

# ASEAN : entre poursuite de la construction régionale, partenariats régionaux et accords bilatéraux

**L'**Asie du Sud-Est est devenue un rouage essentiel du moteur de l'économie mondiale, du fait notamment de son imbrication avec les économies chinoise et japonaise. Elle est aussi un marché attractif en raison de sa dynamique démographique et du pouvoir d'achat croissant de ses habitants. Sur le plan commercial, cette zone est travaillée par plusieurs dynamiques - au plan national, régional et multilatéral - dont la résultante est un chevauchement de régimes commerciaux divers. Tout opérateur économique extérieur voulant nouer des relations commerciales suivies ou y implanter des activités devra donc affronter et résoudre ces contraintes, et aussi faire preuve de flexibilité en raison de l'évolution des différents dispositifs.

**Christian Milelli**

[christian.milelli@u-paris10.fr](mailto:christian.milelli@u-paris10.fr)

Ingénieur de recherche au CNRS rattaché à *EconomiX*, unité de recherche CNRS-Université de Paris Ouest - la Défense Nanterre. Économiste, spécialiste des firmes multinationales et de l'Asie, il a suivi l'insertion internationale de l'économie japonaise puis celle des économies émergentes d'Asie à travers leurs firmes nationales et l'articulation avec l'économie politique nationale et globale.

Pour tout exportateur ou investisseur européen, l'Asie du Sud-Est offre incontestablement de nombreux atouts, même en l'absence d'un accord de libre-échange entre l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE, ou ASEAN en anglais), qui regroupe l'essentiel des pays de cette aire géographique, et l'Union européenne. Sur ce que pourrait être le contenu d'un tel accord, on lira avec intérêt l'étude réalisée par B. Andreosso O'Callaghan et F. Nicolas <sup>1</sup>. Certes, il existe bien, depuis 1996, un dialogue entre les États membres, la Commission européenne et "l'ASEAN Plus Trois" <sup>2</sup>, dénommé ASEM (*Asia-Europe Meeting*) <sup>3</sup>, mais il s'agit d'un processus informel d'échanges, beaucoup plus large, comprenant non seulement des aspects économiques mais aussi des dimensions politiques et culturelles.

L'ASEAN doit d'abord être vue comme un débouché pour les exportations européennes, en raison d'une population de 560 millions de personnes avec un taux de croissance annuel de 1,8 % pour la période 2001-2006. La croissance économique annuelle moyenne pour la zone a été de plus de 6 % pour la même

période et a même atteint 9 % pour les quatre pays les moins développés (Cambodge, Laos, Myanmar et Vietnam).

C'est ensuite une destination d'implantation pour des investisseurs européens voulant être au plus près des consommateurs locaux ou régionaux. En 2006, les flux d'investissements directs étrangers en direction de l'ASEAN ont atteint 52 milliards de dollars, soit près de 15 % de l'ensemble des flux à destination des pays en développement, et 20 % de ceux destinés à l'Asie.

C'est enfin un espace économique dont certaines composantes sont déjà fortement intégrées à d'autres pans des économies chinoise et japonaise, par l'entremise de réseaux productifs transnationaux. Une telle configuration explique l'essor des échanges intra-branches de biens intermédiaires entre ces différents espaces. Cette dynamique se reflète dans les exportations, qui ont crû de près de 10 % en moyenne annuelle pour la période 2001-2006, l'essentiel de ces échanges se faisant au sein de l'Asie : l'Europe ne représentait que 9 % en moyenne des importations de l'ASEAN en 2006.

(1) Andreosso-O'Callaghan B., Nicolas F. (2008), "What Scope for an EU-ASEAN Free Trade Agreement?", *Journal of World Trade*, vol. 42, n° 1, pp. 105-108.

(2) Comprend les pays de l'ASEAN ainsi que la Chine, le Japon et la Corée du Sud ; et prend ses origines dans la préparation de la première réunion Asie-Europe.

(3) Pour plus d'information, voir : [http://ec.europa.eu/external\\_relations/asean/asean\\_summits/asean6/asean6\\_brochure\\_72.pdf#what](http://ec.europa.eu/external_relations/asean/asean_summits/asean6/asean6_brochure_72.pdf#what)

L'objet du présent article vise à faire le point sur les différentes dynamiques commerciales qui nourrissent les interactions de cette zone géographique avec l'extérieur, en relation avec la poursuite d'un projet régional original.

## UN ESPACE HÉTÉROGÈNE

L'ASEAN est une organisation politique, économique et culturelle regroupant dix pays d'Asie du Sud-Est<sup>4</sup>. Elle a été fondée en 1967 à Bangkok par cinq pays (Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande) dans le contexte de la guerre froide pour faire barrage aux mouvements communistes et pour développer la croissance et assurer la stabilité dans la région. Un sommet des chefs d'Etat est organisé chaque année et l'ASEAN dispose d'un secrétariat général aux moyens légers, installé à Jakarta.

Il est trivial de rappeler que l'ASEAN est un regroupement de pays fortement hétérogènes sur le plan politique, ethnique, social et économique. Ne serait-ce que dans ce dernier domaine, l'ASEAN réunit des pays comme le Laos et le Myanmar, qui affichaient des taux moyens de production nationale par tête de 1 900 dollars en 2006, et un pays comme Singapour présentant un taux de 48 900 dollars pour la même année<sup>5</sup>.

Il est donc logique que le régime commercial de cette zone ne soit pas stabilisé et qu'une certaine indétermination prévale quant au rythme du changement et à sa configuration future. Il faut rappeler que les politiques commerciales reflètent le rapport des forces politiques internes, d'autant que la plupart des pays membres sont en voie de développement et que la politique commerciale fait partie des stratégies de développement national.

## LES ENJEUX COMMERCIAUX

Il s'agit de ce qui touche au passage en douane (*at the border*) et de ce qui se situe au-delà (*behind the border*) et concerne l'accès au marché domestique. Cette dernière dimension est partie intégrante du cycle actuel de négociations commerciales multilatérales (NCM) et ses principales composantes sont regroupées sous l'appellation de "questions de Singapour".

### Droits de douanes

Les droits de douane ne sont plus le principal obstacle aux échanges commerciaux en raison des efforts continus du GATT et de l'OMC à leur abaissement et

leur élimination. Toutefois, la lecture du tableau 1 fait apparaître deux pays, Cambodge et Vietnam, disposant encore de droits substantiels, sans parler des pays non-membres que sont le Laos et le Myanmar. De tels montants s'expliquent par leur condition de "pays les moins avancés", qui doit protéger leurs producteurs nationaux encore fragiles, une source appréciable de revenus pour le budget public et aussi leur statut de "nouveaux venus" dans l'organisation multilatérale.

Pays	Moyenne des droits appliqués (a)
Brunei	3,3 % (b)
Cambodge	14,3 %
Indonésie	6,9 % (b)
Laos	n. d.
Malaisie	8,5 %
Myanmar	n. d.
Philippines	6,3 %
Singapour	0 %
Thaïlande	10 %
Vietnam	16,8 %

Notes : (a) Correspond au régime normal, dit "droit de la nation la plus favorisée", non discriminatoire, appliqué aux importations. Il exclut les droits préférentiels au titre d'accords de libre-échange ou d'autres régimes.

(b) dispose d'une crête tarifaire pour l'importation de boissons et de tabac (90 % pour le Sultanat de Brunei, 56 % pour l'Indonésie, 148 % pour la Malaisie), qui s'explique par des considérations religieuses.

Source : OMC

### Barrières non-tarifaires

Alors que les droits de douane baissent, les barrières non-tarifaires se sont multipliées pour devenir le principal obstacle aux échanges commerciaux. Elles couvrent des aspects aussi divers que les interdictions d'importation et les quotas, les mesures antidumping et de sauvegarde, l'application de normes techniques, de réglementations sécuritaires, sanitaires ou phytosanitaires, ou encore l'octroi de licences d'importation et les procédures de dédouanement (évaluation d'un produit ou inspection avant expédition).

(4) Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam. Le Timor oriental a posé sa candidature en 2006.

(5) Année 2007, en parité de pouvoir d'achat.

On soulignera que le deuxième sommet de l'ASEM (1998) a adopté un programme d'action visant à réduire et à supprimer ces obstacles pour les échanges entre les deux parties.

### Questions de Singapour

Cela concerne quatre domaines qui ont été ajoutés au programme de travail de l'OMC lors de la Conférence ministérielle de Singapour de décembre 1996 : la facilitation des échanges, les relations entre le commerce et l'investissement ou la politique de la concurrence, et enfin la transparence des marchés publics. Les relations commerce-investissement renvoient au "traitement national" ainsi qu'à des dispositions relatives aux expropriations, dédommagement et, dans certains cas, le rapatriement des bénéficiaires. La politique de la concurrence, pour sa part, régule les collusions, les pratiques concertées conduisant notamment à des abus de position dominante et autres comportements anticoncurrentiels, qui sont de nature à biaiser les échanges commerciaux et à réduire, *in fine*, les bénéfices retirés de l'ouverture des marchés.

De manière générale, ces "questions" se situent *behind the border* et sont laissées à l'appréciation de chaque pays ou regroupement régional, d'autant qu'elles n'ont pas encore fait l'objet d'une adoption en assemblée plénière par les membres de l'OMC.

## LA POURSUITE DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE

Le projet de coopération économique remonte à la fondation de l'ASEAN, mais ne démarre véritablement qu'en 1991, sur l'initiative thaïlandaise de créer une zone de libre-échange. On rappellera que, selon B. Belassa <sup>6</sup>, les accords de libre-échange (ALE) sont la première marche d'un long processus d'intégration économique devant déboucher, après plusieurs étapes, sur une véritable union politique. Les membres d'un ALE s'engagent à supprimer entre eux les droits de douane ainsi que les obstacles non-tarifaires <sup>7</sup>, mais chacun conserve son régime commercial initial vis-à-vis de l'extérieur : en clair, il n'y a pas de droits de douane communs comme dans les Unions douanières.

L'accord de libre-échange de l'ASEAN (AFTA en anglais) a deux grands objectifs : accroître les flux d'investissements au niveau intra-régional et poursuivre la libéralisation des économies des pays membres. Il repose sur un système de droits préférentiels communs <sup>8</sup>, fondé sur une approche dite "de liste négative" - à savoir que tous les échanges doivent être libéralisés, sauf indication contraire généralement reprise et détaillée dans des annexes. Dès l'origine, il a été convenu de donner un plus large temps d'adaptation aux quatre nouveaux membres qu'étaient les pays de la péninsule indochinoise (Cambodge, Laos et Vietnam) et le Myanmar.

Tableau 2

### Passage en douane - Pays de l'ASEAN et de l'OCDE - 2007

Pays	Exportation			Importation		
	Documents requis (nombre)	Coût (container/\$)	Délai (jours)	Documents requis (nombre)	Coût (container/\$)	Délai (jours)
Brunei	6	515	28	6	590	19
Cambodge	11	722	37	11	3 705,5	71
Indonésie	5	667	21	6	623	27
Laos	9	1 750	50	10	1 930	50
Malaisie	7	432	18	7	385	14
Myanmar	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Philippines	8	800	17	8	800	18
Singapour	4	416	5	4	367	3
Thaïlande	7	615	17	9	786	14
Vietnam	6	669	24	8	881	23
OCDE	4,5	905	9,8	5	986,1	10,4

Source : d'après World Bank/IFC, *Doing Business 2007*

(6) Belassa B. (1962), *The Theory of Economic Integration*, Londres, Allen & Unwin.

(7) Dans le cas d'accords préférentiels, on ne s'engage que sur la réduction des droits de douane et obstacles non-tarifaires.

(8) Pour plus de détails, on pourra se référer à : <http://www.aseansec.org/1164.htm>

Au 1<sup>er</sup> janvier 2005, les droits de douane de 99 % des produits de la liste retenue par les pays fondateurs et aussi les plus développés de la zone (Brunei, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande) ne dépassaient pas 5 %, et plus de 60 % des biens de cette liste n'encourageaient plus de droits de douane. La moyenne des droits de douane des six pays est ainsi passée de 12 %, lors de la mise en place de l'AFTA, à 2 % à ce jour. Pour les quatre nouveaux membres, 80 % des produits figurant sur leur liste encouraient des droits de douane n'excédant pas 5 %.

### « L'AFTA se présente plutôt comme un amoncellement d'accords bilatéraux ».

Dans tous ces cas de figure, pour bénéficier des réductions, un produit doit afficher au moins 40 % de "contenu local" provenant de l'un ou de plusieurs États membres.

En raison de la spécificité de chaque pays membre de l'ASEAN dans la détermination des listes de produits, l'AFTA est loin d'être uniforme et se présente plutôt comme un amoncellement d'accords bilatéraux entre les différents membres. Il ne peut en être différemment, en raison de la grande disparité des niveaux de développement entre les pays membres, d'autant que la libéralisation commerciale n'est pas assortie de transferts de ressources des zones développées vers celles qui le sont moins, contrairement à ce qui se passe au sein de l'Union européenne, par exemple.

Le dispositif tarifaire est complété par un processus d'harmonisation et de rationalisation des procédures de passage en douanes, considérées comme particulièrement complexes et longues. Il a également été prévu d'éliminer les obstacles au commerce de services entre les pays membres, engagement qui allait même, du moins dans les intentions affichées, au-delà de ce que préconise l'OMC en la matière, dans l'accord général sur le commerce des services. Force est de constater, qu'à ce jour, les progrès ont été modestes. La raison est à rechercher dans l'absence de réelle volonté politique, au niveau de chaque pays,

pour libéraliser ces secteurs, ce qui corrobore le consensus obtenu lors du dernier cycle de NCM par les pays membres de l'ASEAN, à l'exclusion de Singapour, pour exiger une clause de sauvegarde en contrepartie de la libéralisation des services.

Les membres de l'ASEAN ont par contre tous signé, en 1998, un accord cadre sur l'investissement, avec l'ambition de transformer l'ASEAN en une zone d'investissement concurrentielle pour 2010, puis de libéraliser totalement les investissements à l'horizon

2020. Il était également prévu d'accorder le "traitement national" à tout investisseur originaire d'un pays de l'ASEAN et à tout autre investisseur en 2020, quelle que soit sa nationalité. Cette préoccupation, largement partagée, a été reprise dans le cadre de l'ASEM. Lors de son sommet de 1998, un nouveau programme (*Investment Promotion Action Plan*) a été mis en place, visant à développer les flux d'investissements bilatéraux, via des conférences régulières des milieux d'affaires et des mesures publiques de soutien et de promotion dans chaque pays.

## L'ASEAN ET LES RELATIONS COMMERCIALES EXTÉRIEURES

Il s'agit d'abord des relations développées par l'ASEAN en tant que telle avec d'autres pays. Ensuite, il s'agit d'accords bilatéraux de pays à pays, qui sont fondamentalement préférentiels. Ces deux dynamiques sont devenues cruciales dans une économie globalisée qui bute sur la poursuite de la libéralisation des échanges.

Il est incontestable que la solidarité régionale de l'ASEAN est mise à l'épreuve lors des NCM. Seules la Malaisie et la Thaïlande font partie du groupe influant de Cairns<sup>9</sup> qui, au sein de l'OMC, recherche une plus grande libéralisation du commerce des produits agricoles. À l'inverse, l'Indonésie et les Philippines sont les seuls pays de l'ASEAN qui sont

### Les projets visant à parfaire l'intégration économique de l'ASEAN

- ▶ Programme pour l'intégration financière et monétaire dans quatre domaines : développement des marchés de capitaux, libéralisation des comptes de capital, libéralisation des services financiers, coopération monétaire ;
- ▶ Réseau de transports basé sur un axe autoroutier et ferroviaire inter-États, incluant la liaison Singapour-Kunming par le rail, les principaux ports, les voies maritimes, le transport intérieur par voies fluviales, et les principales liaisons aériennes ;
- ▶ Programme pour l'intégration du secteur du voyage aérien ;
- ▶ Interopérabilité des équipements et services de télécommunication ;
- ▶ Système de transport d'énergie trans-ASEAN consistant en un réseau électrique et un projet de gazoduc ;
- ▶ Accord sur la sécurité alimentaire.

(9) Ce groupe a été créé en août 1986 à Cairns en Australie. Il réunit les principaux pays, en dehors de l'UE et des États-Unis, exportateurs de biens agricoles, qui militent dans les instances multilatérales pour la libéralisation du marché agricole mondial.

aussi membres du "groupe des 33", qui défend le recours à des sauvegardes spécifiques pour les pays en développement, afin de protéger des produits agricoles sensibles sous certaines conditions <sup>10</sup>. Paradoxalement, le fait que le Laos et le Myanmar ne soient pas membres de l'OMC renforce la cohésion régionale, car lors des NCM, la défense de leurs intérêts nationaux est subsumée dans l'intérêt régional.

### Les accords bilatéraux collectifs

L'ASEAN a signé un accord cadre avec la Chine en 2002 (perspective d'une zone de libre-échange en 2012) ; deux autres accords similaires devraient être signés en 2008 avec le Japon et la Corée du Sud, tandis que la signature d'un accord avec l'Inde tarde à se concrétiser. Il faut y ajouter le cadre de "l'ASEAN Plus Trois" et de l'ASEM. Ces différents accords, qui sont assez vagues dans leur formulation, sont souvent dépourvus de calendrier et se caractérisent par une grande flexibilité. De manière générale, ils peuvent être vus comme les premières bases d'une zone de libre-échange englobant l'ensemble de l'Asie de l'Est.

Les aspects traités dans ce type d'accords concernent non seulement les questions dites "de Singapour", mais aussi des procédures de reconnaissance mutuelle relatives à la fois aux qualifications professionnelles, aux standards et aux tests, ainsi qu'aux mouvements de personnes.

Les dispositifs relatifs à l'investissement sont traités brièvement, alors que ceux relatifs à la concurrence sont peu abordés -ils sont d'ailleurs totalement absents des accords signés avec la Chine et l'Inde <sup>11</sup>. Il faut reconnaître que pratiquement aucun pays de l'ASEAN n'a de législation portant spécifiquement sur les conditions de la concurrence. Singapour a d'ailleurs dû mettre en place un dispositif juridique et réglementaire approprié lors des négociations préparatoires à l'établissement d'un ALE avec les États-Unis.

### L'essor des accords bilatéraux simples

Chaque pays de l'ASEAN s'est lancé dans la recherche de partenaires commerciaux : à ce jeu, Singapour fait figure de champion, avec neuf accords signés et de nombreux en cours de négociation, suivi à distance de la Thaïlande avec trois accords (Cf. Tableau 3). Un examen de ces arrangements commerciaux montre, là encore, une grande variance dans les dispositifs retenus. Comme attendu, les accords conclus par Singapour couvrent un large spectre : politique de la concurrence, reconnaissance mutuelle, conditions de l'investissement, mouvements de personnes, etc.

Les accords bilatéraux simples, comme d'ailleurs l'AFTA, incluent généralement des clauses sur l'investissement, mais beaucoup moins fréquemment (à l'exception notable de Singapour) des dispositions liées à la politique de la concurrence. Quoiqu'il en soit,

Date	Partenaires	Type
1992	AFTA	ALE
2001	Singapour - Nouvelle Zélande	ALE
2002	Singapour - Japon	ALE
2003	Singapour - AELE Singapour - Australie ASEAN - Chine	ALE + accord d'intégration économique ALE + accord d'intégration économique Accord cadre
2004	Singapour - États-Unis	ALE + accord d'intégration économique
2005	Thaïlande - Australie Thaïlande - Nouvelle Zélande Singapour - Inde Singapour - Jordanie	ALE + accord d'intégration économique ALE + accord d'intégration économique ALE + accord d'intégration économique ALE + accord d'intégration économique
2006	Singapour - Corée du Sud Singapour - Panama Malaisie - Japon	ALE + accord d'intégration économique ALE + accord d'intégration économique ALE + accord d'intégration économique
2007	Thaïlande - Japon	ALE + accord d'intégration économique
2008	Malaisie - Pakistan	ALE + accord d'intégration économique

Source : OMC

(10) Tsai C. (2007), "Regional and Issue Specific Coalitions in the WTO: The Contribution of ASEAN to Legitimizing Decision Making", *working paper*, n° 10, UNU.

(11) Banda O. et Whalley J. (2005), "Beyond Goods and Services in Recent FTAs Involving ASEAN Countries", *NBER WP*, n° 11 232.

L'objectif de cette dernière n'est pas l'harmonisation des pratiques mais la réduction de leurs impacts commerciaux. Ces accords reprennent largement le principe du "traitement national", qui consiste à accorder à d'autres le même traitement que celui qui est appliqué à ses propres nationaux. Ceci est complété par des clauses relatives aux expropriations, aux dédommagements et, dans certains cas, au rapatriement des bénéficiaires. En la matière, les accords bilatéraux sont généralement plus détaillés que l'AFTA ou même que les accords régionaux. On retrouve aussi des dispositifs qui figuraient dans le controversé Accord multilatéral sur l'investissement (élaboré par l'OCDE et abandonné en 1998), avec notamment l'interdiction de discriminations selon la nationalité des investisseurs.

Il apparaît que la politique de la concurrence n'est pas en tête des priorités. Il est aussi logique que la reconnaissance mutuelle de standards techniques ou de champs encore plus étroits, comme des certifications, soit réservée aux relations de pays à pays. Il en est de même des mouvements de personnes (y compris des procédures permettant d'octroyer des permis de travail et des visas de séjour), compte tenu de la diversité des situations qui implique une approche au cas par cas <sup>12</sup>.

### **L'ASEAN : UNE DESTINATION ATTRACTIVE DOTÉE D'UN RÉGIME COMMERCIAL RELATIVEMENT COMPLEXE ET INSTABLE**

L'ASEAN est une destination attractive pour les exportateurs ou investisseurs européens, pour les raisons énoncées en introduction. La mise en œuvre de l'AFTA constitue un attrait supplémentaire, *via* le jeu des économies d'échelle, pour des activités industrielles

dont les volumes de production sont particulièrement cruciaux. À cela s'ajoutent les effets d'agglomération, qui favorisent le regroupement sur un site particulier, le bénéfice d'externalités et, dans certains cas, le rapprochement et l'intégration à des systèmes productifs locaux.

La place de Singapour comme porte d'entrée et plaque tournante pour les activités commerciales à destination de l'ASEAN, et plus largement du reste de l'Asie, est mise en évidence ici (Cf. Tableaux 2 et 3). La ville-Etat a pratiquement éliminé ses droits de douane, substantiellement réduit ses obstacles non-tarifaires, parallèlement à la libéralisation d'autres domaines comme les services et les mouvements transfrontaliers de personnes. Ceci valide et renforce l'attractivité reconnue de Singapour.

Toutefois, la complexité et l'instabilité de la configuration commerciale de l'ASEAN ne peuvent être écartées. La métaphore du "plat de spaghetti" est largement fondée. On rappellera que l'Asie de l'Est avait 70 accords commerciaux à la fin de l'année 2006. Pour R. Baldwin <sup>13</sup>, ce nombre élevé d'accords qui couvrent tous des produits à peine différents et contiennent différentes règles complique sérieusement la logistique, dans une région qui incarne l'émergence d'un système de production décentralisé à l'échelle mondiale. La multiplicité des règles de contenu local pèse également sur les différentes étapes de la chaîne de la valeur.

Ceci a des effets non négligeables sur les stratégies d'exportation et d'investissement. Il est clair que les grandes entreprises ont un avantage supplémentaire sur les PME, ces dernières n'ayant pas toujours les ressources administratives et logistiques pour faire face à une telle "diversité".

### **Les grandes entreprises ont un avantage sur les PME pour faire face à une telle diversité”.**

(12) Banda & Whalley, *op. cit.*

(13) Baldwin R. (2006), "Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free", *The World Economy* 29 (11), pp. 1451-1518.