

L'ASEAN : réussite politique, échec économique ?

Jean-Raphaël Chaponnière ¹

Résumé

Le sommet de l'ASEAN qui s'est tenu à Singapour en janvier 1992, a décidé la création d'une zone de libre-échange qui s'inscrit dans le prolongement des initiatives prises de longue date pour favoriser la coopération régionale. Après la création de l'association en 1967, dans un contexte de tensions politiques et militaires dominées par le conflit vietnamien, l'ASEAN décide lors du sommet de Bali en 1976 de s'engager sur la voie de la coopération économique.

Les cinq pays fondateurs disposent d'un potentiel riche en ressources naturelles sur lequel s'appuiera leur croissance jusqu'au début des années quatre-vingt. A partir de 1985, les exportations de produits manufacturés augmentent pour représenter de 49 à 85.% du total de leurs exportations en 1991. La part du commerce intra-ASEAN représentent 16 à 18 % de ces échanges, pourcentage stable sur le long terme ; par contre, là aussi, l'évolution de la structure par produits s'est nettement traduite par la chute de la part des produits primaires passée de 68 % du commerce intra-ASEAN en 1980 à 33 % en 1990.

Quels enseignements tirer aujourd'hui du fonctionnement de l'ASEAN depuis sa création ? L'association a toujours refusé de se doter de structures administratives lourdes, choix qui était sans doute bien adapté lorsque l'ASEAN a joué un rôle diplomatique dans les conflits régionaux, mais qui l'est peut être moins lorsqu'il s'agit de gérer une coopération économique et industrielle. En 1980, l'ASEAN décide de mettre au point un programme qui comporte la réalisation de cinq projets industriels communs, dont deux seulement verront le jour à travers la construction d'usines d'engrais en Malaysia et en Indonésie. Les initiatives tentées en 1981 dans le secteur automobile et en 1983 pour multiplier les joint ventures ne

1. Jean-Raphaël Chaponnière est ingénieur de recherche-CNRS à l'Institut de recherche sur l'économie, la production et le développement, IREPD, université de Grenoble.

déboucheront sur aucune réalisation vraiment significative. Sur le plan commercial, dès 1968 les Philippines proposent la création d'une zone de libre-échange, projet qui ne rencontre alors l'adhésion que de Singapour.

Ces modestes résultats s'expliquent par le fait que ces pays pratiquent au cours de ces années une politique de substitution aux importations qui s'accompagne de l'établissement de barrières protectionnistes. Or celles-ci sont maintenues même lorsque les états-membres évoluent vers une stratégie de promotion des exportations car les prélèvements douaniers représentent une part importante des ressources budgétaires.

Au début des années quatre-vingt-dix, les difficultés de l'Uruguay Round, la création de l'ALENA et du Marché unique, incitent l'ASEAN à relancer l'idée d'une coopération commerciale par la création d'une zone de libre-échange prévue sur 15 ans. Toutefois les mécanismes de réduction des droits de douane se sont déjà révélés complexes à mettre en œuvre. L'ASEAN est par ailleurs confrontée à des enjeux économiques régionaux qui débordent largement le cadre de l'Association : la montée de la Chine, des échanges entre le sud-est et l'est asiatique et du commerce transpacifique. Par conséquent, son rôle essentiel pourrait bien être, comme par le passé, de contribuer à la stabilité politique du sud-est asiatique.

Le traité fondateur de l'ASEAN¹ a été signé en 1967 par cinq chefs d'Etat de pays qui forment un ensemble hétérogène aussi peuplé que l'Europe (330 millions d'habitants) et dont le poids économique est comparable à celui des Pays-Bas. Au fil des ans, l'activité politique de l'ASEAN a contribué à créer et à maintenir entre ses membres un climat de paix sans lequel le sud-est asiatique n'aurait pas connu une croissance aussi rapide. C'est là, le résultat le plus tangible de l'association. Les programmes de coopération économique qu'elle a impulsés ont connu par contre des résultats mitigés : les tentatives volontaristes d'intégration ont été autant d'échecs et les accords commerciaux – le projet de zone de libre-échange (l'ASEAN Free Trade Area, AFTA) étant le dernier en date – n'ont eu jusqu'à présent que peu d'effet sur le commerce intra-ASEAN.

Le pourcentage des échanges intra-ASEAN oscille depuis vingt ans autour de 20 % du commerce extérieur de la zone ; en revanche, les produits échangés ne sont plus les mêmes. Ce sont aujourd'hui pour plus de 60 % des produits industriels. Cette transformation s'accompagne d'une lente évolution vers une division plus horizontale du travail entre les pays membres, évolution qui relève moins d'initiatives gouvernementales que de la dynamique des échanges intra-firmes organisés par les entreprises étrangères implantées dans la région.

1. ASEAN : Association of South-East Asian Nations, regroupe l'Indonésie, la Malaysia, les Philippines, Singapour et la Thaïlande ; Brunei a rejoint l'association en 1984.

S'il est encore trop tôt pour juger du succès ou de l'échec de l'accord de libre-échange signé en janvier 1992 par les chefs d'Etat de l'ASEAN, on peut toutefois constater que cette initiative est contournée à la fois « par le bas » avec la multiplication d'accords régionaux à géométrie variable et « par le haut » avec le renforcement de la coopération de l'ensemble Asie-Pacifique. Ces initiatives ne sont pas contradictoires, elles tendent à renforcer un mouvement d'intégration économique qui est aujourd'hui à la recherche d'une certaine institutionnalisation (encadré 1).

Encadré 1

Conseils, forums et regroupements en Asie

La dynamique des échanges intra-asiatiques qui est le fait d'initiatives privées a suscité l'émergence de nouvelles institutions. Le rôle joué par ses divers « clubs » où des projets se discutent et des alliances s'ébauchent, est souvent sous-estimé. Le PEBC (*Pacific Economic Basin Council* créé en 1967) rassemble chaque année les chefs d'entreprise d'une quinzaine de pays. Le PECC (*Pacific Economic Cooperation Conference* créé en 1980) rassemble les hommes d'affaires mais aussi des universitaires et des responsables politiques de dix-huit pays. En 1989 le premier ministre australien soucieux d'arrimer son pays à l'Asie a eu l'idée de créer l'APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*). Ce forum intergouvernemental dont le programme de travail est assuré par le PECC fonctionne de façon très souple et depuis 1991 le délégué chinois y côtoie ceux de Hong Kong et de Taiwan. En 1989 le premier ministre malais a proposé la création de l'EAGC (*East Asian Countries Group*) qui devait s'organiser en dehors de l'APEC et qui regroupait les mêmes pays à l'exception notable des Etats-Unis et du Canada*. Cette initiative a irrité les Etats-Unis**, n'a pas fait l'unanimité au sein de l'ASEAN et a été fraîchement accueillie par le Japon et la Corée ; le premier ministre malais a réussi à faire accepter l'EAEC, *East Asian Economic Caucus*, comme sous-groupe de l'APEC.

Appartenance des pays-membres aux différents regroupements régionaux

	ASEAN	PECC	EAEC	APEC
Australie				*
Brunei	*		*	*
Canada		*		*
Chili		*		
Chine			*	*
Corée du sud			*	*

* L'Europe qui participe au dialogue avec l'ASEAN, n'est pas un interlocuteur officiel de l'APEC.

** La première initiative australienne excluait les Etats-Unis de l'APEC.

	ASEAN	PECC	EAEC	APEC
Etats-Unis		*		*
Hong Kong		*	*	*
Indonésie	*	*	*	*
Japon		*	*	*
Laos	observateur			
Malaysia	*	*	*	*
Mexique [1]		*		*
Nouvelle-Zélande		*		*
Papouasie- Nouvelle-Guinée [1]	observateur			*
Pérou		*		
Philippines	*	*	*	*
Russie		*		
Singapour	*	*	*	*
Taiwan		*	*	*
Thaïlande	*	*	*	*
Vietnam	observateur			

[1] Le Mexique et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont rejoint l'APEC en novembre 1993 lors du sommet de Seattle.

ASEAN : Association of South-East Asian Nations

PECC : Pacific Economic Cooperation Conference

EAEC : East Asian Economic Caucus

APEC : Asia Pacific Economic Cooperation

Un ensemble hétérogène

L'ASEAN regroupe des pays très divers : Brunei est un minuscule sultanat pétrolier ; Singapour est une cité-Etat ; la Malaysia, une fédération regroupant neuf états de la péninsule malaise et le Sabah et le Sarawak dans l'île de Bornéo ; le royaume de Thaïlande a une taille (population et superficie) proche de celle de la France ; les Philippines forment un archipel de sept mille îles ; l'Indonésie, le géant de la région, est peuplée de 180 millions d'habitants répartis sur dix mille îles dont Java (100 000 km²) où se concentre 60 % de la population (tableau 1).

TABLEAU 1

L'ASEAN : principales données économiques

	Population en millions d'habitants	Croissance démographique 1980-1990, en %	PIB <i>per capita</i> en 1991 US \$ en PPA	PIB <i>per capita</i> en 1991 US \$*	Croissance du PIB 1979-1991 en %
Brunei	0,25	2,7	–	17 250	–
Indonésie	182	1,9	2 671	630	5,8
Malaysia	18	2,6	6 634	2 550	6,2
Philippines	63	2,4	2 208	710	1,8
Thaïlande	57	1,8	4 822	1 620	7,3
Singapour	2,6	2,0	18 564	12 960	7,2

* Banque mondiale.

Sources : « *Economie mondiale 1994* », CEPII, collection Repères, éditions la Découverte.

Le sud-est asiatique est un concept politique qui rassemble des pays qui ne participent pas de la même culture et qui ont longtemps vécu séparés les uns des autres. Brunei, la Malaysia, l'Indonésie font partie du monde malais et l'islam y est depuis le XV^e siècle la religion la plus répandue. La Thaïlande, où le bouddhisme domine, a été peuplée par des populations originaires de la Chine du sud qui ont bousculé les Birmans et les Khmers au XIII^e siècle. Singapour, enclave multi-ethnique dominée par des Chinois, est une création de l'Empire britannique (1824). L'irruption des puissances occidentales au XVI^e siècle est venue brouiller davantage encore les cartes. L'Indonésie – les Indes néerlandaises – a eu une très longue expérience coloniale (de 1602 à 1945). A la différence de l'Indonésie, les Philippines, appartenant au monde malais, n'avaient pas une identité précoloniale très marquée. La Couronne d'Espagne a colonisé (et partiellement converti au catholicisme) ces populations au XVI^e siècle, qui sont ensuite passées sous le joug des Etats-Unis (1898-1945). A partir du XIX^e siècle, les sultanats malais sont passés les uns après les autres sous le contrôle de l'Empire britannique. Le Siam (Thaïlande) a maintenu son indépendance en jouant fort habilement sur la rivalité franco-britannique à ses frontières. Ces pays qui, avant la période coloniale, commerçaient entre eux et jouaient le rôle d'intermédiaires entre la Chine et l'Inde, ont ainsi été absorbés dans des ensembles rivaux entretenant peu de relations réciproques. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, le sud-est asiatique a été occupé par le Japon, désireux de l'intégrer dans son projet de « sphère de co-prosperité ».

L'immigration chinoise, encouragée par les puissances coloniales – et par les souverains thaïs réformateurs du XIX^e –, a contribué à créer des liens entre ces

pays. Après les indépendances, la diaspora chinoise a joué un rôle moteur dans les affaires et ce sont ses réseaux qui ont servi de support aux échanges. Il n'y a pas une mais plusieurs diasporas : présents à Singapour (enclave chinoise), les Hokkiens sont très puissants mais peu intégrés aux populations locales en Indonésie et en Malaysia ; les Teochews sont actifs en Thaïlande, où, du fait du bouddhisme, ils sont totalement intégrés.

Ces pays se situent à des niveaux très différents sur l'échelle du développement et, curieusement, le revenu *per capita* varie en relation inverse de l'importance du pays : l'Indonésie est le pays le plus pauvre, tandis que Brunei et Singapour disposent d'un revenu *per capita* proche de la moyenne européenne ; le PNB *per capita* de la Malaysia est respectivement deux et trois fois plus élevé que celui de la Thaïlande et des Philippines, quatre fois plus peuplés.

A l'exception de Singapour, les pays de l'ASEAN ont par contre en commun leur riche dotation en ressources naturelles. L'Indonésie et la Malaysia sont des pays pétroliers, de grands exportateurs de gaz naturel mais également d'huile de palme et de caoutchouc. La Thaïlande a traditionnellement été le grenier à riz du

TABLEAU 2.1

Les exportations par produits de l'ASEAN en 1980

En %

	Indonésie	Malaysia	Philippines	Singapour	Thaïlande
Matériaux de construction	0,13	0,16	1,00	0,47	0,51
Sidérurgie - métallurgie	2,32	7,13	3,32	1,09	10,56
Textiles - cuirs	0,57	2,36	9,38	3,30	8,87
Bois - papiers	0,61	1,73	5,82	3,28	2,02
Mécanique électrique	0,75	14,11	12,60	24,61	6,65
Chimie	0,49	4,58	1,37	9,25	2,49
Produits alimentaires	3,07	10,86	27,95	4,84	12,83
<i>Sous-total industrie</i>	<i>7,9</i>	<i>38,9</i>	<i>61,5</i>	<i>46,8</i>	<i>43,9</i>
Minerais	1,72	2,18	16,58	0,94	3,88
Energie	72,00	23,63	1,09	38,41	0,26
Agriculture	18,13	32,80	17,58	2,90	47,03
ND	0,17	0,44	3,18	8,82	4,86
Total	100	100	100	100	100
US \$ millions	24 146	13 181	6 055	12 933	5 960

Source : CEPPI, banque de données CHELEM.

sud-est asiatique et, depuis 1950, ses exportations agricoles se diversifient de façon étonnante. Les Philippines, moins riches que leurs voisins, possèdent cependant des ressources minières et de grandes plantations.

Cette abondance a été la base de leur développement jusqu'en 1980. L'industrie a connu un rythme de croissance assez rapide avec l'essor des activités de transformation des produits de base et l'essor d'une industrie de substitution aux importations. Alors que Singapour est vite devenu une enclave des entreprises multinationales et que la Malaysia a construit des zones franches dès le début des années soixante-dix, les autres pays de l'ASEAN ont longtemps été peu ouverts aux investissements étrangers. A partir de 1985, et à l'exception des Philippines, le rythme de croissance de ces pays qui avait été médiocre pendant la première moitié de la décennie, s'est accéléré du fait de l'orientation exportatrice de leur industrie manufacturière. L'évolution indonésienne est tout à fait remarquable : en 1980 les produits primaires assuraient 93 % des exportations mais en 1991, ce pourcentage était inférieur à 50 %. Les produits industriels (y compris ceux de l'industrie agro-alimentaire) représentent entre 49 % (Indonésie) et 85 % des exportations en 1991 (tableaux 2.1 et 2.2).

TABLEAU 2.2

Les exportations par produits de l'ASEAN en 1991

En %

	Indonésie	Malaysia	Philippines	Singapour	Thaïlande
Matériaux de construction	0,67	0,63	0,71	0,35	0,87
Sidérurgie - métallurgie	2,47	1,48	2,79	0,50	0,93
Textiles - cuirs	16,33	6,43	20,00	3,78	20,78
Bois - papiers	13,27	3,75	7,30	3,51	5,50
Mécanique électrique	2,78	40,27	29,02	54,10	26,34
Chimie	3,88	4,93	3,77	7,92	4,76
Produits alimentaires	7,14	8,27	13,71	2,39	18,36
<i>Sous-total industrie</i>	<i>46,50</i>	<i>65,70</i>	<i>77,3</i>	<i>72,50</i>	<i>77,50</i>
Minerais	2,73	0,58	5,53	0,45	0,73
Energie	40,05	15,93	2,58	24,55	1,16
Agriculture	9,62	15,69	8,75	1,10	14,39
ND	0,84	1,71	5,72	0,57	6,17
Total	100	100	100	100	100
US \$ millions	29 287	34 134	9 205	39 779	25 638

Source : CEPII, banque de données CHELEM.

Une réussite politique

Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, plusieurs organisations internationales se sont établies dans le sud-est asiatique. En 1947, les Nations Unies ont implanté à Bangkok la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (ESCAPE, rebaptisée par la suite l'ESCAP) ; en 1954, Washington a suscité une alliance militaire entre la Thaïlande, le Pakistan et les Philippines (l'OTASE) qui s'est dissoute en 1977 ; créé à Bangkok à la même époque, le comité du Mékong qui regroupe les pays riverains du fleuve, a longtemps végété avant de connaître depuis quelques années un regain d'activité. La Banque asiatique de développement a été établie en 1964 à Manille.

Plusieurs tentatives de regroupements régionaux ont précédé l'ASEAN. En 1961, la Malaysia, les Philippines et la Thaïlande ont formé l'*Association of South-East Asia* (ASEA) qui n'arrivant pas à résoudre le conflit entre Kuala Lumpur et Manille à propos de l'état du Sabah, s'est très vite dissoute. Le *Maphilindo* (Malaysia, Philippines et Indonésie) est mort-né en août 1963 du fait de l'opposition de Soekarno à la fédération de la grande Malaysia à laquelle participaient la Malaysia péninsulaire, Singapour, le Sarawak et le Sabah. Cette fédération était également combattue par le sultan de Brunei qui préféra conserver le statut de colonie jusqu'en 1984 et bénéficier ainsi de la protection efficace des Ghurkas de sa Gracieuse Majesté. L'opposition entre Kuala Lumpur et Singapour a fait éclater la fédération en 1965.

En 1965, Suharto a remplacé Soekarno et a abandonné sa politique de confrontation ; Marcos a succédé à Magapagal et a adopté une position plus souple sur la question du Sabah. Ces successions ont permis une reprise du dialogue entre ces pays qui voyaient se détériorer la situation vietnamienne. En 1965, la Thaïlande a proposé l'association des ministres de l'éducation à laquelle tous les futurs pays membres de l'ASEAN ont répondu favorablement. Un an plus tard, la Corée a lancé l'ASPAC – organisation de lutte anti-communiste – que ceux-ci ont également rejoint et qui a disparu en 1973.

Le sommet de Bangkok (8 août 1967) a eu lieu six mois avant l'offensive du Têt au Vietnam, et même si dans leur déclaration commune les chefs d'Etat évoquaient la coopération économique, leur objectif prioritaire était d'endiguer le communisme en œuvrant pour le maintien de la stabilité politique. La menace vietnamienne a servi d'agent catalytique à l'acte fondateur de l'ASEAN, et jusqu'à la fin des années soixante-dix tous les stratèges étaient persuadés du bien-fondé de la théorie dite « des dominos » selon laquelle la chute du Vietnam entraînerait celle de la Thaïlande, de la Malaysia et des Philippines. Les embouteillages de Bangkok étaient alors considérés comme seuls capables d'endiguer le déferlement des divisions blindées vietnamiennes.

Il existait donc de nombreux foyers de tensions entre ces pays. Le fonctionnement de l'ASEAN a permis de les désamorcer, aucun n'a dégénéré en conflit (encadré 2). L'ASEAN a également été active dans la résolution de conflits à ses frontières et a ainsi joué un rôle de médiateur pour la résolution de la question cambodgienne. L'expertise diplomatique de l'ASEAN est de plus en plus mobilisée, elle est devenue la cheville ouvrière du forum du Pacifique pour la sécurité qui regroupe sept partenaires de l'ASEAN (Etats-Unis, Japon, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Corée et l'Union européenne) auxquels se sont ajoutés récemment la Russie, la Chine, le Vietnam, le Laos et la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Encadré 2 L'ASEAN : une structure décentralisée

Il n'existe pas d'« ASEANcratie ». Singapour, soutenu par la Malaysia, s'est dès le départ opposé à la création d'un secrétariat étoffé qui aurait été dominé par l'Indonésie. Les chefs d'Etat se sont réunis quatre fois depuis 1967 (Bali 1977, Kuala Lumpur 1983, Manille 1987, Singapour 1992). La conférence des ministres des Affaires étrangères, organe de décision le plus élevé, désigne pour deux ans non renouvelables le secrétaire général non de l'ASEAN mais du secrétariat de l'ASEAN (créé en 1976). Cette conférence se réunit une fois par an dans chacune des capitales et les affaires en cours sont suivies par un comité permanent présidé par le ministre des Affaires étrangères du pays hôte. Les décisions sont prises de façon consensuelle.

Du sommet de Bali est née la conférence annuelle des ministres de l'Economie qui supervise les travaux de cinq commissions : le COTT (commerce et tourisme) à Singapour ; le COIMME (industrie et énergie) à Manille ; le COFAB (banque et finance) à Bangkok, le COFAF (agriculture et forêt) à Jakarta et le COTAC (transport et communication) à Kuala Lumpur. Le secrétariat de ces commissions emploie du personnel appartenant à l'administration du pays où elles sont situées.

Le dialogue avec les pays partenaires de l'ASEAN est organisé de façon très décentralisée. Il revient à chaque Etat-membre d'organiser les négociations avec le pays qui lui est assigné – et qui est souvent celui avec lequel il entretient des relations privilégiées. L'Indonésie coordonne les négociations de l'ASEAN avec le Japon, la Thaïlande avec l'Union européenne, les Philippines avec les Etats-Unis et le Canada, la Malaysia avec l'Australie, Singapour avec la Nouvelle-Zélande. Depuis le sommet de Singapour (1992), la Chine et l'Inde ont été intégrées dans ce système de dialogue. Les thèmes abordés ne concernent plus seulement les questions économiques mais aussi les problèmes de sécurité dans le cadre de l'ASEAN *Post Ministerial Conferences* (1981) et de l'ASEAN *Regional Conference* qui vient d'être créé et à laquelle participent, outre les partenaires traditionnels de l'ASEAN, la Chine, la Russie, le Laos, le Vietnam et la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Cette structure décentralisée était sans doute la seule envisageable du fait de l'hétérogénéité des pays et des susceptibilités nationales ; mais le mode de décision consensuelle et l'absence d'instances de règlements des conflits ont été des handicaps pour la mise en œuvre des programmes de coopération économique. La faiblesse administrative du Secrétariat constitue désormais un handicap. Les projets annoncés par les chefs d'Etat ou le conseil des ministres des Affaires étrangères souffrent d'un manque de préparation qui contribue à leur enlisement lorsque les différentes administrations nationales sont chargées de les mettre en œuvre.

Succès diplomatique et succès politique, l'ASEAN, en préservant la paix, a ainsi apporté une contribution essentielle au développement économique de ses membres. Elle est par ailleurs la base de projets économiques qui ont acquis une forte actualité depuis quelque temps.

Les difficultés de la coopération économique

C'est au cours de leur sommet de Bali (1976), un an après la chute de Saïgon, que les chefs d'Etat de l'ASEAN ont décidé de promouvoir la coopération économique. Le choix d'un mode de décision consensuel et le fait que le plus grand pays ait été aussi le moins avancé ont été les deux principaux obstacles qu'a dû surmonter cette coopération. L'ASEAN ne peut pas aller plus vite que l'Indonésie et l'association a toujours redouté que Singapour ne bénéficie de façon disproportionnée des mesures décidées.

L'échec dans le passé des projets volontaristes d'intégration a amené ces économies très protégées à promouvoir des accords de libéralisation des échanges qui ont abouti au projet de zone de libre-échange.

L'échec des programmes volontaristes d'intégration

Pour cimenter leur unité, les pays de l'ASEAN ont décidé d'un programme de projets industriels communs (*ASEAN Industrial Programme*, AIP) en 1980. Reprenant une idée en vogue parmi les pays en voie de développement, ce programme se proposait de lancer cinq projets financés par l'Etat (60 % par le pays hôte et de 10 % par chacun des pays membres) qui bénéficieraient des économies d'échelle grâce à l'assurance d'un marché régional. Le secteur privé est resté prudemment à l'écart de ce programme que le Japon a tout de suite soutenu en ouvrant une ligne de crédit (Fonds Fukuda d'un milliard de dollars US) pour assurer la participation japonaise. La définition de ces projets s'est très vite heurtée aux ambitions nationales. Seuls deux projets ont été réalisés qui l'auraient d'ailleurs été avec ou sans le programme AIP¹.

1. Il s'agit des usines d'engrais construites par la Malaysia et l'Indonésie. La Thaïlande a abandonné son projet de production de soude en 1985. Les Philippines ont proposé la construction d'une usine de raffinage de cuivre, puis d'une usine d'engrais, ont soumis et abandonné un projet de transformation de bois ; l'Etat de Singapour a proposé aux autres pays de participer au complexe pétrochimique qu'il avait lancé en *joint-venture* avec Sumitomo. Devant le refus indonésien, il a proposé un projet de moteurs diesel également refusé par Jakarta. La Ville-Etat s'est retirée du programme et a limité à 1 % sa participation aux autres projets de l'ASEAN. En 1984, elle a à nouveau proposé, sans plus de succès, aux autres pays de participer au financement de son centre de vaccin contre l'hépatite B.

Elaboré une année plus tard, le plan de complémentarité industrielle (*ASEAN Industrial Complementation*, AIC) a eu jusqu'à présent un succès limité. Sa principale ambition était d'arriver à une « voiture ASEAN » en favorisant une spécialisation intra-industrielle. Les industriels devaient proposer la fabrication d'un type de composants qui, exporté dans l'ASEAN, bénéficierait d'un abattement douanier de 50 %. Il s'est révélé très difficile d'identifier des partenaires et le programme a sombré lorsque l'Etat malais a décidé de promouvoir une voiture nationale (la Proton Saga). En 1988, une initiative de Toyota a lancé une nouvelle version de l'AIC sous la forme d'un programme « d'échanges intra-marques » (*brand to brand*). Les entreprises qui s'intègrent dans cet accord bénéficient d'un tarif préférentiel de 50 % sur les pièces en provenance d'un autre pays de l'ASEAN où elles les fabriquent, la valeur de ces importations étant prise en considération dans le calcul du taux d'intégration en vigueur dans plusieurs pays¹.

Le programme de l'*ASEAN Industrial Joint Venture* (AIJV) lancé en 1983 associe deux entrepreneurs de nationalité différente à une entreprise étrangère qui est autorisée à participer à hauteur de 49 % (plafond porté depuis à 60 %) à cette *joint-venture*. Les propositions doivent s'intégrer dans une liste de produits définis par l'ASEAN. Les exportations de la *joint-venture* bénéficient d'une concession tarifaire réciproque de 50 % (portée à 95 % en 1987) dans les pays d'origine des participants, mais il est prévu que ce traitement préférentiel soit étendu, après un délai de quatre ans (prolongé à huit ans), aux autres membres de l'ASEAN qui profitent de cet avantage sans s'être engagés au départ². Ce programme qui a bénéficié du soutien du Takeshita Fund n'a pas eu le succès escompté (on recense-rait 18 AIJV en 1992) vue l'incitation relativement faible et les procédures administratives assez contraignantes.

Le bilan de ces tentatives volontaristes est très maigre. L'hétérogénéité des régimes douaniers de protection s'est avérée une barrière très difficile à surmonter pour la mise en œuvre d'accords commerciaux.

Des économies protégées

A l'exception de Singapour, les pays de l'ASEAN ont pratiqué des politiques de substitution aux importations qui les ont amenés à ériger des barrières protectionnistes dissuasives. Ces protections ont subsisté alors même que les politiques industrielles s'orientaient vers la promotion des exportations.

Si l'on s'en tient au critère du tarif moyen (pondéré par les importations ou la production), la Malaysia est, après Singapour et Brunei, le pays le moins protectionniste de l'ASEAN, la Thaïlande et les Philippines sont plus protégés que l'Indonésie (tableau 3). Les examens entrepris par le GATT en Thaïlande et en

1. Les entreprises qui participent à ce programme sont Toyota, Mitsubishi, Nissan, Mercedes Benz, Daf, Volvo et Renault.

2. Les avocats de cette réglementation estimaient qu'il y aurait suffisamment de *joint-ventures* pour qu'en moyenne tous les pays en profitent également.

Indonésie ont révélé l'existence de « crêtes tarifaires » très élevées ¹. La protection nominale est un indicateur insuffisant, car elle ne prend pas en compte les effets induits qui déforment la structure des prix. Les mesures du taux effectif de protection ² faites par le GATT ont montré qu'en Indonésie, il variait entre 10 et 140 % selon les branches (à l'exclusion des activités de pétrole et gaz); en Thaïlande, il a augmenté tout au long de la décennie pour atteindre 65 % à la veille des réformes de l'Administration Anand en 1992 (il était de 450 % dans la construction automobile).

TABLEAU 3

Moyenne des tarifs douaniers pratiqués par les pays de l'ASEAN

	Brunei	Indonésie		Malaysia	Philippines		Singapour	Thaïlande	
	Moyenne non pondérée*	Moyenne non pondérée	Moyenne pondérée**	Moyenne non pondérée	Moyenne non pondérée	Moyenne pondérée	Moyenne non pondérée	Moyenne non pondérée	Moyenne pondérée
1978	nd	nd	nd	15,30	41,3	44,2	5,60	nd	29,4
1984	nd	37,3	22,0	14,60	27,6	20,2	0,40	nd	31,7
1990	moins de 5	22,0	10,0	nd	27,8	19,7	nd	44,0	36,0

* Moyenne non pondérée des tarifs douaniers.

** Moyenne des tarifs douaniers pondérée par la valeur des importations.

Sources : CNUCED et GATT.

Les réformes de libéralisation progressent lentement et les Etats sont d'autant plus sensibles aux arguments des groupes de pression industriels que les prélèvements douaniers représentent une part non négligeable de leurs ressources budgétaires. Aux Philippines, sous la pression du FMI, un nouveau régime douanier sera mis en place à partir de 1996 avec quatre niveaux de droits allant de 3 % pour les matières premières jusqu'à 30 % pour les produits finis ³. En Thaïlande, une conjoncture politique exceptionnelle a permis au gouvernement de Anand d'imposer une baisse des tarifs sur les automobiles ⁴, les composants électroniques et l'ensemble des biens d'équipement (de 30 % à 5 %). Une réforme est à l'étude qui envisage quatre ou six niveaux de tarifs allant de 0 à 30 % ⁵.

1. En Thaïlande, ces « pics tarifaires » atteignent 231 %.

2. Le taux de protection effectif évalue dans quelle mesure les tarifs douaniers augmentent de façon artificielle la valeur ajoutée mesurée en prix nationaux en la comparant à la valeur ajoutée mesurée aux prix internationaux.

3. Des exceptions sont prévues mais les pics tarifaires ne devront pas dépasser 50 %.

4. En Thaïlande la construction automobile était le secteur le plus protégé ; l'administration avait mis au point un traitement tarifaire différencié : les importations de pièces et composants (CKD) étaient assujetties à un tarif moyen de 112 %, celles de véhicules montés (CBU) étaient taxées à 180 % (véhicules de moins de 1,3 litre) et 300 % (au delà de 1,3 litre). Du fait de la progressivité des taux, les producteurs bénéficient d'une protection effective de 450 % ce qui permet à une douzaine de constructeurs de vivre confortablement sur un marché de 400 000 véhicules.

5. 0 % dans le cas des matières premières non produites localement et les équipements médicaux, 5 % sur les autres matières premières, 10 % sur les produits semi-finis et 20 ou 30 % sur les produits finis.

Les barrières non tarifaires sont plus difficiles à mettre en évidence. Interdictions, contingentements, monopoles d'importations etc., la liste est longue des moyens de contrôle auxquels s'ajoutent des pratiques douanières souvent indéli-cates¹. Tous les pays y ont recours y compris Singapour qui a parfois utilisé les exigences de normes pour s'opposer à des importations. En Indonésie, la proportion de la production intérieure protégée par des licences d'importation a diminué de 41 % en 1985 à 25 % en 1991². En Thaïlande, une centaine de produits font l'objet d'un monopole d'importation³ et le régime des licences n'affecte qu'un très petit nombre de produits industriels⁴, mais la pratique douanière donne un très large champ à l'arbitraire⁵. Aux Philippines, les réformes en cours laisseront subsister 138 cas de restrictions quantitatives – soit près d'une ligne tarifaire sur trois – sur une liste qui en comportait 1764. La Malaysia est sans doute le pays le plus ouvert mais le fait qu'elle dispose de deux fois plus de lignes tarifaires que les autres pays pourrait indiquer une pratique protectionniste plus ciblée.

Les accords commerciaux

Le rôle de centre de commerce international et d'entrepôt joué par Singapour ne permettait pas d'envisager l'établissement d'une union douanière qui aurait obligé la Ville-Etat à abandonner sa position libre-échangiste. La seule approche envisageable était la construction d'une zone de libre-échange mais sa mise en œuvre se heurte à la contrainte posée par l'hétérogénéité des régimes douaniers. Le libre-échange pénalise le pays qui a les droits de douane les plus élevés et peut faire de Singapour un cheval de Troie grâce auquel transiterait une part croissante des exportations destinées aux autres pays de l'ASEAN.

Pays alors le plus industrialisé, les Philippines ont été les premiers à proposer une zone de libre-échange en 1968 ; Singapour a aussitôt accepté, mais tous les autres pays ont rejeté cette initiative. En 1977, le consensus s'est fait sur une proposition indonésienne de préférence tarifaire commerciale. Le PTA (*Preferential Trade Agreement*) accorde une marge de préférence (passée de 10 à 50 %) sur les importations en provenance d'un autre pays membre pour des produits définis à partir de listes proposées par les Etats⁶. Ces listes se sont allongées de façon très artificielle avec des produits qui étaient déjà librement échangés ou qui ne faisaient

1. L'Indonésie a confié à la Société Générale de Surveillance le soin de contrôler ses importations et ses exportations.

2. Dans le cas de l'industrie manufacturière, ce pourcentage est passé de 68 à 33 % au cours de la même période.

3. Productions des entreprises d'Etat : cartes à jouer, certains alliages et les cigarettes dont le régime d'importation vient d'être libéralisé sous la pression américaine.

4. Certaines variétés de textile, quelques équipements, des produits chimiques, des articles de porcelaine.

5. Les importations sont parfois assujetties à des droits alternatifs, le droit *ad valorem* n'étant appliqué que s'il est plus élevé que le droit spécifique et dans certains cas le directeur des Douanes est autorisé à fixer le prix d'importation.

6. Les règles d'application distinguent les articles produits et exportés directement par les pays de l'ASEAN de ceux transformés seulement dans ces pays, le taux d'intégration régional doit représenter entre 40 % et 50 % de la valeur finale.

l'objet d'aucun échange ¹. La multiplication de ces astuces a vidé le projet de son contenu et le PTA a eu un effet négligeable sur le commerce intra-ASEAN ². En 1987, le conseil des ministres a souhaité relancer ce programme en décidant d'y inclure la moitié des échanges intra-ASEAN dans un délai de cinq ans, mais cette proposition est restée lettre morte.

A la fin de 1991, les difficultés de l'Uruguay Round, les appréhensions suscitées par l'annonce de l'ALENA (accord de libre-échange nord-américain) et la crainte que l'Europe ne se transforme en forteresse ont convaincu les chefs d'Etat de l'ASEAN de la nécessité d'impulser un nouveau souffle à la coopération. En janvier 1992, au sommet de Singapour, ils se sont engagés à construire une zone de libre-échange (l'ASEAN Free Trade Area, AFTA) en l'espace de quinze ans ³.

Le projet de zone de libre-échange

Le projet concernait initialement les échanges de marchandises ; les produits agricoles non transformés qui en étaient exclus au départ ont été intégrés en octobre 1993. L'Indonésie, réticente, a imposé que le mécanisme principal repose sur l'adoption d'un tarif préférentiel effectif commun. Les pays se sont engagés à ramener les droits de douane pour les biens produits à l'intérieur de l'ASEAN ⁴ dans une fourchette de 0 à 5 % au 1^{er} janvier 2008. Les modalités d'application sont complexes. Le calendrier distingue les produits soumis à une procédure accélérée (*fast track*) de ceux qui suivront une procédure normale de réduction tarifaire (tableau 4). Ensuite à l'intérieur de ces deux catégories, il envisage un traitement différencié selon le niveau des tarifs existants.

Dans le cas des produits relevant de la procédure accélérée, les droits de douane doivent être ramenés de façon linéaire à moins de 5 % au bout d'une période qui varie entre sept et dix ans selon que le tarif est inférieur ou supérieur et égal à 20 %. Pour les autres produits la réduction doit s'effectuer sur une période comprise entre huit et quinze ans.

1. Les pays de l'ASEAN peuvent ainsi librement exporter des chasses-neige aux Philippines et des équipements de réacteurs nucléaires en Indonésie. Depuis 1980, une mesure a concerné les produits peu échangés : une réduction tarifaire de 20 % pour toute importation nationale d'un même produit n'excédant pas US\$10 millions (10 % des échanges intra-ASEAN), mais cette réduction peut être suspendue si le produit est placé sur une liste de produits considérés comme sensibles.

2. Ils ont représenté entre 1 et 5 % de ces échanges.

3. Aucun accord n'est prévu sur la circulation des hommes. Singapour qui souffre d'une pénurie de main-d'œuvre a toujours pratiqué une politique très sévère de l'immigration (une taxe sur l'emploi de la main-d'œuvre immigrée alimente un fonds de formation). En Malaysia, depuis quelques années, l'industrie, et surtout les plantations, rencontrent des difficultés de recrutement, et plusieurs centaines de milliers de travailleurs clandestins indonésiens seraient recensés dans la péninsule. La Thaïlande, les Philippines et l'Indonésie représentent par contre des réservoirs de main-d'œuvre.

4. Est considéré comme produit ASEAN, un produit caractérisé par un taux d'intégration régional d'au moins 40 %, taux obtenu en ajoutant la valeur ajoutée produite dans chacun des pays partie à l'accord.

TABLEAU 4

Produits relevant de la procédure accélérée dans le cadre de l'AFTA

Plastiques	cathodes en cuivre	produits chimiques
Textiles	produits en cuir	céramique/verre
Joaillerie	huile végétale	électronique
Ciment	produits en caoutchouc	meubles en bois
Engrais	pâte à papier	produits pharmaceutiques

Source : Agence financière de l'ASEAN, 14 janvier 1993.

Autre complication : les dates de démarrage initialement prévues n'étaient pas les mêmes selon les pays et les régimes¹, mais l'ASEAN est revenue sur ce point lors de la réunion ministérielle du mois de septembre 1993. Chaque pays est libre d'accélérer le rythme d'application² de la diminution et deux Etats membres peuvent convenir d'une réduction accélérée des tarifs sur leurs échanges bilatéraux à condition d'en informer les autres pays.

Le point faible de l'accord est que les pays ont toute latitude pour exclure des produits de façon temporaire ou durable, la liste de ces exclusions devant être révisée au terme des huit premières années de l'accord. L'Indonésie a ainsi exclu près de 1800 produits (soit 19 % de ses lignes tarifaires), les Philippines 1350 (soit 24 %), Singapour une centaine³. Les produits exclus représentent en moyenne 12 % des lignes tarifaires sans que l'on sache ce que ce pourcentage représente en termes de volume d'échanges⁴ (tableau 5).

Il est impropre de parler de « gagnants » ou de « perdants » dans la mesure où la construction de l'AFTA ne consiste pas en un jeu à somme nulle (encadré 3). On peut toutefois remarquer que sa mise en œuvre posera plus de problèmes à la Thaïlande où un tiers des produits intégrés est protégé par un tarif douanier supérieur à 21 % alors que cette proportion est de 32 % dans le cas des Philippines et de 22 % dans celui de l'Indonésie.

Une fois l'accord de principe signé, il revenait aux administrations nationales de se mettre d'accord sur les détails. Le conseil de l'AFTA, formé des ministres du Commerce des pays membres a été chargé du suivi de la mise en œuvre de l'accord.

1. Il était initialement prévu que, dans le cas des produits *fast track*, Singapour et la Malaysia commenceraient en janvier 1993, Brunei en 1994, l'Indonésie et les Philippines en 1995 et les Philippines en 1996. Pour les autres produits, Singapour, la Malaysia et Brunei ont commencé en 1993, l'Indonésie et les Philippines suivront en 1996 et la Thaïlande en 1999.

2. Singapour a ainsi annoncé la suppression de tous les droits de douane sur les importations en provenance de l'ASEAN (une mesure qui ne représente pas un très grand effort).

3. Dont le chewing-gum, les voitures, le tabac et les alcools.

4. Inversement sur 250 diminutions de tarifs annoncés par l'Indonésie, 90 concernent différentes variétés de batik.

De nombreuses difficultés ont très rapidement surgi à propos de la définition des produits, des règles d'origine et de l'insuffisance des clauses concernant les barrières non tarifaires ou les calendriers d'application.

TABLEAU 5

Nombre de produits exclus par l'AFTA

	Exclusion temporaire	Exclusion absolue	Nombre de lignes tarifaires
Brunei	166	195	6 544
Indonésie	1 708	61	9 222
Malaysia	648	952	11 746
Philippines	1 199	250	5 561
Singapour	0	116	5 832
Thaïlande	118	500	5 318

Source : Pelknans J. (1993) : « ASEAN Free Trade Area : Attractive for International Business ? », Conférence « Changing Relationship in the Asia-Pacific Region, Implications for European Corporations », INSEAD Euro-Asia Centre, 5-6 février.

Encadré 3

Les effets de l'accord de libre-échange sur l'ASEAN

Plusieurs études se sont attachées à simuler quel pourrait être l'effet de l'AFTA sur les économies de l'ASEAN :

Low (1993) a montré que sa mise en œuvre susciterait une augmentation des exportations équivalente à 2,7 % des exportations totales de la zone. Les exportations augmenteraient de 4 % dans le cas des Philippines et de Singapour, de 2 % pour la Malaysia, de 1,6 % pour la Thaïlande et 1,1 pour l'Indonésie.

Imada (1993) arrive à des résultats très proches mais a par contre montré que l'effet sur les échanges intra-ASEAN serait assez substantiel et permettrait une augmentation moyenne de 25 % de ces exportations intra-ASEAN (10 % dans le cas de la Malaysia, 14 % pour l'Indonésie, 31 % pour la Thaïlande, 36 % pour les Philippines et 36 % pour Singapour).

Au delà de ces problèmes, plusieurs évolutions sont venues refroidir l'enthousiasme initial. Au niveau international, l'Europe du Marché unique n'est pas devenue la forteresse que redoutait l'ASEAN et l'ALENA apparaît moins menaçante¹. Au niveau national, de nouveaux gouvernements aux options moins libérales (et plus soumis aux groupes de pression industriels) sont arrivés au pouvoir en Thaïlande (élections de septembre 1992) et en Indonésie (remaniement ministériel de mars 1993). Le projet menaçait alors de s'enliser et l'ASEAN risquait de perdre toute crédibilité. Prenant acte des retards accumulés, le conseil des ministres des pays de l'ASEAN a annoncé une relance en septembre 1993 : publier les 41 000 lignes tarifaires au mois de décembre et commencer dès 1994 leur mise en œuvre.

Il n'en demeure pas moins que l'on peut être sceptique sur la concrétisation de l'accord qui souffrira de la faiblesse du secrétariat et de l'absence d'instance de résolution des conflits.

La réalité de l'intégration intra-ASEAN

La part du sud-est et de l'est asiatique dans le commerce extérieur de l'ASEAN a peu augmenté au cours de la décennie et au sein de cet ensemble, le poids relatif du Japon a légèrement diminué tandis que celui des NPI augmentait. Les échanges intra-ASEAN représentent selon les années entre 16 et 18 % du montant total des échanges. C'est un pourcentage très faible comparé à celui de l'Union européenne, mais beaucoup plus élevé que celui qui a pu être atteint dans les différents regroupements de pays en développement. Cette stagnation ne doit pas faire oublier qu'en valeur, les échanges intra-ASEAN ont progressé presque au même rythme rapide que les échanges des pays de l'ASEAN avec le reste du monde. Le poids de l'ASEAN dans les exportations mondiales est passé en effet de 3,3 à 4,6 % entre 1986 et 1993.

Singapour est la pierre angulaire de l'ASEAN. Les flux qui ont comme origine ou comme destination la Ville-Etat assurent 40 % environ des échanges intra-ASEAN. Entre 1980 et 1991, la participation de la Malaysia s'est sensiblement accrue (de 23 à 26 %), de même que celle de la Thaïlande (de 10 à 17 %), alors que celle de l'Indonésie diminuait (de 13 à 9 %) et que celle des Philippines devenait marginale (tableaux 6.1 et 6.2).

1. L'effet de l'ALENA sur les exportations de l'ASEAN a été évalué à 0,2 % des exportations de la région vers les Etats-Unis (H. S. Kim & A. Weston, 1993).

TABLEAU 6.1

Les flux bilatéraux d'exportation en 1980*

En %

de \ vers	Indonésie	Malaysia	Philippines	Thaïlande	Singapour	ASEAN
Indonésie	—	0	1	3	9	13
Malaysia	1	—	1	3	18	23
Philippines	2	2	—	0	2	6
Thaïlande	0	2	1	—	7	10
Singapour	27	19	1	3	—	49
ASEAN	30	23	3	9	35	100
US \$ millions	2 768	2 104	311	852	3 312	9 346

TABLEAU 6.2

Les flux bilatéraux d'exportation en 1991*

En %

de \ vers	Indonésie	Malaysia	Philippines	Thaïlande	Singapour	ASEAN
Indonésie	—	2	0	1	6	9
Malaysia	1	—	1	3	20	26
Philippines	1	2	—	0	2	4
Thaïlande	1	5	0	—	11	17
Singapour	10	28	1	6	—	44
ASEAN	13	36	2	10	39	100
US \$ millions	3 131	8 758	528	2 535	9 596	24 548

* Il s'agit du pourcentage du flux bilatéral rapporté au montant total des échanges intra-ASEAN.

Source : CEPII, banque de données CHELEM.

Ces évolutions masquent une transformation beaucoup plus profonde. Le poids du commerce intra-ASEAN est demeuré constant, alors que les cours des produits de base s'effondraient. En 1980, les produits primaires assuraient 68 % du commerce intra-ASEAN, mais en 1991, ce pourcentage n'était plus que de 33 % ; les produits relevant de l'ensemble mécanique électrique progressaient de 16 à 43 % (tableau 7).

TABLEAU 7

Structure par produits des échanges intra-ASEAN

	1980	1991
Agro-alimentaires	6,57	5,78
Matériaux	0,97	1,20
Sidérurgie	2,53	2,57
Textile	1,50	6,65
Bois - papier	1,63	3,92
Mécanique électrique	16,45	42,93
Chimie	8,63	9,87
Minerais	1,21	0,90
Energie	51,58	24,66
Agriculture	15,50	7,31
Total	100,00	100,00

En %

Source : CEPIL, banque de données CHELEM.

Partant du constat que les économies de l'ASEAN possèdent des structures de production et d'échanges assez proches et qu'elles sont concurrentes sur les marchés tiers, on conclut parfois que leur potentiel d'échanges réciproques est faible, alors que bien au contraire cette similitude des structures permet d'envisager le développement d'échanges intra-branches (variétés de fils et de tissus, composants automobiles ou électroniques) et offre ainsi davantage d'opportunités que des structures complémentaires (encadré 4).

Encadré 4

Le circuit intégré de l'ASEAN

Entre 1985 et 1991 les exportations de produits électroniques de l'ASEAN ont quintuplé (de 6,6 à 32,8 milliards de dollars US) et leur structure s'est transformée : la part des composants a diminué de 60 à 30 % alors que celles de l'électronique grand public et de l'informatique ont augmenté respectivement de 18 à 35 % et de 15 à 22 %. L'essor des flux dirigés vers le Japon a été considérable (passant de 100 à 3331 millions de dollars US) et traduit l'effet des délocalisations japonaises suscitées par l'*endaka* *.

Depuis la fin des années soixante, plusieurs vagues de délocalisation ont façonné la « vocation électronique » de l'ASEAN. Les firmes américaines, suivies des firmes japonaises, ont investi à Singapour puis en Malaysia au début des années soixante-dix et aux Philippines puis en Thaïlande. A partir de 1985, la réévaluation du Yen a suscité une nouvelle vague de délocalisations japonaises et dans les années qui ont suivies l'envolée des coûts salariaux dans les NPI a provoqué des transferts de spécialisation entre les pays de l'est et du sud-est asiatique (infra).

Tout le Gotha de l'électronique mondiale est présent dans l'ASEAN. Un circuit assemblé en Thaïlande sera testé à Singapour et intégré dans un téléviseur en Malaysia. Les échanges de produits électroniques assurent le tiers environ des échanges intra-ASEAN en 1991 et ils relèvent pour l'essentiel de transactions intra firmes. L'essor des exportations de produits grand public et informatiques à partir de l'ASEAN s'est accompagné d'une évolution de la division du travail entre les pays. Singapour a renforcé sa spécialisation relative dans l'informatique ** et les équipements de télécommunication ; la Malaysia, troisième exportateur mondial de semi-conducteurs, et la Thaïlande exportent davantage de produits grand public et d'équipements informatiques. Par contre les Philippines demeurent spécialisées dans les composants ; seule l'Indonésie demeure un peu à l'écart et accueille encore très peu de multinationales de l'industrie électronique. Ces évolutions suscitent une augmentation des flux de composants et de sous-ensembles intra-ASEAN.

Le fait que ces flux soient organisés par des multinationales ne signifie pas qu'ils sont volatiles, car les entreprises étrangères peuvent de moins en moins être considérées comme *footloose* ***. Les coûts salariaux ne suffisent plus à expliquer l'attrait de ces pays. Le marché électronique asiatique est le plus dynamique et pourrait, à moyen terme, dépasser le marché européen. Une présence locale permet de réduire non seulement les coûts de production mais aussi les coûts de transaction (qu'il s'agisse de l'acheminement des produits – coût non négligeables dans le cas de l'électronique grand public – ou des coûts d'inspection car un acheteur de semi-conducteurs souhaite visiter l'usine qui lui assurera son approvisionnement) ****.

* La hausse du yen.

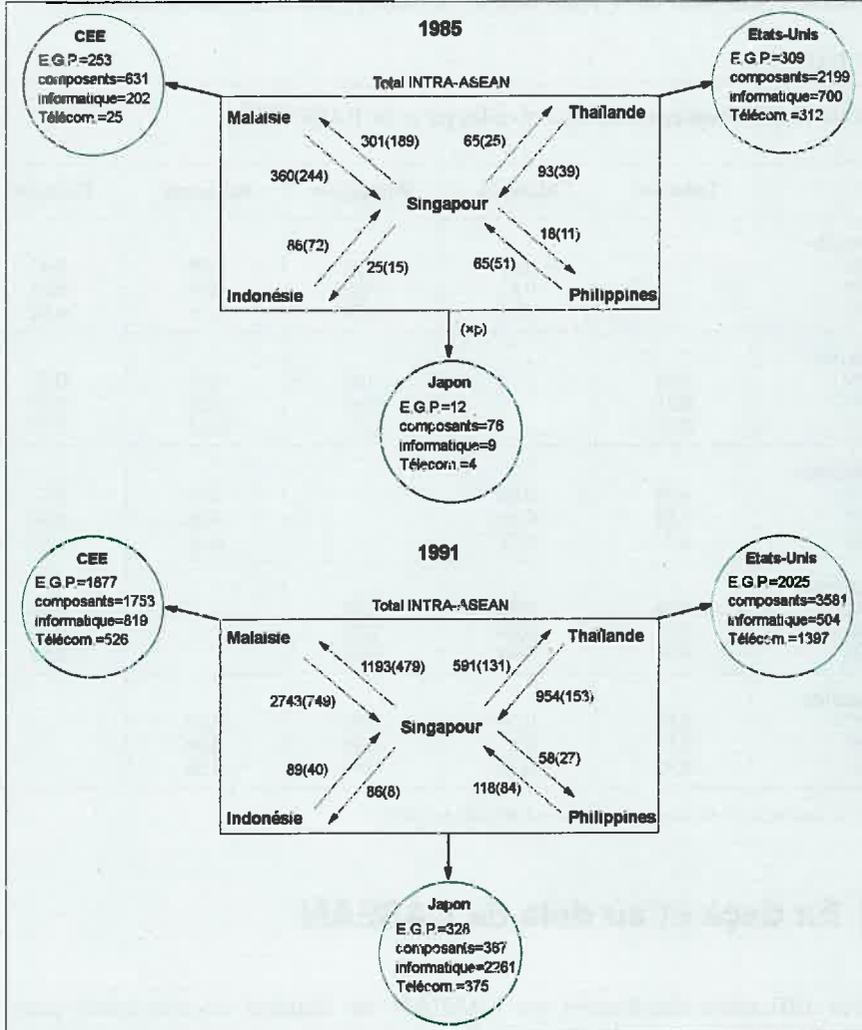
** La Ville-Etat est d'ailleurs le premier exportateur mondial de lecteurs de disques.

*** Sans racine.

**** Texas Instrument a fêté son vingt-cinquième anniversaire en Malaysia. Ces multinationales ont beaucoup investi en termes de formation comme en témoigne le nombre décroissant de personnel expatrié. Au fur et à mesure que les entreprises investissent dans des équipements robotisés et de production assistée par ordinateur (CAM Systems), une capacité d'expertise locale se consitue.

Intégration Industrielle en Asie du Sud-Est : le cas de la filière électronique

en millions de dollars US



E.G.P. : électronique grand public

○ = échange de composants seuls

Source : Banque de données CHELEM-CEPII

La mesure de la complémentarité des échanges entre les pays de l'ASEAN faite en utilisant les 73 branches de la nomenclature CHELEM¹ montre que la structure des échanges entre ces pays évolue timidement d'une division verticale à une division plus horizontale du travail. C'est le cas notamment des échanges bilatéraux entre Singapour et la Malaysia, mais aussi des échanges entre Singapour et la Thaïlande d'une part et la Thaïlande et la Malaysia d'autre part (tableau 8).

TABLEAU 8

Indicateur de complémentarité entre les pays de l'ASEAN*

	Indonésie	Malaysia	Philippines	Singapour	Thaïlande
Indonésie					
1980		0,86	0,98	0,95	0,97
1985		0,81	0,88	0,97	0,85
1991		0,73	0,74	0,91	0,82
Malaysia					
1980	0,86		0,82	0,70	0,73
1985	0,81		0,89	0,63	0,87
1991	0,73		0,71	0,41	0,75
Philippines					
1980	0,98	0,82		0,66	0,91
1985	0,88	0,89		0,56	0,91
1991	0,74	0,71		0,63	0,59
Singapour					
1980	0,95	0,70	0,66		0,90
1985	0,97	0,63	0,56		0,90
1991	0,91	0,44	0,63		0,58
Thaïlande					
1980	0,97	0,73	0,91	0,90	
1985	0,85	0,87	0,91	0,90	
1991	0,82	0,75	0,59	0,58	

Source : Calculs à partir de la banque de données CHELEM du CEPII.

En deçà et au delà de L'ASEAN

Les difficultés rencontrées par l'ASEAN ont impulsé des initiatives pour les contourner soit par la multiplication d'accords régionaux, soit par le renforcement de la coopération entre le sud-est et l'est asiatique.

1. CHELEM : Comptes harmonisés sur les échanges et l'économie mondiale.

Une nouvelle géométrie de la croissance

Singapour a été le premier à évoquer une conception géométrique de la croissance en proposant le concept de « triangle », figure plus appropriée que le cercle ou la sphère qui ont laissé de mauvais souvenirs en Asie. Depuis les propositions se sont multipliées. Elles ont en commun de restaurer des routes commerciales traditionnelles, de rapprocher des régions que la colonisation avait séparées et enfin de légaliser des activités commerciales qui subsistaient dans l'illégalité.

Singapour se présente modestement comme l'un des sommets du triangle de croissance alors qu'il en est le centre de gravité. La Ville-Etat doit pouvoir s'appuyer sur un *hinterland* où ses industriels pourront mobiliser des bras et trouver du terrain. Les deux autres sommets sont l'état de Johore (Malaysia) situé de l'autre côté du *Causeway* qui relie l'île de Singapour à la péninsule malaise et trois îles de l'archipel indonésien de Riau (Batam, Bintan et Karimum). Ce rapprochement dicté par la géographie a des racines historiques. Avant la création de Singapour, l'état de Johore et l'archipel de Riau faisaient partie du sultanat de Johore-Riau¹ successeur de Malacca. En 1824, la Grande-Bretagne a cédé l'archipel de Riau aux Pays-Bas qui ne s'y sont pas intéressés, tandis que les Anglais ont fait la fortune de Singapour. Dans les années soixante-dix, Jakarta a souhaité faire de Batam un concurrent de Singapour. Cette tentative a échoué. Depuis 1989, le décollage de Batam ne s'est pas non plus fait contre mais en coopération avec la Ville-Etat qui, en s'engageant dans son aménagement, a donné confiance aux investisseurs. Depuis 1991, Singapour et l'Indonésie coopèrent pour la mise en valeur des ressources hydrauliques de Bintan², et Singapour construit un port à Karimun qui commande l'entrée du détroit de Malacca. Le sommet malais du triangle accueille un flux important d'investissements et Johore pourrait devenir l'état le plus industrialisé de Malaysia.

Alors que l'état de Johore est l'interlocuteur de Singapour dans le triangle de croissance, c'est l'état fédéral malais qui négocie la formation du triangle de Medan. Au mois de juillet 1993, Indonésiens, Malais et Thaïlandais ont préparé les termes de référence d'une étude de faisabilité de cette coopération qui intéresse le nord de Sumatra (14 millions d'habitants), les quatre états du nord de la Malaysia (4,8 millions d'habitants) et le sud de la Thaïlande (2,5 millions d'habitants)³. Il y a une complémentarité évidente entre ces trois régions : les plantations malaises et l'industrie électronique de Penang souffrent de pénuries de main-d'œuvre. L'accord prévoit d'offrir un statut préférentiel pour les entreprises des trois pays investissant dans le triangle.

Le triangle de Mindanao a été lancé à la suite d'une réunion des chefs d'Etat concernés (Indonésie, Malaysia et Philippines). Peuplé de 40 millions d'habitants,

1. Celui-ci comprenait également l'état de Pahang (Malaysia).

2. Ceci affranchit la Ville-Etat de sa dépendance exclusive par rapport à Johore.

3. Les Malais qui résident dans le Triangle ont un revenu égal au tiers de la moyenne nationale, soit US\$1150, qui est toutefois beaucoup plus élevée que celle des habitants de Sumatra et du sud de la Thaïlande.

cet espace comprend des régions restées jusque là à l'écart du développement : l'île de Mindanao (Philippines) à l'origine d'un flux d'émigration clandestine, les états de Sulawesi (Indonésie), Sarawak et le Sabah (Malaysia) peu peuplés et riches en ressources naturelles (bois, plantations, pétrole et gaz). Les interdictions indonésiennes qui pèsent sur les exportations d'agrumes sont à l'origine d'un commerce de contrebande entre ces régions.

Pour ne pas risquer la confusion avec le « Triangle d'Or », la Thaïlande et les autres pays riverains du Mékong ont évoqué la naissance d'un « quadrangle de croissance » qui intéresse les pays riverains du Mékong. Ce fleuve qui traverse la Chine, la Birmanie, la Thaïlande, le Laos, le Kampuchea et le Vietnam est davantage une barrière qu'un trait d'union ¹. La contrebande alimente un commerce régional évalué à un milliard de dollars américains. L'amélioration des infrastructures routières est le principal objectif de cet accord, soutenu par la Banque asiatique de Développement ; ceci devrait permettre de désenclaver la région du Yunnan, terre d'origine des Thais (60 million d'habitants). Cette coopération a également un enjeu politique : elle renforcera les plus petits états qui redoutent les ambitions chinoises (encadré 5).

Encadré 5

La gestion des limes

L'ex-premier ministre Chatichai avait souhaité transformer l'Indochine en une zone de marché mais la Thaïlande ne jouit d'aucune chasse gardée dans ces pays où elle est perçue comme l'ennemi traditionnel et la pratique des Thais aux frontières relève d'une vision à court terme. L'armée thaïlandaise se livre à une gestion prédatrice de ses limes ; elle gère la contrebande et met en coupe réglée les forêts laotiennes et birmanes. La Thaïlande ne figure pas parmi les principaux partenaires du Vietnam, qui réalise le tiers de son commerce extérieur avec Singapour. Selon une estimation du Thailand Development Research Institute, l'effet des échanges entre la Thaïlande et l'Indochine sur l'économie thaïlandaise sera modeste et ne contribuera à moyen terme qu'à un tiers de point de croissance.

Le triangle qui se construit autour de Singapour est la seule expérience crédible, même si l'on ne peut parler d'un très grand succès, tant les difficultés subsistent (infrastructures mais aussi lenteurs administratives diverses). Ces problèmes et plus encore l'insuffisance des moyens de transport, constitueront des obstacles majeurs au bon fonctionnement des autres triangles.

1. C'est en avril 1994 que sera inauguré le premier pont qui le traverse : le pont de l'Amitié, dont la construction a été financée par l'aide australienne, reliera le nord de la Thaïlande et le Laos.

L'APEC et l'East Asian Economic Caucus (EAEC)

Les difficultés des triangles et les contraintes qui pèsent sur l'AFTA ne doivent pas être l'arbre qui cache la forêt. Alors que le commerce intra-ASEAN est demeuré constant, les échanges entre le sud-est et l'est asiatique ont progressé rapidement depuis 1985. Après la réévaluation du Yen, celle du nouveau dollar de Taiwan, de même que l'envolée des coûts salariaux dans les NPI (Corée, Taiwan, Hong Kong et Singapour) ont suscité une vague de délocalisation des entreprises (électronique, confection, chaussures, jouets) vers l'ASEAN. Les industriels taiwanais et de Hong Kong ont privilégié la Thaïlande et la Malaysia, les Coréens l'Indonésie et la Malaysia ; les uns et les autres utilisent l'ASEAN comme base de réexportation vers les Etats-Unis et l'Europe. Ces vagues d'investissements ont suscité un courant d'échanges (biens d'équipement puis composants) entre l'est asiatique et l'ASEAN alors que souvent on assiste à la séquence inverse. A la différence des délocalisations japonaises et américaines, les implantations coréennes et taiwanaises n'ont pas encore d'effets structurants sur le commerce intra-ASEAN.

Le commerce entre les quinze pays de l'APEC ¹ représente 40 % du commerce extérieur de la zone mais cette dynamique interne, jointe au fait que la conjoncture économique asiatique est moins liée que par le passé à la conjoncture mondiale, ne suffit pas à accréditer l'idée de la construction d'un bloc économique régional. En effet, le fait que la croissance des échanges intra-asiatiques est inférieure à celle du total des échanges asiatiques signifie que leur « biais régional » ² a tendance à diminuer ; en outre cette progression rapide ne doit pas faire oublier que la région est très ouverte sur l'extérieur et que ces flux consistent souvent en échanges de demi-produits qui s'intègrent *in fine* dans des produits exportés vers le reste du monde.

Les quinze pays adhérents à l'APEC assurent 60 % de la production mondiale et 40 % des échanges. A l'issue de la conférence de Séoul (1991), l'APEC a annoncé que l'organisation s'efforcerait de devenir un modèle de coopération régionale en éliminant les barrières aux échanges et aux investissements ; un an plus tard, à Bangkok, elle s'est dotée d'un secrétariat établi à Singapour. Ce sont les premiers pas vers l'ébauche d'un accord commercial et la construction progressive d'une zone de libre-échange proposée par un groupe de personnalités présidé par C. F. Bergsten ³ dans le memorandum rédigé pour le premier sommet des chefs d'Etat de l'APEC qui s'est tenu à Seattle le 17 novembre 1993⁴. Les accords régionaux (AFTA, ALENA) qui s'ébauchent pourraient être intégrés dans le cadre de la zone de libre-échange envisagée et ce d'autant plus que des pays pourraient appartenir à plusieurs sous-ensembles ⁵. Il est hors de question pour l'APEC

1. Dix-sept depuis le sommet de Seattle, voir encadré 1.

2. Comme l'a démontré J. Frankel (1991) le « biais régional » des échanges asiatiques défini comme le rapport de la part des échanges intra-asiatiques aux poids relatifs des échanges asiatiques dans le commerce mondial a diminué alors que ce « biais » a augmenté dans le cas de l'Europe.

3. Directeur de l'Institute for International Economics, Washington, NDLR.

4. Voir dans ce numéro I. Yamazawa et J. Schott, NDLR.

5. Ainsi la Corée et Taiwan étudient l'option offerte pas la clause d'ouverture de l'ALENA.

d'envisager une union douanière, encore moins une monnaie commune et les décisions prises lors du sommet ont été plus que modestes (code de bonne conduite pour les affaires). L'essentiel est la prise de conscience manifestée par l'Asie-Pacifique et le maintien de la *Pax Pacifica*.

Conclusion

Comme elle a réussi à le faire jusqu'à présent avec diplomatie, l'ASEAN devrait contribuer au maintien de la stabilité politique du sud-est asiatique dans les années à venir. La principale incertitude concerne l'avenir à moyen terme de l'Indonésie où la seule expérience de succession en un demi-siècle s'est réalisée dans des conditions tragiques. A l'extérieur de l'association, même si la question cambodgienne est loin d'être résolue, la menace vietnamienne s'est estompée mais de nouveaux risques se font jour. Le désengagement militaire américain qu'illustre la fermeture des bases aux Philippines crée un vide que la Chine risque d'occuper. L'essor économique de celle-ci a comme corollaire une montée plus rapide encore du potentiel militaire chinois qui bouleverse l'équilibre régional, voire mondial¹. Cela est d'autant plus inquiétant pour les nations du sud-est asiatique que, renouant avec l'interventionisme de la dynastie Soong, Pékin s'intéresse de plus en plus aux mers du sud où ses ambitions pourraient s'opposer à celles du Japon.

Si l'on peut être confiant quant aux capacités diplomatiques de l'ASEAN, on ne peut pas l'être dans l'avenir de la coopération économique. L'ASEAN sera de plus en plus soumise à des forces contradictoires. Ses relations avec la Chine constituent un nouvel enjeu. L'augmentation très rapide des investissements étrangers en Chine coïncide avec leur stagnation voire leur diminution dans les pays de l'ASEAN. La Chine est devenue une destination concurrente qui attire jusqu'aux entrepreneurs liés à la diaspora chinoise installés dans les pays du sud-est asiatique. Plusieurs grandes entreprises indonésiennes, malaises ou thaïlandaises figurent parmi les investisseurs étrangers en Chine les plus importants et les annonces de ces projets ne sont pas sans poser de problèmes dans leur pays d'origine où la question chinoise soulève encore les passions. A plus long terme, l'élargissement de l'association au Vietnam, au Laos et plus tard à Myanmar (Birmanie) et à la Papouasie-Nouvelle-Guinée viendra augmenter le poids relatif des économies les moins avancées et rendra plus difficile encore la réalisation de la zone de libre-échange.

Maintenir un climat de paix dans le sud-est asiatique demeurera la meilleure contribution de l'ASEAN à la croissance économique des Etats-membres.

1. Lee Kuan Yew, l'ex-premier ministre de Singapour, déclarait récemment qu'il n'est plus possible de prétendre que la Chine est un autre joueur important : « Elle est le plus grand joueur de l'histoire » (cité dans Kristof, *Foreign Affairs*, 1993).

Références

- Ariff M. & Tan Eu Chye (1992), « ASEAN Pacific Trade Relations », *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 8, n° 3, mars.
- Besson D. (1991), *Le commerce intra-ASEAN*, Agence financière de l'ASEAN, décembre.
- Besson D. (1993), *L'AFTA*, Agence financière de l'ASEAN, janvier.
- Blomqvist H. (1993), « ASEAN as a Model to Third World Regional Cooperation ? », *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 9, n° 2, juillet.
- Bouteiller E. (1992), *Les Chinois de la diaspora*, HEC Euro-Asia Institute, Jouy-en-Josas.
- Chaponnière J. R. (1984), « The ASEAN Integrated Circuit », *ASEAN Economic Bulletin*, n° 2, novembre.
- Chaponnière J. R. (1986), « Les pays de l'ASEAN candidats à la semi-industrialisation ? » *Recherches économiques et sociales*, n° 11-12, 3^e trimestre.
- Frankel J. (1991), « Is a Yen Bloc Forming in Pacific-Asia ? », *Amex Bank Review*, novembre.
- GATT (1989), *Examen des politiques commerciales : le cas de l'Indonésie*, Genève.
- GATT (1992), *Examen des politiques commerciales : le cas de la Thaïlande*, Genève.
- GATT (1993), *Examen des politiques commerciales : le cas des Philippines*, Genève.
- Noordin S., Chew Lay See & Lim Siang Jin (1987), *ASEAN the Way Forward*, Institute for Strategic International Studies, Kuala Lumpur.
- Imada P. (1993), « Production and Trade Effects of an ASEAN Free Trade Agreement », *The Developing Economies*, vol. 31, n° 1, mars.
- Kim H.S. & A. Weston (1993), « Nafta Agreement and East Asian Developing Economies », *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 9, n° 3, mars.
- Kristof N.D. (1993), « The Rise of China », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 5.
- Langhammer R. (1991), « ASEAN Economic Cooperation, a Stock Taking Form a Political Economy Point of View », *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 8, n° 2, novembre.
- Low L. (1993), *The Economic Impact Of The Asean Free Trade Area*, Economic and Social Commission for the Asia Pacific, Bangkok, mars.
- Pelkmans J. (1993), *ASEAN Free Trade Area : Attractive for International Business ?*, Conférence « Changing Relationship in the Asia-Pacific Region. Implications for European Corporation », INSEAD Euro-Asia Centre, 5-6 février.
- Rieger H. (1989), « Regional Economic Cooperation In The Asia-Pacific Region », *Asian Pacific Economic Litterature*, (3).

