

L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE EN ASIE ORIENTALE

Zone la plus dynamique du monde depuis plusieurs décennies, l'Asie orientale disposait jusqu'à récemment de peu d'institutions régionales. Cependant les crises qui se sont succédé au cours des dix dernières années (crise financière de 1997-1998, SRAS, tsunami, grippe aviaire) ont révélé les besoins d'instruments formels de coopération. L'intégration commerciale constitue l'un des volets de la coopération régionale qui s'ébauche. Particulièrement depuis l'accession de la Chine à l'OMC en 2001, on voit se multiplier les négociations bilatérales ou multilatérales d'accords de libre-échange. Quelle forme prendra l'intégration régionale qui émergera de ce foisonnement ? Deux schémas sont analysés ici. L'un est centré sur une ASEAN intégrée et en libre-échange avec chacun de ses quatre grands partenaires asiatiques : Chine, Japon, Corée et Inde ; l'autre, nettement plus ambitieux, consiste en un libre-échange global entre ces quatorze pays. Les simulations réalisées avec le modèle MIRAGE montrent que le Japon et la Corée auraient davantage intérêt à la création d'une zone complètement intégrée, tandis que l'ASEAN bénéficierait plutôt d'accords bilatéraux. Enfin, bien que les gains économiques d'une libéralisation agricole soient potentiellement substantiels, les considérations politiques continueront sans doute à l'exclure pour longtemps.

■ Régionalisation *de facto*

L'Asie orientale est longtemps restée en retrait du processus institutionnel de régionalisation qui s'observe ailleurs dans le monde. Les fractures politiques qui ont traversé cette zone et l'implication des États-Unis, qui ne souhaitaient pas voir se constituer en Asie une organisation régionale autonome, expliquent en grande partie cette situation. Ces dimensions politiques ont imprégné, à leur origine, les deux grands accords régionaux impliquant les économies d'Asie orientale : l'ASEAN (Association of South East Asian Nations) et l'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation). S'ils ont contribué à encourager la libéralisation commerciale des pays asiatiques, l'un comme l'autre n'ont eu jusqu'ici que peu d'impact sur l'intégration régionale effective.

L'ASEAN est l'accord le plus ancien. Cette alliance anticommuniste, créée en 1967 pour empêcher la contamination de la révolution vietnamienne, comptait initialement cinq membres : Indonésie, Thaïlande, Philippines, Malaisie et Singapour, rapidement rejoints par Brunei. La fin de la guerre froide a conduit l'ASEAN à se doter d'une finalité économique. Celle-ci s'est concrétisée en

1992 par un accord prévoyant la création d'une zone de libre-échange, l'AFTA (ASEAN Free Trade Agreement) à laquelle, à partir de 1995, les quatre nouveaux membres de l'ASEAN (Viêt Nam, Laos et Myanmar, puis Cambodge) ont adhéré aussi.

Toutes les économies d'Asie orientale (y compris Taiwan) sont membres de l'APEC. Ce forum, qui compte 21 membres (schéma 1), s'est constitué en 1989 en réaction (des États-Unis, notamment) à la proposition malaise de Groupement économique d'Asie orientale¹. Ce groupement prévoyait un schéma de libéralisation régionale préférentielle dont les pays des autres continents auraient été *de facto* exclus. En 1994, en adoptant les *Bogor Goals*, l'APEC s'est fixé l'objectif de parvenir à la libéralisation des échanges et de l'investissement de ses membres à l'horizon 2010 ou 2020 (pour les économies moins développées). Ce "régionalisme ouvert" n'était pas dépourvu d'ambiguïté². Il n'est guère parvenu à faire avancer la libéralisation dès lors que celle-ci concernait des sujets sensibles pour lesquels l'OMC offrait un lieu de négociations plus large et, en principe du moins, plus efficace³.

1. East Asian Economic Caucus.

2. À ce propos, on peut voir *The mid-term review of the Bogor Goal, Strategic issues and options*.
<http://www.apec.org.au/docs/koreapapers1/SII-AE-Paper.pdf>

3. Au sommet de l'APEC à Osaka en 1995, face aux États-Unis qui souhaitaient la mise en place d'un engagement général, incluant les produits agricoles, et d'un calendrier précis, les pays d'Asie (notamment le Japon) avaient fait prévaloir le principe de flexibilité qui permettait de conserver sélectivement des barrières élevées.

Concernant les pays de l'ASEAN, l'AFTA prévoit la réduction progressive des droits de douane jusqu'à une libéralisation totale des échanges intra-ASEAN⁴ à l'horizon 2010 (ou 2015 pour les quatre derniers membres). Jusqu'ici cependant, la mise en œuvre de cet accord a eu assez peu d'effets sur les flux d'échanges intra-zone. D'une part, chaque pays a conservé sa propre liste de "produits sensibles" (principalement des produits agricoles) exclus du mécanisme commun. D'autre part, le respect des règles d'origine (40% minimum de "contenu ASEAN" pour que les produits puissent bénéficier du traitement préférentiel) s'est révélé souvent trop coûteux au regard de la marge préférentielle offerte par le tarif commun. En conséquence, on estimait que seulement 5% du commerce intra-ASEAN relevaient effectivement du tarif préférentiel au début des années 2000⁵.

Au total, l'ensemble de l'Asie orientale offre une image paradoxale. Dans le domaine agricole, elle a maintenu une discrimination négative aux échanges intra-asiatiques (tableau 1). Dans le domaine industriel, les droits de douane sont peu élevés (en dehors de ceux touchant les produits alimentaires et le textile-habillement) et peu préférentiels pour les exportateurs asiatiques. Cependant, de multiples accords négociés au cas par cas, notamment dans l'automobile et, plus encore, dans le secteur électronique, ont permis une circulation des échanges commerciaux extraordinairement libre et dynamique au sein des groupes industriels entre les filiales implantées dans les différents pays de la région. Pour attirer les investissements, les pays de l'ASEAN, et plus tard la Chine, ont accordé aux entreprises étrangères des privilèges commerciaux et fiscaux. Les entreprises japonaises telles que Toyota, par exemple, ont su négocier patiemment avec tous

les pays de l'ASEAN un tissu d'accords pour mettre en place une véritable filière de production sud-asiatique bénéficiant de conditions commerciales (exemption de droits sur les importations de machines et de composants) et fiscales (*tax holidays* atteignant souvent cinq années) exceptionnelles.

À quels besoins dès lors répond l'explosion des accords régionaux négociés depuis quelques années ?

Objectifs des accords

Les accords préférentiels que l'on voit se multiplier depuis la fin des années 1990 en Asie orientale interviennent pour poursuivre une libéralisation que ni l'APEC ni l'OMC (au moment de l'échec de la conférence de Seattle de 1999 notamment) ne semblaient capables de faire davantage progresser. Les négociations régionales sont apparues comme un moyen plus rapide et plus efficace de parvenir à une intégration étendue, au-delà des échanges de marchandises, aux services, aux investissements et à l'harmonisation des règles⁶. La même raison explique que des accords bilatéraux soient négociés par certains des membres de l'ASEAN parallèlement à ceux négociés par l'ASEAN elle-même.

Cependant, ces accords ne font pas que pallier les limites et les blocages du processus multilatéral (ou régional). Ils répondent aussi à des préoccupations régionales particulières.

♦ La sécurité économique : l'hypothèse que nous formulons ici est que les dispositifs "informels" qui ont facilité la division régionale du travail ne suffisent plus à garantir la sécurité des échanges dès lors que le commerce se développe à très grande échelle. Les droits appliqués, qui se situent en dessous des niveaux consolidés à l'OMC, pourraient être remontés⁷ ; les avantages accordés aux investisseurs étrangers peuvent être supprimés⁸ ; enfin les travailleurs migrants peuvent être expulsés sans préavis (comme les travailleurs indonésiens employés dans les plantations de Malaisie lors de la crise financière de 1997-1998). Les engagements pris dans le cadre d'accords bilatéraux ou régionaux fixent à cet égard des contraintes plus fortes.

♦ Le besoin de coopération : les crises successives qui ont frappé l'Asie depuis une dizaine d'années - crise financière de 1997-1998, crise du SRAS, catastrophe naturelle du tsunami, grippe aviaire - ont révélé de manière dramatique l'insuffisance des mécanismes de coopération intra-asiatique. Là aussi l'informel a montré ses limites. L'intégration commerciale constitue une composante de la coopération

Tableau 1 - Droits de douane moyens appliqués par l'Asie orientale selon la zone exportatrice (%)

	Asie orientale	Alena	UE-25
Agriculture	41	29,7	30,9
Alimentation-boissons	21,8	26,4	25,8
Textile-habillement	7,3	7,6	7,8
Matériel de transport	4,6	2,8	8,6
Matériaux de construction	2,9	3,6	4,4
Chimie	2,4	3	2,7
Métallurgie de base	1,8	2,6	2,3
Minerais	1,7	2,6	1,7
Équipement	1,5	1,9	2,5
Machines électriques	1,4	1,5	2,2
Bois-papier	1,4	1,3	1,5
Matériel de précision	1,2	1,3	2
Tous produits	7,4	5,5	7,2

Source : MAcMap, ITC-CEPII.

4. Selon le mécanisme du CEPT (Common Effective Preferential Tariff). Depuis 1998, l'ASEAN dispose aussi d'un accord-cadre relatif à l'investissement.

5. OMC, *World Trade Report 2003*, page 54.

6. D'une manière générale, les économistes sont assez sceptiques quant à l'intérêt d'accords régionaux préférentiels. Pour une revue de ce sujet on pourra se reporter au numéro 109 d'*Économie Internationale* (2007, à paraître) consacré au "nouveau régionalisme".

7. Cf. R.E. Baldwin (2006), "Managing the Noodle Bowl : The Fragility of East Asian Regionalism", *CEPR Discussion Paper Series* n° 5561.

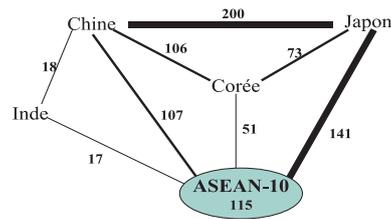
8. La Chine a annoncé le 8 mars 2007 qu'elle allait supprimer l'avantage fiscal accordé aux entreprises étrangères en adoptant un taux d'imposition unique sur toutes les entreprises.

régionale qui s'ébauche, notamment dans la cadre de l'ASEAN+3⁹.

♦ La montée en puissance de la Chine : la taille de son marché est un argument puissant de négociation pour tous les pays de la zone qui, à l'exception du Japon, se trouvent vis-à-vis d'elle dans la position du petit pays. Quant à la Chine, très dépendante de ses importations de matières premières, elle doit sécuriser ses routes maritimes qui, pour une large part, franchissent le détroit de Malacca au cœur de l'ASEAN.

On assiste ainsi depuis le début des années 2000 à une frénésie de négociations, résumée par le schéma 1¹⁰. L' "effet domino" joue évidemment ici : s'il reste à l'écart d'accords préférentiels, un pays risque de voir ses exportations pénalisées par des effets de diversion. C'est ainsi que la proposition chinoise de 2002 d'ouvrir des négociations avec l'ASEAN en vue de l'établissement d'une zone de libre-échange (ASEAN China Free Trade Area, ACFTA) a été rapidement suivie de démarches similaires de la part du Japon, puis de l'Inde et de la Corée. Le cadre de l'AFTA sert de socle à toutes ces négociations. L'ASEAN se trouve ainsi placée au centre du processus régional. Elle n'est pourtant pas le partenaire dominant en Asie : les principaux flux sont ceux qui relient le Japon à la Chine (schéma 2). Elle n'a pas non plus la dimension politique qui pourrait lui donner une force d'entraînement comparable, par exemple, à celle du couple

Schéma 2 - Principaux flux d'échanges entre les pays de l'ASEAN+4 en 2005, milliards de dollars (somme des exportations et des importations)



Source : CHELEM-CEPII.

franco-allemand en Europe. Mais, en même temps qu'elle est l'association la plus ancienne et que ses membres sont partie prenante d'un grand nombre des initiatives régionales, c'est bien ce rôle relativement modeste dans la région qui fait de l'ASEAN un "centre" politiquement acceptable - par défaut pourrait-on dire - par les autres partenaires.

Des simulations réalisées avec le modèle MIRAGE permettent de quantifier l'impact de l'intégration commerciale selon le périmètre retenu.

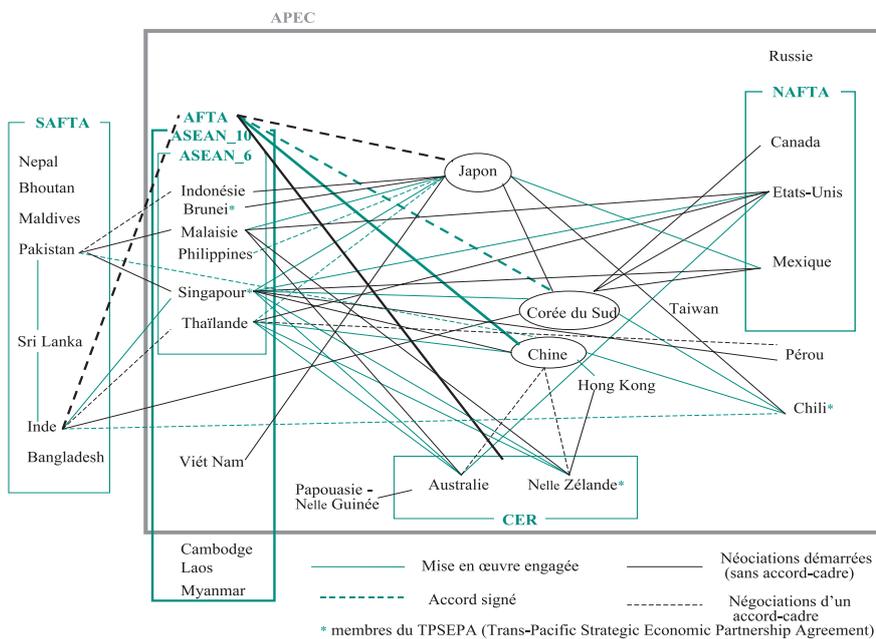
Impact économique

Les simulations d'accords de libre-échange au sein de la zone portent sur l'ensemble des biens et services. Deux modes d'intégration sont analysés. Celui qui vient d'être évoqué : un schéma *hub and spokes* centré sur une ASEAN

intégrée et en libre-échange avec chacun des quatre grands pays d'Asie : Japon, Corée, Chine et Inde (S1). Puis un mode d'intégration régionale complet, dans lequel les quatre grands partenaires de l'ASEAN libéraliseraient également leurs échanges réciproques (S2). Enfin, une variante du schéma S1 est effectuée en excluant de la libéralisation une liste unique de produits dits "sensibles", essentiellement agricoles (S3).

Plusieurs enseignements se dégagent de ces simulations (tableau 2)¹¹. Tout d'abord, la libéralisation commerciale produit des effets significatifs pour les parties prenantes, sensiblement plus importants que ceux auxquels ce type de simulations conduit généralement¹².

Schéma 1 - Accords régionaux ou bilatéraux réalisés ou en cours de négociation au sein de la zone Asie-Pacifique (mars 2007)



Source : Asian Development Bank, Asia Regional Integration Center, FTA Trends.

9. La coopération de l'ASEAN avec la Chine, le Japon et la Corée du Sud, démarrée en 1997, a été institutionnalisée en 1999. Elle comporte un volet "politique et sécurité" et un volet de coopération économique, commerciale et financière.

10. Le schéma est centré sur l'Asie. Il ne fait pas apparaître l'ensemble des accords conclus avec les pays des autres régions du monde, hormis ceux appartenant à l'APEC.

11. Pour les résultats détaillés, voir H. Bchir & M. Fouquin (2006), "Economic Integration in Asia: Bilateral Free Trade Agreements versus Asian Single Market", *Document de travail du CEPII*, n° 2006-15, octobre.

12. Rappelons que le modèle MIRAGE ne retient que les effets de la libéralisation quantifiables de façon robuste et délaisse les effets dynamiques dont d'autres travaux empiriques soulignent l'importance potentielle. Il s'agit donc de gains *a minima*.

Tableau 2 - Scénarios de libre-échange régional*
Impact macroéconomique à l'horizon 2020

	PIB			Bien-être**		
	S1	S2	S3	S1	S2	S3
ASEAN	4,2	3,3	2,6	2,6	1,8	1,6
Japon	0,7	2,4	0,2	0,2	0,4	0,0
Corée	0,5	3,7	0,4	-0,5	1,3	0,1
Chine	0,9	2,1	0,5	-0,1	-0,2	-0,1
Inde	2,3	4,1	2,5	-0,4	-0,3	-0,3

*S1 = Libre-échange intra-ASEAN et entre l'ASEAN et chacun des 4 autres pays ;

S2 = Libre-échange entre les 14 pays (10 ASEAN + 4) ;

S3 = S1 hors produits sensibles.

**Équivalent monétaire du gain (ou de la perte) national à la suite de la libéralisation.

Source : MIRAGE, H. Bchir & M. Fouquin (2006), *op. cit.*

Ceci provient du fait que les petites économies de la région (membres de l'ASEAN) ont des taux d'ouverture (ratio échanges/PIB) élevés qui rendent une grande partie de leur activité sensible au "choc" produit sur les échanges. Par ailleurs, parmi les grands pays, l'Inde a encore une protection forte : le libre-échange régional constituerait pour ce pays une ouverture très significative. Le deuxième résultat concerne l'impact décisif de l'exception agricole : exclure les produits agricoles "sensibles" de la libéralisation réduit de plus d'un tiers les gains de l'intégration pour l'ASEAN (écart entre S1 et S3). Enfin, nos simulations illustrent l'avantage que l'ASEAN tirerait d'un accord *hub and spokes* (S1) dans lequel elle serait seule à disposer d'un accès libre aux marchés des grandes économies de la région. Un libre-échange régional généralisé (S2), qui annulerait sa marge préférentielle vis-à-vis de ses grands partenaires (le Japon, la Corée et l'Inde disposeraient, par exemple, du même libre accès au marché chinois que l'ASEAN), réduirait d'environ un tiers ses gains en termes de PIB ou de bien-être. En revanche, la Corée, qui aurait peu à gagner d'une libéralisation centrée sur l'ASEAN, serait le principal bénéficiaire d'un libre-échange généralisé.

Le scénario le plus plausible à un horizon relativement proche est celui d'un libre-échange limité aux échanges intra-ASEAN et entre l'ASEAN et chacun de ses grands partenaires,

et excluant de la libéralisation les produits agricoles sensibles (S3). En effet, dans les pays les plus pauvres de l'ASEAN, la majorité de la population vit de l'agriculture ; en Indonésie, en Chine et en Inde, la population agricole est encore très importante et a besoin de protection. Même en Corée et au Japon, où cette population est beaucoup moins nombreuse, les groupes de pression agricoles parviennent à conserver à l'agriculture, et notamment à la riziculture, un statut à part. Les résultats des simulations prennent en compte l'impact négatif des effets de diversion provoqués par une libéralisation limitée au cadre régional. Mais l'abaissement des barrières aux échanges débordera certainement le cadre asiatique, que ce soit dans le cadre général de l'OMC ou dans celui d'accords bi- ou multilatéraux avec d'autres partenaires. En témoignent les négociations entre les États-Unis et plusieurs membres de l'ASEAN ainsi que la signature de l'accord de libre-échange entre les États-Unis et la Corée intervenue le 1er avril 2007. Par ailleurs, lors de son sommet de novembre 2006, l'APEC a affirmé sa volonté de s'atteler à nouveau au projet de création d'une zone de libre-échange. Du côté européen, s'engagent des discussions en vue d'un partenariat UE-ASEAN et UE-Inde notamment. Ainsi, les accords régionaux qui se multiplient en Asie apparaissent moins comme des accords préférentiels discriminatoires que comme l'une des voies empruntées pour développer une coopération approfondie¹³ entre pays voisins partageant des intérêts communs.

Michel Fouquin

michel.fouquin@cepil.fr

13. Sur ce thème, voir notamment A. Estevadoral & K. Suominen (2007), "Sequencing Regional Trade Integration and Cooperation Agreements", *Economie Internationale*, n° 109 (à paraître).

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2007

RÉDACTION

Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.

Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14

Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Agnès Bénassy-Quéré

RÉDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier

GRAPHIQUES :
Didier Boivin

RÉALISATION :
Laure Boivin

DIFFUSION :
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 48,50 € TTC
Europe 50,10 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
49,10 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
50,10 € HT
Supl. avion rapide 0,89 €

Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 40 15 70 00

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepil.fr

ISSN 0243-1947

CCP n° 1462 AD

1^{er} trimestre 2007

MARS 2007

Imp. ROBERT-PARIS

Imprimé en France.

Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.