pour des raisons particulières, l'Union européenne en a 46. En dehors des pays européens, le Chili est celui qui en a le plus, soit 30.

verse, les grandes puissances ne sont peut-être pas parties à de nombreux accords<sup>33</sup>, mais leur poids et leur influence sont déterminants.

Avant de revenir sur les débats vus d'en bas, nous ferons trois remarques liminaires. Premièrement, le régionalisme présente ici une valeur instrumentale plus importante que dans le cas précédent, dans la mesure où les ACR servent à atteindre certains objectifs de politique intérieure ou extérieure. Ceux-ci sont, comme nous le proposons, d'ordre économique, stratégique et idéologique. Deuxièmement, nous ne sommes plus sur une échelle de temps linéaire, mais plutôt sur une échelle marquée par des changements de trajectoire suivis de périodes de stabilité<sup>34</sup>. Et troisièmement, l'environnement économique international revêt une importance particulière puisque ce sont les changements dans cet environnement qui déterminent le champ des possibilités<sup>35</sup>. Nous retiendrons trois périodes pour styliser les faits, avec pour chacune d'elle un trait dominant : la division cardinale du monde, la mondialisation et les réseaux de communication. Reposons maintenant la question : comment à chacune de ces trois périodes les États ont-ils envisagé le régionalisme?

## A. – La variable économique

Le GATT de 1947 et le projet de 1948 d'une Organisation internationale du commerce ont été profondément marqués par la vision d'un monde en interdépendance, les États étant de plus en plus liés entre eux par les échanges et l'ouverture des marchés. Cette vision va se retrouver dans un certain nombre d'ACR et de projets, y compris en Europe. Sans nécessairement la remettre en question, de nombreux plans et initiatives vont toutefois se concentrer sur une autre vision, celle d'un monde intégré<sup>36</sup> et, partant, projeter la création de grands espaces économiques régionaux. Ce sera le point de départ du régionalisme tel qu'on le connaîtra en Europe et en Amérique latine, et aujourd'hui en Afrique.

### L'intégration

Le concept d'intégration est en effet plus fort, mais aussi plus engageant que celui d'interdépendance. Non seulement parce qu'il porte les idées de fusion et d'unification, mais aussi parce que l'intégration est associée au projet plus large de renforcer la coopération entre les parties partageant le même espace économique. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale,

**34.** Nous nous référons à la théorie des équilibres ponctués de Gould.

**35.** Nous distinguons les deux dans la mesure où les États ne cherchent pas seulement à tirer le meilleur parti possible d'un environnement en changement continu, mais aussi à le transformer à leur avantage. Si, à la différence des plus grands, les petits n'ont qu'une option, leur regroupement permet d'envisager la seconde. Une troisième option reste malgré tout possible : la déconnexion.

**36.** Il est à noter que le GATT de 1947 ne mentionne qu'une seule fois le mot *intégration*, lorsque les parties « reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords » : *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, 58 RTNU 187 art XXIV(4)

(entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> janvier 1948). On ne retrouve pas ce mot dans les propositions américaines et autres documents préparatoires à la création de l'Organisation internationale. Ce sont les premières initiatives européennes et le Plan Marshall qui mettront le mot à l'ordre du jour.

**37.** Cette citation de Boutros-Ghali reflète bien l'idéalisme de l'époque : « Sont considérées comme ententes régionales les organismes de caractère permanent, groupant dans une région géographique déterminée plus de deux États, qui en raison de leur voisinage, de leurs communautés d'intérêts ou de leurs affinités, se solidarisent pour le maintien de la paix et de la sécurité dans leur région comme pour le développement de leur coopération économique, sociale et culturelle, dans le but final de former une entité politique distincte » (Boutros Boutros-Ghali, *Contribution à l'étude des ententes régionales*, Paris, Pedone, 1949, à la p 101).

il s'agissait de créer des espaces de solidarité, voire d'en faire le socle d'un projet plus ambitieux encore : l'unification politique<sup>37</sup>. Ce fut le moteur du projet européen, mais aussi de celui que Prebisch et la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) caresseront, la paix servant de catalyseur dans le premier cas et le développement, dans le second.

Dans la foulée des débats sur le régionalisme dans les années 1990, une distinction a été introduite entre intégration « en surface » et intégration « en profondeur »<sup>38</sup>, la première renvoyant au seul retrait des obstacles à la frontière alors que la seconde porterait sur l'élimination des obstacles à l'intérieur des frontières. Cette distinction a souvent été reprise, à commencer par l'OMC, mais elle ne nous éclaire guère dans la mesure où, par définition, il ne peut y avoir d'intégration sans cadre réglementaire unique, ou du moins reconnu par les parties<sup>39</sup>. Aussi, plutôt que de nous appesantir sur cette distinction, il nous semble préférable d'insister sur les différences de style entre les deux modèles d'intégration et de les resituer dans leur contexte.

Le régionalisme de première génération a été profondément marqué par l'idée social-libérale de « rendre le capitalisme raisonnable ». C'est dans cette perspective que Tinbergen introduit une distinction largement reprise depuis entre intégration négative et intégration positive<sup>40</sup>. Dans les deux cas, il s'agit d'aller au-delà de la seule ouverture des marchés, mais parler d'intégration positive reviendrait à envisager l'intégration en termes de structures et de politiques souhaitables sur un territoire donné<sup>41</sup>. En revanche, parler d'intégration négative reviendrait, une fois éliminés les obstacles à la frontière, à voir dans l'intégration le seul résultat des forces de la concurrence sur les marchés couverts.

Une seconde distinction, entre intégration introvertie et intégration extravertie, offre également des perspectives intéressantes. Celle-ci est apparue dans les années 1990, dans le sillage des critiques du régionalisme de première génération. Auparavant, la distinction était peu pertinente étant donné que le régionalisme était orienté vers la création du marché « intérieur » et qu'il n'y avait pas, ou plutôt qu'il ne devait pas y avoir, d'incompatibilité entre intégration et « libéralisation ordonnée des échanges ». La crise des années 1980, couplée à la mondialisation, est venue changer la donne et pousser les gouvernements à opter pour de nouvelles politiques orientées vers l'insertion compétitive dans l'économie mondiale. La vision du régionalisme va s'en trouver changée<sup>42</sup>, notamment sur un point : dans un contexte d'ouverture, l'arbitrage ne devait plus se faire, comme auparavant, entre efficacité et équité, mais entre compétitivité et souveraineté.

**38.** Ces concepts ont été introduits par Robert Lawrence, *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, Washington, Brookings Institute, 1996. Voir également, Giovanni Maggi et Ralph Ossa, « The Political Economy of Deep Integration » (2021) 13:1 Annual Review of Economics 19.

**39.** Sur ce plan, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'Union européenne sont tous deux des accords d'intégration; ce qui les différencie, ce sont leur degré d'intégration respectif et la nature des institutions qui encadrent cette intégration. Pour plus de détails, voir Christian Deblock, « Les nouveaux accords commerciaux régionaux » (2021) Hors-série RQDI 323.

**40.** Jan Tinbergen, *International Economic Integration*, Amsterdam, Elsevier Publishing Company, 1965.

**41.** C'est dans ce sens que Pinder définit l'intégration économique : « *I will define economic integration as both the removal of discrimination as between the economic agents of the member countries, and the formation and application of coordinated and common policies on a sufficient scale to ensure that major economic and welfare objectives are fulfilled* » (John Pinder, « Positive Integration and Negative Integration. Some Problems of Economic Union in the EEC » (1968) 24:3 The World Today 88).

**42.** De nouvelles formulations apparaîtront, notamment celles de « régionalisme ouvert » et d'« intégration compétitive ».

## L'espace

Le concept d'espace économique est indissociable de celui d'intégration. Tout comme il en est de l'intégration, la manière de concevoir celui-ci est différente d'une période à l'autre. Deux traits ont été communs à tous les projets d'intégration après la Seconde Guerre mondiale : créer des marchés de taille critique et créer des complémentarités économiques entre les États. La taille est un élément central pour la diversification, la compétitivité et la viabilité de l'espace d'intégration. Quant aux complémentarités, elles étaient recherchées à la fois pour organiser la division du travail et renforcer les solidarités à l'intérieur de l'espace d'intégration. Pour les développementalistes comme Prebisch, l'intégration régionale sera privilégiée pour sortir les économies de « l'interdépendance subordonnée »<sup>43</sup> et, sur la base d'un développement endogène, redonner au Sud la place qu'il lui revenait dans l'économie mondiale. Le schéma était identique pour les européenistes : orientée vers la paix, l'intégration était pour les pays européens la voie à suivre pour tourner le dos au protectionnisme et se donner un espace de liberté entre les États-Unis et l'URSS.

Nous ne reviendrons ni sur les critiques ni sur le bilan de ce premier modèle. Nous retiendrons surtout que malgré les critiques, l'idée de créer de grands espaces n'est pas à proprement parler remise en question dans les années 1990, mais plutôt réorientée à la lumière des changements relevés plus haut et, au lieu de parler d'espace, on préférera parler de bloc. Ce concept occupe beaucoup de place dans les débats de l'époque, opposant notamment ceux qui y voyaient une pierre de touche à ceux qui y voyaient une pierre d'achoppement pour le SCM<sup>44</sup>. Ce débat, aujourd'hui oublié, aura eu pour effet de rappeler qu'avant d'être multilatéraux, le commerce et les investissements sont géographiquement très concentrés autour de quelques pôles. Il nous aura surtout permis de mieux comprendre pourquoi – chose impensable jusque-là – des pays de taille et de niveau de développement fort différents pouvaient trouver un avantage mutuel à conclure un ACR<sup>45</sup>.

## L'interconnexion

Avec les changements technologiques, la géographie « pèse » beaucoup moins dans les débats. Ainsi, par exemple, l'organisation et le contrôle des chaînes de valeur à distance rendent moins nécessaires qu'autrefois l'investissement et l'implantation sur place. Il en va de même du commerce électronique pour lequel les qualificatifs *transfrontalier* ou *transnational* ne font guère sens. Mais la prudence reste de mise. Les chaînes de valeur gravitent autour de quelques pôles qui, eux, sont régionaux. Il en va de même du contrôle des plateformes ou des obstacles à la circulation de l'information : ils nous renvoient aux États. Les nouveaux partenariats et autres ACR, comme l'*Accord économique et commercial global (AECG)*, l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM)* ou le *Partenariat économique régional global*, abordent ces nouveaux enjeux, mais attirent aussi notre attention sur deux choses. Premièrement, rien n'est fixe ; les forces du marché se déplacent dans l'espace. L'émergence de l'Asie comme nouveau pôle d'ACR en est l'illustration éloquent. Et deuxièmement, face à la globalisation en cours, le régionalisme montre ses limites. Du moins dans sa dimension géographique. La globalisation, notait Oman<sup>46</sup>, est un

<sup>43</sup>. La formule est empruntée à Carlos Ominani, « Aperçu critique des théories du développement en Amérique latine » (1979) 20:80 *Revue Tiers Monde* 725.

<sup>44</sup>. Voir Pascal Lamy, « Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach Towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy » (2002) 25:10 *The World Economy* 1399.

<sup>45</sup>. Voir à ce sujet Peter J Lloyd, *Regionalization and World Trade*, OECD Economic Studies, n° 18, Paris, 1992.

<sup>46</sup>. Oman, *supra* note 28 à la p 17.

processus centrifuge et micro-économique alors que la régionalisation est un processus centripète et plus politique. Certes, mais Guy Rocher vise plus juste lorsqu'il écrit qu'à la différence de la mondialisation, la globalisation fait référence à l'émergence d'un nouvel « espace totalement délocalisé et constituant un niveau spécifique de l'activité économique, politique, sociale et culturelle »<sup>47</sup>. Avec la révolution dans les technologies de l'information et des communications, c'est cet espace qui se dessine, du moins sur le terrain de l'économie. Aussi, devient-il préférable de parler davantage d'interconnexion que d'intégration.

## B. – La variable stratégique

Avant d'être mondialement connu pour son ouvrage sur le « choc des civilisations », Huntington faisait remarquer avec beaucoup d'à-propos ce qui suit :

Economists are blind to the fact that economic activity is a source of power as well as well-being. It is, indeed, probably the most important source of power, and in a world in which military conflict between major states is unlikely, economic power will be increasingly important in determining the primacy or subordination of states<sup>48</sup>.

Vu sous cet angle, deux questions se posent au sujet du régionalisme : 1) considérant que la sécurité des États passe de plus en plus par l'économie, en quoi celui-ci permet-il – et comment – aux États de mieux contrôler cette variable stratégique de leur sécurité? Et 2) considérant que la prospérité économique est tributaire de la stabilité internationale, dans quelle mesure et comment les institutions régionales peuvent-elles contribuer à la réalisation de cet objectif et, par voie de conséquence, à la sécurité des États?

La dimension sécuritaire a été très présente dans les débats sur le régionalisme de première génération, l'intégration devant apporter la prospérité aux populations, mais aussi aux États les moyens de leur puissance. Preeg a été l'un des premiers à souligner que la partition du monde en trois blocs idéologiques en masquait une autre, à l'intérieur même du bloc occidental<sup>49</sup>, entre les trois pôles de l'économie mondiale, soit les États-Unis, la Communauté européenne et le Japon<sup>50</sup>. Le débat sur les pôles va se poursuivre avec la mondialisation<sup>51</sup>, mais sous d'autres formes et avec de nouveaux acteurs : les multinationales.

L'entrée en force des États-Unis dans le régionalisme au cours des années 1980 et la stratégie des blocs mise de l'avant par la suite par l'administration Clinton vont nous rappeler

**47.** Guy Rocher, « La mondialisation : un phénomène pluriel », dans Daniel Mercure, dir, *Une société-monde ? Les dynamiques sociales de la mondialisation*, Québec, Presses de l'Université Laval et De Boeck Université, 2001, 17 à la p 18.

**48.** Samuel P Huntington, « Why International Primacy Matters » (1993) 17:4 Intl Security 68.

**49.** Preeg qualifie de trichotomie la partition entre l'Ouest, l'Est et le Sud. Ernest H Preeg, *Economic Blocs and US Foreign Policy*, Wahington, National Planing Association, 1974.

**50.** Le concept de triade a souvent été repris, notamment par la CNUCED dans le *World Investment Report* de 1991.

**51.** Et pour un temps, avec l'hyperpuissance américaine. Voir par exemple Lester Thuröw, *Head to Head. The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*, New York, William Morrow and Cy, 1992.

**52.** « Realism predicts movement toward regional blocs », dira simplement Krasner (Stephen D Krasner « International Political Economy: Abiding Discord » 1994 1:1 Review of Intl Political Economy 13 à la p 18).

**53.** Voir notamment Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

que mondialisation ou pas, les États sont toujours à la manœuvre ; certains diront que le politique aura toujours le dernier mot<sup>52</sup>. Dans la même veine, les ACR vont être présentés comme un enjeu de sécurité. On y verra une forme particulière d'alliance qui permettrait aux grandes puissances d'accroître leur compétitivité et leur d'action et, en contrepartie, aux plus petites d'accéder à un plus vaste marché tout en profitant de leur parapluie bienveillant<sup>53</sup>. Une variante de cette approche fait intervenir la géoéconomie, comme Luttvak en proposa l'expression. Elle consistera à voir dans les blocs en émergence l'effet d'une compétition à laquelle se livreraient les grandes puissances pour contrôler leur environnement et capter ainsi au mieux de leurs intérêts les avantages d'un marché élargi, d'un accès aux ressources ou encore de meilleures conditions de production<sup>54</sup>.

D'autres, que l'on peut rattacher aux travaux de Strange et Henley<sup>55</sup>, vont plutôt voir les choses sous un angle économique. Très critiques de la perspective précédente<sup>56</sup>, ils font de la création de richesse et de son partage, et non plus de la puissance, le principal défi que pose la mondialisation aux États. Ils vont plus loin encore et considèrent les multinationales comme un acteur à part entière de la scène internationale<sup>57</sup>. Deux tendances nouvelles auraient entre autres vu le jour : 1) la concurrence pour la richesse est devenue globale ; et 2) celle-ci se fait désormais sur trois plans : entre les firmes elles-mêmes, entre les États eux-mêmes, et entre les États et les firmes. C'est sur ce jeu triangulaire que vient se façonner ce que les auteurs appellent la « nouvelle diplomatie ». Les États ne négocient plus seulement entre eux, pas plus que les entreprises ne rivalisent seulement entre elles. Les entreprises, avec leurs demandes, sont entrées en force sur le terrain de la négociation, tout comme les États sont devenus leurs partenaires en matière de compétitivité.

Bien qu'elles soient différentes, les deux approches n'en placent pas moins la diplomatie commerciale au cœur de leurs analyses, le régionalisme devenant ainsi un enjeu stratégique qui mobilise la compétitivité des nations et, dans son sillage, les entreprises, la technologie et l'innovation. Autre trait commun : la place qu'elles accordent aux acteurs économiques dans les jeux diplomatiques. Enfin, toutes deux lèvent le paradoxe des petits pays qui concluent avec de grandes puissances des ACR perçus il n'y a pas si longtemps encore comme étant asymétriques et discriminatoires<sup>58</sup>. Cela dit, elles ont aussi peu ou prou négligé les dimensions institutionnelles du régionalisme et sous-estimé la montée en puissance de la Chine. On ne peut plus parler de partition à l'intérieur d'un même bloc ; il s'agit désormais d'opposition entre deux conceptions différentes de la puissance et de l'ordre au sein de l'économie mondiale<sup>59</sup>.

**54.** Pour son application à une région, voir par exemple Chyungly Lee, « Impact of the East Asian Financial Crisis on the Asia-Pacific Regional Order: A Geo-Economic Perspective » (1999) 35:4 *Issues & Studies* 109.

**55.** John M Stopford et Susan Strange avec Johns S Henley, *Rival States, Rival Firms*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

**56.** Deux reproches sont faits aux approches réalistes : elles accordent plus de pouvoir aux États qu'ils n'en ont réellement, et elles leur attribuent un constructivisme diplomatique souvent fort éloigné des réalités.

**57.** Les auteurs n'abordent pas directement le régionalisme, mais leur analyse est pertinente pour en saisir les contours.

**58.** Les effets d'asymétrie ou l'unilatéralisme n'ont pas pour autant disparu, mais les mécanismes de règlement des différends ou la mise en place de fonds régionaux en atténuent grandement les effets. Cela dit, l'expérience de Donald Trump en a montré les limites.

**59.** Voir à ce sujet Edward A Feigenbaum, « Reluctant Stakeholder: Why China's Highly Strategic Brand of Revisionism is More Challenging than Washington Thinks », dans Damien Ma, dir, *China's Economic Arrival*, Singapore, Palgrave Macmillan, 2020, 113. L'auteur défend l'argument que tout en étant à l'intérieur du système pour en tirer avantage, la Chine dessine en dehors de ce système mais autour de sa globalisation le tracé d'un nouveau système.

## C. – La variable idéologique

Associées au régionalisme de première génération, les unions douanières ont perdu depuis longtemps de leur attrait. Sur les 336 ACR dénombrés au titre de l'article XXIV<sup>60</sup> par l'OMC, seulement 18 sont des unions douanières contre 318 accords de libre-échange. À l'image de l'Union européenne, plusieurs d'entre elles restent emblématiques, mais d'une façon générale, avec la mondialisation et la volonté des États de garder leur marge de manœuvre, les unions douanières présentent moins d'intérêt que les accords de libre-échange. Il existe une autre raison : on a traditionnellement vu dans ces unions le cadre juridique d'une politique commerciale commune et la pierre angulaire de projets politiques plus ambitieux.

### Les cadres institutionnels

Entre les unions douanières et les accords de libre-échange, les différences ne découlent donc pas uniquement du degré de liberté ; elles résident aussi dans les modèles de régionalisme. Sur ce plan, on peut distinguer deux modèles types : communautaire et contractuel, respectivement. Après la Seconde Guerre mondiale, le modèle communautaire a généralement été perçu comme plus adéquat pour aborder l'intégration économique et, au-delà de celle-ci, la sécurité et la solidarité collectives. Le concept d'intégration positive allait également dans ce sens : comme un moyen d'atteindre certains objectifs collectifs<sup>61</sup>. À l'image de l'*Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)*, le modèle contractuel rejette toute idée de politique commerciale commune, préférant délimiter dans un accord le périmètre des engagements et ainsi le degré d'intégration économique. L'intégration est ici perçue comme « naturelle », dans le sens où, à la fois processus et résultat, elle est associée au seul jeu de la concurrence.

Aucun des deux modèles n'a vraiment montré sa supériorité, du moins sur le plan économique. À l'instar de la « rivalité » entre l'*ALENA/ACEUM* et la Communauté européenne/Union européenne, le débat se situe plutôt sur le terrain des valeurs que l'un et l'autre portent. La vision solidaire de l'intégration au sein de l'Union européenne a beau avoir reculé au fil du temps devant le critère de la compétitivité, il n'en reste pas moins que certaines idées comme celles de réduire les différences au sein de l'Union ou de partager les avantages et les coûts du libre-échange ne se trouvent pas dans l'*ALENA/ACEUM*<sup>62</sup>.

Plus récemment, on a vu apparaître, avec trois méga-projets<sup>63</sup>, un troisième modèle institutionnel : le partenariat, une formule plus souple que les deux modèles précédents. Tout en tenant compte des recompositions géopolitiques en cours, ces trois projets avaient pour objectif définir mais à des niveaux différents les règles commerciales du XXI<sup>e</sup> siècle, les enjeux idéologiques croisant les enjeux économiques et stratégiques.

**60.** OMC Regional Trade Agreements Database, « RTA Tracker » (dernière consultation le 1<sup>er</sup> juin 2023), en ligne : [www.rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx](http://www.rtais.wto.org/UI/publicsummarytable.aspx).

**61.** Cet objectif concernait autant la répartition des richesses et des revenus que la répartition des gains et des pertes dans l'échange à l'intérieur de la zone d'intégration.

**62.** Les programmes américains d'aide à l'ajustement commercial incluent les importations et les délocalisations nord-américaines.

**63.** *Partenariat transpacifique, Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement et Partenariat économique régional global*. En anglais : *Trans-Pacific Partnership, Transatlantic Trade and Investment Partnership, Regional Comprehensive Economic Partnership*.

**64.** Sur ce point voir Christian Deblock, « Canada and International Regulatory Cooperation. A Comparison of USMCA, CETA and CPTPP », dans Gilbert Gagné et Michèle Rioux, dir., *NAFTA 2.0: From the First NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement*, Palgrave, Londres, 2021, 181.

## Les valeurs

Les États-Unis n'ont jamais caché le fait qu'avec les négociations commerciales, il s'agissait aussi d'écrire les règles de l'économie mondiale. Cet enjeu concerne davantage la coopération réglementaire, grand enjeu du régionalisme de troisième génération. Les discussions à ce sujet sont particulièrement difficiles, à commencer entre les États-Unis et l'Union européenne. Que ce soit sur le plan des méthodes ou des priorités, la façon d'aborder les réglementations est très différente des deux côtés de l'Atlantique<sup>64</sup>. Les discussions autour du *Partenariat transpacifique* ont été tout aussi difficiles, et le résultat reste, sur le plan de l'interopérabilité réglementaire, fort mince. Les obstacles viennent tout autant de la manière différente de concevoir l'économie de marché que de celle de concevoir la démocratie, la liberté ou encore le bien commun. Avec la globalisation et les progrès technologiques, les pressions économiques sont plus pressantes que jamais, mais à défaut de s'entendre sur les principes généraux, la coopération réglementaire peine à progresser, même entre « *like-minded countries* ». Ce problème, que nous qualifierions d'interopérabilité réglementaire, en a fait surgir un autre : qu'entendons-nous par économie de marché ?

Il n'existe pas de définition unique de ce qu'est une économie de marché<sup>65</sup>. Le débat s'est longtemps cristallisé entre les États-Unis et l'Union européenne sur le degré d'autonomie accordé aux marchés et à leur régulation. Contrairement au modèle de régionalisme prôné par les États-Unis, l'Union européenne est en effet parvenue, et ce malgré les changements institutionnels, à préserver les idées de solidarité et de bien commun enchâssées dans les institutions, le droit et les politiques publiques<sup>66</sup>. Avec pour résultat que, malgré les nombreuses tentatives, les deux parties, campant chacune sur leurs valeurs, ne sont jamais parvenues à régler certains conflits commerciaux qualifiés par les États-Unis « d'idéologiques » ni à faire le pont entre l'espace communautaire européen et l'espace contractuel nord-américain. Le débat a pris une autre dimension avec la reconnaissance à l'OMC du statut d'économie de marché à la Chine et les accusations de concurrence déloyale portées contre elle, à commencer par les États-Unis et l'Union européenne. Le débat ne fait que commencer, mais en faisant valoir sa propre conception de l'économie de marché, la Chine joue sur trois tableaux à la fois : chez elle, où s'impose une vision directive de l'économie de marché ; à l'OMC où, revendiquant le statut de pays en développement, elle peut tourner le traitement spécial et différencié à son avantage ; et à l'extérieur, que ce soit dans le cadre de la coopération Sud-Sud, des nouvelles routes de la soie ou des ACR, elle use de sa diplomatie commerciale pour redéfinir les règles de la globalisation à son image. Pour dire les choses autrement, le régionalisme actuel n'a pas seulement tendance à se concentrer autour de trois grands pôles économiques et stratégiques, mais aussi autour de trois grands blocs idéologiques, avec pour chacun d'eux une vision différente de l'économie de marché.

## III. – Synthèse des deux perspectives

Résumons les deux perspectives et présentons-les sous la forme de deux tableaux. Le premier tableau nous renvoie au régionalisme vu d'en haut. Il présente les deux niveaux de débats en matière d'intégration pour les trois générations de régionalisme. Le régionalisme est évalué à la lumière de sa contribution à la réalisation d'un objectif général par le truchement du commerce : l'intégration des marchés pour l'OMC et le bien-être collectif pour la théorie économique. Le deuxième tableau nous renvoie au régionalisme vu d'en bas. Il illustre les trois variables et ce qui caractérise chacune des trois vagues de régionalisme qui se sont succédé depuis la mise en

65. Roger Guesnerie, *L'Économie de marché*, Paris, Le Pommier, 2006.

66. L'exemple de la Zone de libre-échange continentale africaine peut aussi être donné, mais l'expérience est trop récente pour se prononcer.

place du GATT. Nous préférons parler ici de vagues plutôt que de générations dans la mesure où envisagés comme un moyen de répondre aux problèmes économiques et géopolitiques de leur époque, les objectifs, le contenu et les formes institutionnelles du régionalisme se moulent dans le contexte économique et géopolitique qui définit chacune des trois époques successives. Les faits sont stylisés et le régionalisme est orienté, pour chacune d'elles, successivement vers l'intégration communautaire, l'intégration contractuelle et l'interconnexion partenariale.

Vu d'en haut, le régionalisme doit être complémentaire du multilatéralisme et répondre à une finalité unique. C'est sa force. Ses deux grandes faiblesses sont, d'une part, que les deux variantes privilégient, l'une et l'autre, la seule libéralisation du commerce et, d'autre part, que le modèle institutionnel commun prévu par le GATT de 1947 n'est plus adapté aux réalités économiques de notre époque. Vu d'en bas, le régionalisme « couvre plus large » et répond mieux aux besoins des États que le multilatéralisme. C'est sa force. Il compte trois principales faiblesses. Premièrement, il n'existe pas à proprement parler de modèle institutionnel commun – d'où l'image de patchwork qui se dégage des ACR. Deuxièmement, des trois variables, c'est la variable idéologique qui est la plus fragile et celle qui joue le rôle de fusible vis-à-vis des deux autres. Et troisièmement, les effets d'asymétrie sont trop fréquents pour qu'on puisse les ignorer<sup>67</sup>. Finalement, le régionalisme a pris des formes nouvelles sans doute mieux adaptées que le multilatéralisme à ces réalités, mais en même temps, il a perdu le sens de l'intérêt commun et inversé la dynamique de sa relation avec le multilatéralisme dans le sens où si complémentarité il doit y avoir, c'est du multilatéralisme qu'elle doit désormais venir.

**Tableau 1 : Le régionalisme vu d'en haut**

Les trois générations de régionalisme	Intégration négative	Intégration en profondeur	Intégration règlementaire
GATT - OMC	Ouverture des marchés	OMC +/OMC - x	Club de bonnes pratiques
	Coexistence	Effet de levier (du bas vers le haut)	Cohérence
Économistes	Second best	Intégration en profondeur	Convergence des politiques
	Fonctionnalisme "à la Balassa"	Blocs de construction / effet de dominos	Like minded partners

**Tableau 2 : Le régionalisme vu d'en bas**

Les trois vagues de régionalisme	Intégration communautaire	Intégration contractuelle	Interconnexion partenariale
Contexte économique	Internationalisation	Mondialisation	Globalisation
Variables économiques	Emploi / Développement	Compétitivité	Fluidité et interopérabilité
Variables stratégiques	Marge de manoeuvre	Alliances commerciales	Modèle règlementaire
Variables idéologiques	Espaces de solidarité	Concurrence généralisée	Meilleures pratiques
Contexte géopolitique	Division cardinale du monde	Hyperpuissance américaine	Basculement vers le Pacifique
Modèles:	Marché commun	ALENA-1	PTP-1

## Conclusion

La coopération commerciale multilatérale est tout sauf un échec. Les principes de réciprocité et de non-discrimination, la libéralisation des échanges, la règle de droit ou encore le règlement pacifique des différends font partie des acquis et sont tout à l'honneur de l'OMC. L'Organisation montre pourtant aujourd'hui bien des limites. Les problèmes sont à la fois anciens et nouveaux. Anciens, dans la mesure où l'Organisation souffre d'un défaut de finalité qui remonte à la signature du *GATT*, d'un manque de solidarité que le traitement spécial et différencié n'a que timidement corrigé, et du glissement dans les années 1980 d'une libéralisation ordonnée des échanges au libre-échange. Et nouveaux, puisqu'il s'agit non seulement d'inventer les moyens de réguler les marchés dans une économie devenue globale, mais aussi de composer avec trois, sinon plus, visions idéologiques différentes du multilatéralisme.

Prenant le contrepied de l'argument de Baldwin, nous avons avancé l'hypothèse d'une réforme du SCM et de l'OMC qui prendrait appui sur le régionalisme<sup>68</sup>, avec à l'esprit le cas européen. Malgré ses défauts, nous voyions dans celui-ci l'expérimentation d'un supranationalisme susceptible de donner un sens à l'ouverture des marchés, d'introduire des mécanismes de régulation et de resolidariser la coopération internationale. Au terme du parcours théorique qui vient d'être fait, nous devons porter un jugement plus nuancé sur cette hypothèse. On ne réécrira pas la *Charte de La Havane*! L'OMC est trop profondément marquée par un contractualisme au croisement du stato-centrisme et de l'internationalisme libéral. Or celui-ci correspond à la vision américaine du monde et malgré les dures critiques portées contre lui, jamais les États-Unis n'ont cédé à la tentation d'abandonner le contractualisme, et ce, dans quelque organisation internationale que ce soit. Oublions donc le supranationalisme. Est-on pour autant dans l'impasse? Pas tout à fait. D'abord, pour réformer ou refonder une institution, encore faut-il que les parties s'entendent sur les principes, sa grammaire générative et les valeurs qui serviront à les écrire. Le débat sur la définition de l'économie de marché nous montre qu'il n'y a pas une ni deux, mais désormais trois conceptions mutuellement irréductibles de la liberté économique. C'est un débat incontournable si l'on veut avancer. Et à cet égard, le régionalisme est un terrain plus favorable que le multilatéralisme pour s'entendre sur des principes de régulation économique.

Ensuite, il ne s'agit pas d'oublier le bien commun, mais de prendre la mesure des limites à l'atteindre en s'appuyant uniquement sur les États. Tout comme il s'agit de prendre la globalisation au sérieux pour envisager le bien commun dans une perspective globale et non plus internationale comme on l'a fait jusqu'ici. Dans ce sens, il nous paraît central de « sortir » les valeurs et principes liés au bien commun de « l'armoire » des exceptions, de subordonner le développement du commerce à leur respect et d'impliquer, aux côtés des États, les « acteurs » de la globalisation et les parties prenantes, en l'occurrence les entreprises et les organisations non gouvernementales, respectivement. Là encore, les ACR, anciens ou nouveaux, offrent beaucoup de perspectives pour aller dans cette direction.

Enfin, le régionalisme peut, malgré ses défauts, dont celui de stato-centrisme qu'il partage avec le multilatéralisme, être mis à contribution pour ses bonnes pratiques. Pour en tirer les leçons, mais aussi à la lumière des bonnes pratiques reconnues, pour reprendre les acquis

**67.** François Benayora, « Que penser des accords de commerce régionaux? » (1995) 65 *Économie internationale* 99.

**68.** Christian Deblock, « Les accords commerciaux régionaux et la régulation du commerce : le cas de l'AECG et de la coopération en matière de réglementation » dans Chloé Brière, Louise Fromont et Areg Navasartian, dir., *Perspectives croisées sur la coopération transatlantique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2022, 111.

**69.** Nous nous référons à l'Union européenne, mais aussi au projet continental africain dont l'objectif est d'intégrer le continent en s'appuyant sur les communautés économiques régionales.

**70.** John Gerard Ruggie, « Multilateralism: Anatomy of an Institution » (1992) 46:3 *Intl Organization* 598.

institutionnels qui vont dans le sens du bien commun. Il ne s'agit pas de « multilatéraliser » le régionalisme, mais d'en faire un pilier d'un multilatéralisme qui soit à la fois adapté aux réalités de la globalisation et orienté vers le bien commun<sup>69</sup>. Le régionalisme a souvent été présenté comme le laboratoire institutionnel du commerce et de la globalisation. Pourquoi ne pas en faire aussi un laboratoire d'idées et de valeurs? Après tout, comme le soulignait John Gerard Ruggie à propos du multilatéralisme<sup>70</sup>, ce n'est pas le nombre d'acteurs qui le définit, mais les valeurs sur lesquelles les acteurs s'entendent. Ce pourrait être la grande contribution du régionalisme à la réforme du multilatéralisme.