

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

LES INSTITUTIONS DE GOUVERNANCE ECONOMIQUE MONDIALE A L'EPREUVE

PAR

FRANÇOISE NICOLAS (*)

Les institutions de coopération économique multilatérales qui ont vu le jour au lendemain du dernier conflit mondial n'en finissent plus de se remettre en question et de se restructurer sous la pression des nouvelles puissances émergentes, mais aussi afin de faire face aux défis associés aux nouvelles modalités de fonctionnement de l'économie internationale symbolisées par la mondialisation de la finance ou le développement de réseaux mondiaux de production toujours plus complexes. Bien que les récentes turbulences financières qui ont secoué la plupart des économies industrialisées aient confirmé la nécessité de redistribuer les responsabilités, les réticences au changement restent fortes. De manière assez étonnante, ces dernières années ont été marquées par les sorts contrastés réservés aux diverses institutions internationales de coopération économique, financière d'une part et commerciale d'autre part. Il reste que ces institutions constituent un champ de rivalité idéal entre puissances émergentes et puissances en place.

INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES : LA DÉFIANCE DES BRICS

Dans ce nouveau paysage ont émergé de nouvelles puissances, qui, de par leur poids économique et démographique, sont à même de changer profondément les équilibres mondiaux. C'est notamment le cas de ceux que l'on a appelés les BRICS. Initialement quatre (Brésil, Russie, Inde et Chine), ils ont été rejoints depuis 2011 par l'Afrique du Sud et se réunissent désormais une fois par an à l'occasion d'un sommet qui se tient au printemps dans l'une des capitales concernées. Ces cinq grandes économies émergentes rassemblent 40% de la population mondiale et près de 30% du PIB mondial. Même si les intérêts des membres du groupe ne convergent pas toujours, ces derniers manifestent

(*) Directrice du Centre Asie de l'Institut français de relations internationales (IFRI, France) et maître de conférences associée à l'Université Paris-Est-Marne-la-Vallée (UPEM, France).

l'intention de marquer de leur empreinte la scène économique internationale et d'échapper à la domination des grandes puissances occidentales.

Deux projets récents évoqués par les BRICS s'inscrivent précisément dans cette logique. Réunis à Durban au mois de mars 2013, les cinq pays avaient décidé de se doter d'institutions financières indépendantes du FMI et de la Banque mondiale. Pour ce faire, ils avaient prévu la création d'une banque de développement qui aurait pour principal objectif de financer des infrastructures, permettant ainsi aux bénéficiaires de se passer de la Banque mondiale. L'accord ne portait alors que sur le principe et les détails pratiques restaient à définir. Six mois plus tard, les représentants des cinq pays se sont à nouveau réunis en marge du sommet du G20 de Saint-Pétersbourg pour confirmer leur intention de créer une banque de développement, mais aussi de mettre en commun une partie de leurs réserves de change afin d'être en mesure de lutter, le cas échéant, contre les désordres monétaires. D'un montant total de 100 milliards de dollars, ce pool de réserves sera prioritairement alimenté par la Chine, détentrice de la plus importante réserve de changes. Cette dernière abondera le fonds à hauteur de 41 milliards de dollars, le Brésil, la Russie et l'Inde contribuant à hauteur de 18 milliards de dollars chacun et l'Afrique du Sud apportant les 5 milliards restants. Les situations contrastées des différents pays en matière de réserves de change sont porteuses de complémentarités et expliquent l'initiative.

A travers ces projets, l'intention est claire : il s'agit pour les grands émergents de se doter d'institutions et mécanismes communs qui permettent de contourner un système mondial actuellement dominé par l'Occident, que ce soit à travers le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale ou encore les grandes agences de notation. Reste à savoir si ces projets se concrétiseront à l'occasion du prochain sommet des BRICS prévu à New Delhi au printemps prochain.

L'incapacité des institutions financières internationales à s'adapter au nouveau contexte et à répondre aux nouvelles exigences est patente. Ainsi, les réticences à rééquilibrer la répartition des quotes-parts au Fonds monétaire international en faveur des émergents ont alimenté les frustrations. Dans ces conditions, les initiatives évoquées plus haut reflètent ce mouvement d'insatisfaction et une volonté, de la part des émergents, de mettre en place des structures de gouvernance économique plus en phase avec leurs intérêts et les nouveaux équilibres économiques mondiaux. Une volonté similaire pouvait également être perçue derrière le projet de Fonds monétaire asiatique qui, avorté à la fin des années 1990, a retrouvé une seconde vie avec l'Initiative de Chiang Mai multilatéralisée, qui rassemble dans un dispositif d'assistance financière autonome les treize pays d'Asie orientale (soit les dix pays membres de l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est accompagnés des trois grandes économies d'Asie du Nord-Est, Chine, Japon et Corée du Sud).

OMC : POSITIONS CONTRASTÉES DES EMERGENTS
ET DES PUISSANCES OCCIDENTALES

Les défis auxquels doit faire face l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont également multiples et d'origines diverses mais, contrairement à ce qu'on a pu observer pour les institutions financières internationales, ces défis sont plus liés aux évolutions du fonctionnement de l'économie mondiale qu'à des remises en cause émanant des économies émergentes. Les principaux sont notamment le fruit d'une évolution fondamentale de la nature des échanges, qui sont désormais très largement dominés par le commerce des biens intermédiaires, des pièces détachées et des composants et, de manière plus globale, par les chaînes mondiales de valeur et les réseaux régionaux de production. Dans ces conditions, les instruments traditionnels de protection ont perdu une bonne part de leur efficacité, de même d'ailleurs que les indicateurs commerciaux traditionnels que sont par exemple les balances commerciales bilatérales. Au-delà des défis posés aux instances de réglementation des échanges, c'est la compréhension même du commerce international qui se retrouve remise en question. Des efforts ont d'ailleurs été récemment entrepris par l'Organisation pour la coopération et le développement économique et l'Organisation mondiale du commerce pour améliorer les instruments de mesure des échanges et les flux commerciaux sont désormais mesurés non seulement en valeur brute mais en termes de valeur ajoutée.

Si l'OMC a paru pratiquement condamnée, en raison de l'incapacité des Etats-membres à s'entendre sur la manière de faire avancer l'agenda de développement arrêté à Doha en 2011, l'espoir semble être revenu avec le succès – même modeste – du sommet ministériel de Bali qui s'est tenu en décembre 2013. En effet, à l'issue de discussions extraordinairement compliquées et de rebondissements dignes du meilleur scénario policier, les 159 Etats membres sont parvenus à conclure un accord à l'arraché en décembre 2013. Le succès est toutefois modeste et le multilatéralisme n'est pas sauvé pour autant. Le résultat obtenu à Bali est loin des ambitions initialement affichées au Qatar, dans la mesure où l'accord ne porte que sur trois points (l'agriculture, avec un engagement de réduction des subventions à l'exportation, l'aide au développement, avec des exemptions de droits accrues pour les pays les moins avancés, et la « facilitation des échanges », qui a pour objet de réduire les obstacles bureaucratiques aux frontières) et non pas sur l'ensemble de l'ordre du jour du cycle de développement.

D'autres signes positifs peuvent toutefois être soulignés. Ainsi la décision de la Chine de participer aux négociations plurilatérales sur les services (TISA), jusque-là menées hors de l'enceinte de l'OMC faute d'un soutien par un nombre suffisant d'Etats membres, notamment parmi les grandes économies émergentes, pourrait aboutir à leur réintégration dans le sein de l'Organisation. Il est permis de penser que la Chine a réalisé qu'il était de meilleure politique pour elle de ne pas rester étrangère aux négociations dont les résultats risqueraient par la suite de s'imposer à elle : c'est pourquoi elle a émis le souhait,

à l'automne 2013, de participer aux négociations. Le souvenir de l'adhésion à l'OMC semble encore très présent dans l'esprit des dirigeants chinois. Ironie du sort, c'est donc la Chine qui semble aujourd'hui voler au secours de l'OMC. Au-delà, l'intention de cette négociation technique est peut-être aussi de redonner de l'importance à l'OMC et, ce faisant, de réduire l'influence des Etats-Unis.

Du côté des autres grandes puissances commerciales (Japon, Etats-Unis, Union européenne), en dépit des déclarations officielles, le soutien à l'OMC paraît à l'inverse s'étioler et c'est sur ce point que se penchent les deux articles de cette rubrique. Ces articles examinent successivement les deux grands projets qui semblent devoir structurer les échanges commerciaux mondiaux dans les années qui viennent, à savoir d'une part le Partenariat trans-Pacifique (TPP) et d'autre part le Partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement (TTIP).

ASIE DE L'EST : LA COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE IMPOSSIBLE ?

PAR

FRANÇOISE NICOLAS (*)

La région d'Asie orientale (1) s'est traditionnellement démarquée de nombre d'autres régions du monde par le caractère informel de sa structuration. Loin de l'exemple européen, les économies d'Asie de l'Est échangent beaucoup entre elles depuis le milieu des années 1980 sans pour autant être liées par des engagements institutionnels à caractère régional. Attachées au multilatéralisme et au GATT, les grandes puissances d'Asie du Nord-Est (Japon et Corée du Sud en particulier) n'appartenaient jusqu'au début des années 2000 à aucun accord commercial préférentiel. Quant aux nations d'Asie du Sud-Est, pourtant rassemblées au sein de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN), elles revendiquaient le choix d'un régionalisme « ouvert » et donc fondamentalement différent de ce qui pouvait être observé ailleurs dans le monde.

Après diverses tentatives infructueuses au début de la décennie 1990, les velléités d'institutionnalisation de l'intégration économique régionale renaîtront à la fin de cette même décennie en réponse à la crise financière asiatique mais, une fois encore, l'émergence d'un véritable dispositif de coopération régional échouera. Suite à la crise financière mondiale, l'Asie est à nouveau le théâtre de grandes manœuvres qui mettent en concurrence divers regroupements régionaux, le « retour » annoncé des Etats-Unis dans la région compliquant encore la donne. L'Asie est-elle en passe de se normaliser et de s'organiser sur le plan commercial à l'instar de ce qui peut être observé dans d'autres régions ? Les obstacles rencontrés jusque-là seront-ils enfin surmontés ? Après un retour sur la dynamique des échecs des décennies passées, cet article s'efforcera d'analyser la logique et la teneur des dernières initiatives en date avant d'esquisser des scénarios d'évolution pour les années à venir.

(*) Directrice du Centre Asie de l'Institut français de relations internationales (IFRI, France) et maître de conférences associée à l'Université Paris-Est-Marne-la-Vallée (UPEM, France).

(1) Dans cet article, les termes « Asie orientale » et « Asie de l'Est » sont utilisés indifféremment et désignent l'ensemble des pays appartenant à l'Asie du Nord-Est et du Sud-Est.

LES PRÉCÉDENTS, L'EXPLICATION DES ECHECS

L'exception asiatique

Du point de vue de l'économiste, parler de l'Asie de l'Est comme d'une entité à part entière se justifie depuis longtemps tant l'intensité des échanges est forte entre les économies de la région, ce qui confère à l'ensemble une véritable cohérence. A compter du milieu des années 1980 en effet, la part du commerce intra-asiatique s'est fortement accrue, pour se maintenir à un niveau stable de plus de 40%, soit un taux supérieur à ce qui est observé au sein de l'Accord de libre-échange nord-Atlantique (ALENA) par exemple (2).

Outre le fait que les liens commerciaux sont infiniment plus développés que les liens financiers, la région d'Asie orientale se distingue des autres régions du monde par une intégration économique *de facto* extrêmement poussée, en l'absence de mécanismes d'intégration *de jure*, deux phénomènes qui vont traditionnellement de pair. Comme cela a été amplement démontré (3), le resserrement des interdépendances observé entre les diverses économies asiatiques a été le fait d'une dynamique « spontanée » et non le résultat d'une stratégie de coopération délibérée imposée « par le haut ». Ainsi, l'essor spectaculaire des échanges dans la région n'a pas été le fruit d'un effort de libéralisation commerciale coordonnée ; tout au plus a-t-il été facilité par des mesures de libéralisation unilatérales et par l'existence au niveau international de certaines dispositions portant sur les échanges de certains produits électroniques par exemple (4). Même si la logique d'intégration a évolué avec le temps, notamment sous l'effet de l'émergence de la Chine et de l'approfondissement des réseaux régionaux de production (5), elle ne s'est jamais démentie.

L'exemple asiatique démontre, s'il en était besoin, que contrairement à ce qui est parfois avancé, le passage d'une intégration économique *de facto* à une intégration *de jure* n'est pas automatique et en aucune manière nécessaire.

Des projets aux ambitions limitées

En Asie, bien que les projets de coopération régionale n'aient pas manqué par le passé, ils n'ont jamais été en mesure de structurer le fonctionnement de la région. D'entrée de jeu, des tensions sont apparues autour de la couverture

(2) Chang Jae LEE, « Moving toward an integrated regional FTA system in East Asia », in Y. ZHANG / F. KIMURA / S. OUM (dir.), *Moving Toward a New Development Model for East Asia. The Role of Domestic Policy and Regional Cooperation*. ERIA (Research Project Report 2011-10), Jakarta, 2012, pp. 313-336.

(3) Sur ce point, cf. Françoise NICOLAS, « Intégration économique en Asie de l'Est : les progrès limités de l'approche institutionnelle », in S. BOISSEAU DU ROCHER (dir.), *Asie orientale 2006-2007*, La Documentation française, Paris, 2006, et « *De facto and de jure regional economic integration in East Asia. How do they interact* », *Singapore Economic Review*, vol. LV, n° 1, 2010, pp. 7-25.

(4) C'est notamment le cas de l'accord de l'OMC sur les produits des technologies de l'information (ATI), signé en 1996 et regroupant aujourd'hui 70 pays, qui représentent 97% du commerce mondial des produits des technologies de l'information. L'ATI prévoit que les participants éliminent tous les droits de douane sur les produits visés par l'Accord.

(5) Pour plus de détails sur le glissement d'une logique à une autre, cf. Françoise NICOLAS, « *De facto and de jure...* », *op. cit.*

géographique de la zone concernée. La première initiative en date, lancée en 1989 par l'Australie puis appuyée par les Etats-Unis, avait l'objectif, vague et dénué de calendrier précis, de créer une vaste zone de coopération économique associant l'ensemble des pays d'Asie-Pacifique (Asia Pacific Economic Cooperation ou APEC) (6). Il faudra attendre 1994 et les « Objectifs de Bogor » pour que l'entreprise se précise : il s'agit alors de libéraliser le commerce et les investissements en Asie-Pacifique avant 2010 pour les économies industrialisées et avant 2020 pour des économies en développement. Les conditions exactes de la réalisation demeurent toutefois floues car les engagements se veulent non contraignants. Le regroupement est à vrai dire trop important et trop hétérogène pour pouvoir s'appuyer sur des engagements forts.

En réponse au projet d'APEC, le premier ministre de Malaisie Mahathir Mohamad défend, au tout début des années 1990, la formation d'un East Asia Economic Caucus (EAEC), qui excluait les pays non asiatiques comme le Canada et les Etats-Unis, avivant ainsi les inquiétudes de ceux qui craignaient la formation d'un bloc commercial asiatique exclusif. Désapprouvé par les Etats-Unis, le projet ne sera pas non plus défendu par ses principaux alliés dans la région (Japon et Corée du Sud (7)), c'est pourquoi il sera rapidement abandonné. Force est de constater aussi que, dans leur ensemble, les pays membres de l'ASEAN ne voyaient pas ce projet d'un très bon œil et il ne fera d'ailleurs pas l'objet d'une discussion très approfondie à l'occasion du Sommet de l'ASEAN de 1992 à Singapour (8).

Une autre réponse à l'initiative américaine est donnée par les pays de l'ASEAN, qui craignaient de voir leur association quelque peu diluée dans l'ensemble plus large que constituait l'APEC (9). C'est pourquoi ils décideront en 1992 de mettre en place une zone de libre échange ASEAN (AFTA), dont la réalisation était initialement fixée à 2005. Contrairement aux deux précédents, le projet d'AFTA est par définition géographiquement limité, en outre ses objectifs sont modestes en raison de la forte hétérogénéité qui caractérise le groupe mais aussi du fait de la nature même de l'institution, qui revendique un fonctionnement consensuel (le fameux « ASEAN way »). En réalité, plus qu'un projet alternatif à l'APEC, l'AFTA constituait le moyen, pour les pays d'Asie du Sud-Est, d'exister au sein de l'APEC.

Quoi qu'il en soit, ces diverses initiatives resteront sans lendemain ou insuffisamment ambitieuses pour constituer la base d'une architecture régionale institutionnelle solide.

(6) 21 pays participent à l'entreprise, dont notamment, hors d'Asie orientale, les Etats-Unis, le Canada, le Chili, le Pérou, mais aussi l'Australie, la Nouvelle-Zélande ou encore la Russie.

(7) Cf. Mark BEESON, « ASEAN + 3 and the rise of reactionary regionalism », *Contemporary Southeast Asia*, vol. XXV, n°2, août 2003 ; Yoshinobu YAMAMOTO, « Asia and regional integration theory : between a regional complex and a regional society », in Satoshi AMAKO / Shunji MATSUOKA / Kenji HORIUCHI (dir.), *Regional Integration in East Asia. Theoretical and Historical Perspectives*, United Nations University Press, Tokyo, 2013, pp. 3-34.

(8) Cf. le site Internet officiel de l'ASEAN, www.aseansec.org/5120.html.

(9) Paul BOWLES, « Asia's post-crisis regionalism : bringing the state back in, keeping the (United) States out », *Review of International Political Economy*, vol. IX, n°2, 2002, pp. 230-256.

Le tournant de la crise financière de 1997-1998

La crise financière qui a secoué bon nombre des pays dits du « miracle asiatique » à la fin des années 1990 aurait, selon certains, marqué un véritable tournant favorisant la montée en puissance du mouvement régionaliste en Asie. Cependant, le tournant a été plus apparent que réel (10) et les avancées sont demeurées limitées.

Le principal changement engendré par la crise a été la prise de conscience, à l'échelle de la région, de la puissance des interdépendances économiques et de la nécessité de renforcer les instruments de coopération et de solidarité qui viendraient les accompagner (11). L'affirmation de ce nouvel état d'esprit s'est traduite par l'émergence du groupe de l'ASEAN+3 – qui regroupe, outre les dix pays de l'ASEAN, la Chine, la Corée du Sud et le Japon –, lequel se réunira de manière régulière à compter de l'été 1997 pour discuter des réponses collectives à apporter aux difficultés financières de la région. Cette configuration marque le retour d'un effort de coopération exclusivement asiatique tel qu'il s'était illustré à travers le projet d'EAEC (12).

Les efforts de coopération porteront en toute logique prioritairement sur la sphère financière, avec notamment le lancement de l'Initiative de Chiang Mai en 2000, qui devait à priori constituer la première étape sur la voie d'un éventuel Fonds monétaire asiatique (13).

En outre, les certitudes relatives à la supériorité du modèle asiatique sont durablement ébranlées au lendemain de la crise financière et les dirigeants asiatiques cherchent à redonner du dynamisme à leurs économies en recourant à des accords commerciaux préférentiels, évitant par là même à ces économies d'être écartées du mouvement global d'intégration régionale. A l'échelle de l'ASEAN, le besoin de resserrer les rangs se fait également sentir et le calendrier de l'AFTA se trouve accéléré : les délais pour la réduction des droits de douane à un maximum de 5% sont fixés à 2002 pour les six pays les plus avancés, 2006 pour le Vietnam, 2008 pour le Laos et le Myanmar et 2010 pour le Cambodge. Par la suite, dans le cadre du Concordat de Bali II (2003), les Etats membres de l'ASEAN décideront d'aller plus loin et de mettre en place un marché unique.

La concurrence chinoise a sans doute fini de convaincre les pays de l'ASEAN de la nécessité d'agir en commun pour accroître leur compétitivité et leur attractivité pour les investissements étrangers et, donc, d'accélérer le calendrier de l'AFTA. La réalisation de cette zone est en effet censée permettre

(10) Cf. Françoise Nicolas, « Intégration économique en Asie de l'Est... », *op. cit.* ; Douglas WEBBER, « The regional integration that didn't happen : cooperation without integration in early twenty-first century East Asia », *The Pacific Review*, vol. XXIII, n° 3, 2010, pp. 313-333.

(11) Richard HIGGOTT, « The Asian economic crisis. A study in the politics of resentment », *New Political Economy*, vol. III, n° 3, 1998.

(12) Ce groupe ASEAN+3 avait en réalité déjà pris l'habitude de se réunir dans le cadre du dialogue Asie-Europe (ASEM) à compter de 1996.

(13) Un projet portant ce nom avait été soumis par le Japon en plein cœur de la crise financière asiatique, mais avait été torpillé par les Etats-Unis, avec l'appui silencieux de la Chine.

l'exploitation d'économies d'échelle et l'approfondissement d'une division régionale du travail fondée sur les avantages comparatifs de chacun des Etats membres.

Au-delà de l'ASEAN, la pression compétitive exercée par l'économie chinoise a également pu pousser les économies voisines à prendre des mesures pour accroître ou préserver leur compétitivité, mais aussi à utiliser les projets d'intégration commerciale comme contrainte extérieure pour ancrer la réforme économique (*lock-in reform*). En outre, l'activisme chinois en matière de diplomatie économique a joué un rôle important en incitant certains pays à imiter la politique de Pékin. Les projets d'accords Japon-Corée, mais aussi ASEAN-Japon et ASEAN-Corée constituent à l'évidence des réponses aux initiatives chinoises.

Dans le sillage de la crise financière, différents groupes d'experts (14) sont mis en place pour réfléchir aux solutions concrètes à apporter pour renforcer les économies de la région. Leurs travaux déboucheront sur la proposition de création d'une vaste zone de libre-échange à l'échelle de l'ensemble de la région, la zone de libre-échange d'Asie de l'Est (EAFTA). Soucieux de ne pas laisser la Chine dominer la région, le Japon proposera un projet alternatif en 2006, le Comprehensive Economic Partnership of East Asia (CEPEA), qui associe l'Australie, la Nouvelle-Zélande et, surtout, l'Inde aux treize économies d'Asie de l'Est.

Un tournant en trompe-l'œil

Le mouvement en faveur du régionalisme après la crise de 1997-1998 s'inscrit en rupture ouverte avec la dynamique antérieure. Il s'agit notamment de rendre une certaine autonomie à la région Asie à l'égard du reste du monde en général et des Etats-Unis en particulier (15). Toutefois, voir dans ces efforts de coopération régionale une véritable volonté d'intégration économique semble excessif : force est de constater en effet que la coopération régionale est restée confinée au domaine financier, alors que les évolutions sont beaucoup plus confuses en matière commerciale, où il n'existe pas d'équivalent des efforts de coopération régionale symbolisés par l'Initiative de Chiang Mai.

Après s'être longtemps tenue à l'écart du mouvement de « régionalisme » commercial, l'Asie Pacifique est certes devenue la région qui compte le plus grand nombre d'accords commerciaux régionaux (16) : au printemps 2013, la Banque asiatique de développement en dénombrait 159 d'ores et déjà conclus, en négociation ou simplement proposés pour la seule région d'Asie orientale (*cf.* tableau 1). Pour autant, il serait erroné d'y voir l'affirmation d'un régionalisme commercial clair.

(14) Il s'agit de l'East Asian Vision Group, mis en place en 1998, et de l'East Asian Study Group, mis en place en 2000.

(15) Paul Bowles, *op. cit.*

(16) Nous reprenons ici la terminologie de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), bien que l'expression « accords commerciaux préférentiels » nous paraisse plus appropriée et surtout moins prête à confusion. *Cf.* Françoise NICOLAS, « Le régionalisme commercial : quelle réalité, quels dangers ? », *Annuaire français des relations internationales*, vol. VIII, 2007.

Tout d'abord, les multiples accords signés par les économies d'Asie de l'Est sont majoritairement des accords bilatéraux, qui ne reflètent donc pas une volonté de structuration de l'ensemble de la région. De plus, ces accords ne sont pas tous de nature strictement « régionale » – au sens géographique du terme (17) –, mais peuvent concerner des pays hors de la zone Asie : ainsi, sur les quelque 36 accords signés ou envisagés par Singapour, la grande majorité, à savoir 27, l'ont été avec des partenaires occidentaux, moyen-orientaux ou encore latino-américains ; au total sur les 159 accords de libre-échange (ALE) existant en Asie orientale au sens large – c'est-à-dire incluant également l'Australie, l'Inde et la Nouvelle-Zélande en plus des treize pays de l'ASEAN+3 –, 116 concernent des partenaires extérieurs à la région.

Tableau 1 : Accords de libre-échange en Asie orientale, 2013

Statut	Nombre	Par type		Par couverture géographique	
		Bilatéraux	Plurilatéraux	Intra-Asie de l'Est	Hors Asie de l'Est
Conclus	72	57	15	28	44
En cours de négociation	53	36	17	8	45
Proposés	34	25	9	7	27
Total	159	118	41	43	116

Note : Asie de l'Est = ASEAN, Australie, Chine, Hong Kong, Inde, Japon, Corée du Sud, Nouvelle-Zélande, Taiwan.

Source : les sites Internet de la Banque asiatique de développement, www.adb.org, et de l'Asia Regional Integration Center, aric.adb.org.

Enfin, la teneur de ces accords est loin d'être homogène, ce qui ne les rend pas cohérents les uns avec les autres ; difficile, dans ces conditions, d'y voir les premières pièces d'un puzzle qu'il faudrait ensuite simplement assembler. Cette situation correspond au syndrome dit du « bol de nouilles » (18), qui désigne un enchevêtrement complexe d'accords présentant des dispositions différentes, notamment en ce qui concerne les « règles d'origine ».

Pour toutes ces raisons, l'émergence d'un bloc commercial cohérent en Asie de l'Est peine à se dessiner. D'ailleurs les projets ambitieux d'intégration évoqués plus haut, dont l'objectif est de structurer les relations économiques à

(17) L'emploi du terme « régional » est consacré par l'OMC, même si les pays participants n'appartiennent pas à la même zone géographique.

(18) Cette expression, due à Richard Baldwin (« Managing the noodle bowl : the fragility of East Asian regionalism », *CEPR Discussion Paper*, n°5561, mars 2006), est une adaptation, pour le cas de l'Asie, du « plat de spaghetti » dénoncé par l'économiste Jagdish Bhagwati à propos de la prolifération des accords commerciaux régionaux dans le monde, en particulier de l'enchevêtrement de leurs règles d'origine. Cf. Jagdish BHAGWATI, « US trade policy : the infatuation with free trade areas », in Jagdish Bhagwati / Anne O. KRUEGER (dir.), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, The AEI Press, 1995, pp. 1-18.

l'échelle de l'ensemble de la région (EAFTA et CEPEA), n'ont fait l'objet que de débats entre experts (19). La région connaît en revanche une superposition complexe de projets d'intégration sous-régionaux, comme les accords de libre-échange entre la Chine et l'ASEAN, le Japon et l'ASEAN, la Corée et l'ASEAN, mais aussi les partenariats économiques spéciaux entre la Chine et Hong-Kong, ou la Chine et Macao. En outre, de nombreuses négociations bilatérales sont en cours entre différents pays de la région, comme entre la Chine et la Corée.

Les faiblesses de l'Asie orientale

La région d'Asie orientale continue donc résolument de fonctionner sur la base du régionalisme ouvert et non pas comme une région cherchant prioritairement à développer les échanges intra-régionaux. Plusieurs explications peuvent être données à cet état de fait. Au début des années 2000, Mark Beeson (20) avait mis en évidence trois facteurs essentiels : 1) la place singulière de la Chine, qui imposerait des limites au champ de la coopération régionale ; 2) l'héritage de la Seconde Guerre mondiale, qui empêche le Japon d'assumer un rôle de leader dans la région ; 3) le rôle des Etats-Unis, direct – sous la forme d'une opposition résolue à toute tentative (comme celle de formation de l'EAEC par exemple) – ou indirect – du fait de la persistance de la Guerre froide et des clivages qui en ont résulté dans la région –, a également joué dans ce retard. Pour sa part, Naoko Munakata (21) avait identifié trois types de frein à l'institutionnalisation : l'absence de cohésion de la région – marquée par une forte diversité, tant économique que politique ou culturelle –, la dépendance vis-à-vis de l'extérieur et, enfin, la préférence pour l'absence de formalisme ou la flexibilité.

L'absence d'un *leader* incontesté dans la région constitue à l'évidence un obstacle majeur et, sur ce point, les choses n'ont pas changé au cours de la décennie passée. Dans le domaine financier, la participation de la Chine a constitué un facteur essentiel de réussite. L'Initiative de Chiang Mai n'aurait pas pu voir le jour sans l'appui de la Chine, qui avait refusé quelques années plus tôt d'appuyer le projet de FMA porté par le Japon. De même plus récemment (2010), la multilatéralisation de l'initiative (22) n'a été possible qu'une fois trouvé un compromis satisfaisant pour la Chine sur la question de la répartition des droits de vote et des quotes-parts (23). En résumé, rien n'aurait été possible

(19) Cf. Chang Jae LEE, *op. cit.*

(20) Mark BEESON, « Political and economic integration in East Asia », in Philip O'HARA (dir.), *Encyclopaedia of Public Policy: Governance in a Global Age*, vol. I, Routledge, Londres, 2009.

(21) Naoko MUNAKATA, « Regionalization and regionalism : the process of mutual interaction », *RIETI Discussion Paper*, n°04-E-006, janv. 2004.

(22) La multilatéralisation de l'initiative, évoquée dès 2005, suscitera des débats houleux, qui aboutiront au début de mai 2009 ; la multilatéralisation interviendra à compter du mois de mars 2010.

(23) Françoise NICOLAS, « Intégration économique : vers la fin de l'exception asiatique ? », in S. BOISSEAU DU ROCHER (dir.), *Asie 2012-2013. Une Asie toujours plus centrale*, La Documentation française, Paris, 2012, et « Economic regionalism in East Asia, the end of an exception ? », in Sarah TONG (dir.), *Trade, Investment and Economic Integration (Globalization, Development and Security in East Asia – Vol. 2)*, World Scientific Publishing, 2014.

sans l'appui de la Chine et le Japon n'était pas en mesure d'assumer seul le rôle de *leader* régional.

Le problème de *leadership* dans la région engendre une autre difficulté, qui porte sur la définition de la mouvance pertinente pour l'effort de coopération. Les deux *leaders* régionaux potentiels que sont la Chine et le Japon sont en effet en désaccord sur ce point : la Chine défend une vision relativement étroite de la région d'Asie orientale – qui correspond à l'ASEAN+3 –, telle qu'elle apparaît dans le projet d'EAFFTA, alors que le Japon est favorable à une extension de la région à l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Inde, comme en atteste son projet de CEPEA.

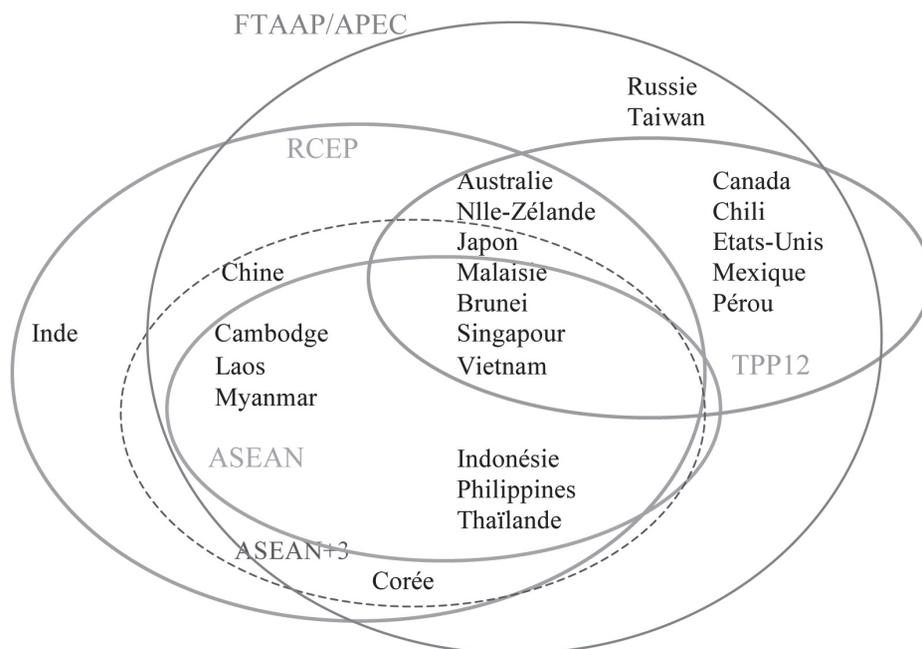
Enfin, la question du rôle des Etats-Unis dans la région reste posée et, sur ce point encore, les avis divergent, comme le montrent les propositions concurrentes de la part du premier ministre australien Kevin Rudd, qui défendait un projet de Communauté Asie-Pacifique incluant les Etats-Unis (2009), ou encore du premier ministre japonais Yukio Hatoyama, favorable à une Communauté d'Asie de l'Est (2010). Le départ prématuré des deux responsables a conduit à l'abandon de ces deux projets, mais cette concurrence reflète les divergences de vue quant à la définition géographique d'une communauté économique asiatique. Les tentatives récentes traduisent-elles une nouvelle donne qui aurait de plus grandes chances d'aboutir ? C'est ce que nous allons examiner dans la seconde partie.

A L'EST ENFIN DU NOUVEAU ?

Si la crise financière asiatique avait poussé les Etats de la région à coopérer à l'échelle régionale dans le domaine financier, la crise économique qui s'est propagée à l'ensemble du monde en 2008-2009 semble avoir relancé la dynamique coopérative régionale en Asie sur le plan commercial (24). Bien que la réalisation d'une zone de libre-échange à l'échelle de l'APEC demeure une échéance lointaine et que les autres projets que sont le CEPEA et l'EAFFTA restent à l'étude, ont récemment vu le jour de nouvelles initiatives, qui pourraient changer la physionomie institutionnelle de la région. Depuis 2012 deux grands projets d'envergure régionale retiennent l'attention, le Partenariat Trans-Pacifique (Trans-Pacific Partnership ou TPP) et le Grand partenariat économique régional (Regional Comprehensive Economic Partnership ou RCEP). L'objet de cette partie est d'examiner successivement la logique et la teneur de ces deux projets avant d'en évaluer les chances de réussite et l'impact éventuel sur la région.

(24) Outre le fait qu'elle a contribué à modifier la nature des échanges intra-régionaux. Cf. Françoise NICOLAS, « Intégration économique... », *op. cit.*

Figure 1
Vue schématique des différentes options d'intégration commerciale en Asie



Source : élaboré par l'auteur à partir des données ARIC (<http://aric.adb.org/fta>) au 29 octobre 2013.

Le TPP, modèle d'accord pour le XXI^e siècle

Le Partenariat Trans-Pacifique (TPP)⁽²⁵⁾ est l'extension d'un accord entré en vigueur en 2006 entre quatre petits Etats du Pacifique (Brunei, Chili, Singapour et Nouvelle-Zélande), l'accord dit « P4 », dont l'objectif était de faciliter et développer les échanges au sein du groupe mais aussi de constituer un projet suffisamment attractif pour que d'autres pays s'y associent. Lorsque les quatre pays signataires décident en 2008 d'étendre le champ de leurs négociations aux services financiers et à l'investissement, les Etats-Unis, sous la présidence Bush, manifestent leur volonté de se joindre à la discussion. En raison du changement d'administration à Washington, le processus d'extension du P4 au TPP sera retardé, mais le président Obama confirmera l'intérêt des Etats-Unis en 2009. La démarche américaine sera imitée par la Malaisie, l'Australie, le Pérou et le Vietnam : les cinq pays entreront officiellement dans la négociation en 2010. Puis ce sera le tour, fin 2011, du Canada et du Mexique. Enfin, la participation du Japon a été approuvée au printemps 2013.

(25) Pour plus de détails, cf. Ann CAPLING / John RAVENHILL, « Multilateralising regionalism : what role for the Trans-Pacific Partnership agreement ? », *The Pacific Review*, vol. XXIV, n° 5, 2011, pp. 553-575 ; Deborah ELMS / C. L. LIM, « The Trans-Pacific Partnership (TPP) : overview and prospects », *RSIS Working Paper*, n° 232, Rajaratnam School of International Studies, Singapour, fév. 2012.

Sur les douze pays participant pour l'instant à la négociation, cinq appartiennent à l'Asie orientale (26), d'où l'importance de l'accord pour la région. Pour les États-Unis, l'accord est crucial, car ce ne sont pas moins de 40% de leurs échanges qui sont concernés.

Un accord de « haute qualité »...

Cet accord se démarque très nettement de la majorité des accords auxquels des économies asiatiques sont parties, dans la mesure où il va bien au-delà des engagements pris dans le cadre de l'OMC. Il se caractérise à la fois par un niveau très élevé d'ambition et la grande diversité des sujets traités. Pas moins de 29 chapitres figurent à l'ordre du jour de la négociation : la liste couvre non seulement les questions habituelles d'accès au marché, mais également un certain nombre de règles et disciplines (relatives aux droits de propriété intellectuelle, aux barrières techniques aux échanges, aux marchés publics, à l'environnement, au travail ou encore aux règles d'origine) et, enfin, certaines questions transversales, comme les petites et moyennes entreprises, la cohérence réglementaire, le commerce électronique ou les entreprises d'Etat (27).

Le TPP a également pour ambition d'être un accord « vivant », ce qui signifie qu'il doit être en mesure de s'adapter à l'évolution de la réalité changeante du commerce international (28). La raison d'un tel choix tient à certaines expériences malheureuses récentes. Ainsi, l'accord sur le commerce des produits des technologies de l'information (ITA), qui est fondé sur le principe de la liste positive, a montré ses limites car il n'avait pas prévu l'apparition de nouveaux produits. Afin d'éviter cela, le TPP est conçu comme devant être évolutif.

Enfin, il s'agit d'un accord ouvert, ce qui signifie que de nouveaux pays peuvent à tout moment s'associer à la négociation, dès l'instant que leur participation a reçu l'approbation des pays déjà participants. La logique qui prévaut pour l'instant semble exclure une extension de la négociation à un plus grand nombre de participants, mais, une fois conclu, il pourrait attirer de nouveaux signataires.

Censées aboutir fin 2011, puis fin 2012, les négociations sont encore en cours à l'heure où ces lignes sont écrites. La réunion de Singapour de décembre 2013 a semble-t-il permis de rapprocher les points de vue, mais sur un nombre insuffisant de points pour qu'un accord puisse être signé.

(26) Sept si on prend en compte l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

(27) Nombre des pays participant à la négociation ont d'ores et déjà conclu des accords bilatéraux, ainsi les États-Unis avec Singapour, l'Australie, le Pérou et le Chili par exemple. Pour ceux-là, les négociations ne portent que sur les « nouveaux » sujets.

(28) Ian FERGUSON *et al.*, « The Trans-Pacific Partnership. Negotiations and issues for Congress », *CRS Report for Congress*, août 2013.

... *mais à hauts risques pour l'Asie de l'Est*

Le TPP ayant vocation à s'étendre géographiquement, il pourrait en principe constituer la première étape sur la voie de la réalisation de la vaste zone de libre-échange de l'Asie-Pacifique envisagée dans le cadre de l'APEC. Les Etats-Unis encouragent d'ailleurs les pays membres de l'APEC à se joindre au TPP. De nombreux obstacles devront néanmoins être franchis d'ici là, ce qui rend une telle perspective à la fois hypothétique et lointaine. Il reste que la question de son impact sur l'organisation de la région d'Asie de l'Est est posée.

Pour l'Asie de l'Est, les progrès du TPP présentent le risque de scinder la région en deux blocs en fonction du niveau de développement des pays concernés. En effet, le niveau d'exigence est tel que certains pays de la région n'ont soit pas la capacité soit pas le désir d'y participer. Il en va ainsi de l'Indonésie, de la Thaïlande ou encore de la Chine. Pour cette dernière, il convient de souligner que si elle se trouve pour l'instant *de facto* exclue du TPP, c'est en raison du niveau d'exigence jugé trop élevé par Pékin et non pas, contrairement à ce qui est répété à l'envi en Chine, parce qu'elle n'a pas été « invitée » à participer aux négociations.

A l'inverse les économies les plus avancées d'Asie orientale ont tout intérêt à s'y intégrer. L'entrée du Japon dans la négociation au printemps de l'année 2013 en est une illustration (29) ; elle a sans conteste renforcé la légitimité de l'entreprise et encore son ambition, même si elle en a aussi rendu la conclusion plus difficile. Celle de la Corée, pays qui, ayant déjà conclu un accord de libre-échange avec nombre des pays participants au TPP (Etats-Unis, mais aussi Australie, Pérou, Singapour, Chili), ne devrait pas avoir de trop grandes difficultés à s'intégrer dans la négociation (30), ferait basculer la logique de manière encore plus nette ; l'obstacle majeur pour elle vient du Japon, avec lequel la négociation engagée au début des années 2000 n'a toujours pas pu aboutir en raison d'un désaccord majeur sur la question agricole.

Si la crainte d'un véritable éclatement de la région d'Asie de l'Est est peut-être exagérée, il reste que le TPP n'obéit pas à une logique géographique étroite. C'est pourquoi il risque de porter un coup fatal aux tentatives strictement régionales. D'ailleurs, l'intérêt pour le TPP manifesté par certaines économies étrangères envers la zone APEC, comme la Colombie ou le Costa Rica par exemple, laisse penser que la couverture géographique de l'accord pourrait aller bien au-delà de la seule zone de l'APEC, diminuant d'autant la logique « asiatique » de l'entreprise.

Le TPP est à l'évidence une manifestation de la stratégie américaine de « pivot » – ou de rééquilibrage – en faveur de l'Asie. Néanmoins, il reflète surtout la défense des intérêts des Etats-Unis et la volonté de structurer l'archi-

(29) Jemma KIM, « Japan's choice : TPP rule setter or follower ? », *EAI Issue Briefing*, n°MASI 2013-02, fév. 2013.

(30) Il semble toutefois que les Etats-Unis ne soient pas favorables pour l'instant à l'extension de la négociation à de nouveaux pays et qu'ils préféreraient que les candidats s'associent à l'accord une fois qu'il aura été signé.

teature des échanges commerciaux – au sens large – dans le monde et non pas dans la seule Asie-Pacifique. Il a d'ailleurs vocation à constituer un modèle pour des accords ultérieurs. De ce point de vue, la combinaison du TPP et de l'accord transatlantique sur le commerce et l'investissement (Transatlantic Trade and Investment Partnership ou TTIP) pourrait déboucher sur un nouvel ordre mondial en lieu et place de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Même si cette perspective est encore hypothétique, le TPP constitue sans conteste une victoire des États-Unis, qui n'étaient pas parvenus jusque-là à imposer un projet ambitieux. Le TPP est en effet fondamentalement différent de l'APEC, même si, à terme, il pourrait précisément configurer la grande zone de libre-échange de l'Asie-Pacifique (FTAAP) qui constituait l'objectif ultime de l'APEC.

RCEP : l'institutionnalisation de l'intégration en Asie de l'Est

Lancé en novembre 2012 (31) à l'initiative de l'Indonésie, le projet de Grand partenariat économique régional (RCEP) constitue à l'évidence une réponse au projet de TPP, lequel est perçu comme risquant de marginaliser non seulement la Chine mais également l'ASEAN. Même si l'initiative en revient à l'ASEAN, il ne fait aucun doute que le projet de RCEP n'aurait pas pu démarrer sans l'appui de la Chine. Le *timing* de la décision chinoise d'appuyer l'entreprise suggère à l'évidence que ce sont les progrès du TPP qui ont incité Pékin à accepter la configuration de l'ASEAN+6, jusque-là défendue par le Japon (32).

Les négociations sont censées aboutir en 2015, date à laquelle les pays de l'ASEAN se sont également engagés à parachever la création d'une Communauté économique de l'ASEAN. Le délai extrêmement serré semble cependant irréaliste d'autant que les difficultés auxquelles la négociation doit faire face sont loin d'être négligeables.

Un accord modeste mais plus complexe qu'il n'y paraît

Le projet RCEP se démarque du TPP sur bon nombre de points, mais le premier est le fait que le RCEP se veut un accord véritablement asiatique, même si l'adjectif n'apparaît pas dans le nom du projet. De plus la philosophie d'ensemble du projet RCEP est totalement différente de celle du TPP : l'accord est censé être ouvert et flexible, ce qui signifie notamment que le degré d'engagement des différents signataires est adapté à leur niveau de développement.

Pour l'ASEAN, avec le lancement du projet RCEP, il s'agit, d'une part, de mettre un terme de manière positive à la concurrence qui opposait jusque-là les projets EAFTA et CEPEA, portés par la Chine pour le premier et par le Japon pour le second, et, d'autre part, de reprendre l'initiative dans la région et d'affirmer le rôle moteur ou la « centralité » de l'ASEAN. Or, sur ce point, nombreuses sont les raisons qui conduisent à la prudence.

(31) A l'occasion du Sommet de l'Asie de l'Est à Phnom Penh.

(32) Takashi TERADA, « ASEAN plus three. Becoming more like a normal regionalism ? », in M. BEESON / R. STUBBS (dir.), *Routledge Handbook of Asian Regionalism*, Routledge, Londres/New York, 2012, pp. 364-374.

S'il est vrai que l'ASEAN a incontestablement joué un rôle moteur dans le domaine stratégique, par exemple notamment à travers la constitution de l'ASEAN Regional Forum (ARF), dont la vocation est de discuter des questions de sécurité dans la région, en revanche, dans le domaine économique les disparités de niveaux de développement et l'absence d'homogénéité au sein du groupe entament sa capacité de leader. En matière commerciale en particulier, le fait que l'ensemble des pays de l'ASEAN ne parle pas d'une seule voix pose un problème quasi insurmontable. L'extrême souplesse du projet RCEP montre bien les limites du groupe.

Au-delà de la question du *leadership*, les difficultés techniques de réalisation du RCEP ne manquent pas. La logique qui sous-tend le projet RCEP est la consolidation des accords commerciaux préférentiels qui ont été conclus au cours des dernières années par les pays de l'ASEAN et leurs grands partenaires dans la région (Chine, Japon, Corée, Inde, Australie et Nouvelle-Zélande). Sur le papier, il peut en effet sembler assez simple de fusionner ces cinq accords dits ASEAN+1, de manière à constituer une vaste zone de libre-échange à l'échelle du groupe de l'ASEAN+6. En réalité toutefois, une éventuelle « fusion » risque de se révéler éminemment délicate. Tout d'abord, le degré d'engagement exigé des pays signataires peut différer assez fortement d'un accord à l'autre, ce qui ne les rend pas aisément combinables : l'accord conclu avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande est de loin le plus ambitieux et celui passé avec l'Inde le moins contraignant ; il apparaît difficile dans ces conditions d'espérer que les deux premières abaissent leurs exigences et que la dernière accepte d'un coup des engagements plus importants. En outre, procéder selon le principe du plus petit dénominateur commun risquerait de déboucher sur un accord au final fort peu ambitieux et donc assez largement dénué d'intérêt.

Outre par leur degré d'ambition, les accords ASEAN+1 diffèrent quant à leur contenu. En particulier, les règles d'origine ne sont pas définies de la même manière dans les différents accords, pas plus que les dispositions sur le commerce des services par exemple. Les différents accords ne fonctionnent pas non plus selon la même logique, avec une libéralisation s'appuyant dans certains cas sur le principe de la liste positive et dans d'autres sur celui de la liste négative (33). La fusion pourrait donc se révéler beaucoup plus complexe que prévu.

Les pièces manquantes du puzzle

Le rôle « central » et moteur de l'ASEAN dans le projet RCEP serait grandement facilité si la Communauté économique de l'ASEAN (CEA), dont la réa-

(33) Pour plus de détails sur les divergences entre les différents accords ASEAN+1, cf. Richard BALDWIN / Masahiro KAWAI, « Multilateralizing Asian regionalism », ADBI Working Paper, n°431, 2013, disponible sur le site Internet de l'Asian Development Bank Institute, www.adbi.org/working-paper/2013/08/15/5857.multilateralizing.asian.regionalism/ ; Yoshifumi Fukunaga / Ikumo Isono, « Taking ASEAN+1 FTAs towards the RCEP : a mapping study », ERIA Discussion Paper Series, n°2, janv. 2013 ; Shujiro Urata, « Constructing and multilateralizing the Regional Comprehensive Economic Partnership : an Asian perspective », ADBI Working Paper, n°449, 2013, disponible sur le site Internet de l'Asian Development Bank Institute, www.adbi.org/workingpaper/2013/12/02/6016.regional.economic.partnership.asia/.

lisation est en principe prévue pour 2015, était d'ores et déjà en place (34). Or, en dépit des déclarations officielles, cette entreprise est loin d'être achevée.

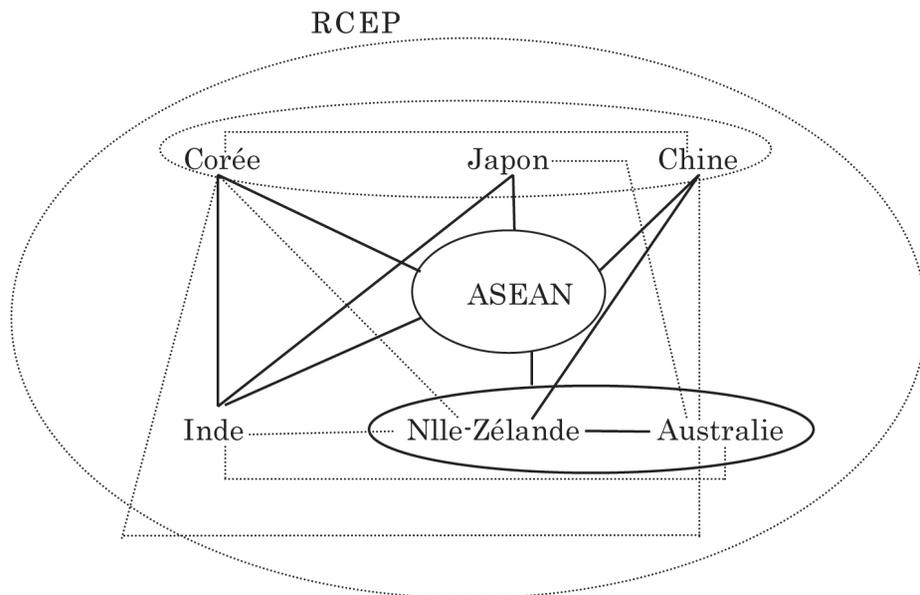
Contrairement à ce que l'intitulé du projet pourrait laisser penser, il ne s'agit en aucune manière de former un espace économiquement aussi intégré que l'Union européenne. En particulier, il ne saurait être question pour les pays membres de renoncer à la moindre parcelle de souveraineté. L'objectif premier de la CEA était de donner un nouvel élan à l'ASEAN : au-delà de la libéralisation de l'accès au marché des biens – qui est déjà acquise depuis 2006 ou 2010 selon les pays –, il s'agit d'accroître l'attractivité de la région pour les investisseurs étrangers et sa compétitivité afin qu'elle puisse faire face à la concurrence de la Chine et de l'Inde.

Toutefois, le projet prend en compte les différences de développement économique et ajuste les obligations en conséquence : la liberté de circulation des personnes, par exemple, est limitée à un nombre très restreint de catégories professionnelles hautement qualifiées ; de même, la libéralisation des transports aériens est également limitée afin de ne pas heurter les intérêts d'acteurs comme l'Indonésie.

Quoi qu'il en soit, les progrès en matière de suppression des barrières non tarifaires, de facilitation des échanges – notamment à travers la mise en place d'un guichet unique – ou encore d'harmonisation de certaines normes restent encore limités et il est illusoire, dans ces conditions, de penser que la CEA puisse être un moteur pour le projet RCEP.

Une autre pièce importante manquant dans le puzzle du RCEP est un accord entre les trois grandes économies d'Asie du Nord-Est (Chine, Corée, Japon). Des progrès ont été enregistrés ces dernières années, avec la signature en 2010 d'un accord trilatéral sur l'investissement. En matière commerciale, les discussions entre les trois parties ne sont plus de nature strictement académique et une étude de faisabilité s'est achevée à la fin de 2011. La prochaine étape devrait être le lancement de négociations, mais la date n'en est pas connue. Le projet risque de se heurter à des divergences de vues sur la marche à suivre : la Corée semble en effet plus favorable à une approche bilatérale parallèle avec ses deux partenaires d'Asie du Nord-Est, alors que la Chine est favorable à un accord trilatéral doublé d'accords bilatéraux. Le contexte politique tant au Japon qu'en Corée ne semble guère favorable à une avancée rapide des discussions.

(34) Sanchita BASU, « Challenges in negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership agreement », *ISEAS Perspective*, n°47, août 2013.

Figure 2 : Etat des lieux des accords existant entre les membres du RCEP

Source : élaboré par l'auteur à partir des données ARIC (<http://aric.adb.org/fta>) au 29 octobre 2013.

Note : Les accords en vigueur sont indiqués en gras ; les accords signés mais non encore en vigueur ou les négociations en cours sont indiqués en pointillés. Les accords proposés ou à l'étude ne figurent pas.

Enfin, dans les circonstances actuelles, il est également difficile d'imaginer un accord de libre-échange entre la Chine et l'Inde (*cf.* figure 2). Le projet de RCEP est donc convaincant sur le papier, mais bien plus compliqué à mettre en œuvre dans la pratique.

Perspectives

Bien que l'APEC existe toujours, le groupe continue de fonctionner comme un forum de dialogue au sein duquel les pays ne prennent pas d'engagements contraignants. Tant le TPP que le RCEP pourraient constituer la première étape sur la voie d'une zone de libre-échange d'Asie-Pacifique (FTAAP), qui constituait l'objectif ultime de l'APEC. De prime abord, les deux projets n'ont pas des objectifs intrinsèquement différents ; si une fusion est donc théoriquement envisageable, elle apparaît hautement improbable (35), car les deux accords obéissent en réalité à des logiques par trop différentes. C'est pourquoi ils devraient continuer de coexister (36).

(35) Deborah ELMS, « Looking to the future of the TPP : a perspective from Singapore », papier présenté à la conférence « The Trans-Pacific Partnership and Taiwan's future development strategy », Stanford University, 11-12 oct. 2013.

(36) Shujiro URATA, « Globalization and regional economic integration in East Asia », in Satoshi AMAKO / Shunji MATSUOKA / Kenji HORIUCHI (dir.), *Regional Integration in East Asia. Theoretical and Historical Perspectives*, United Nations University Press, Tokyo, 2013, pp. 131-166.

Compte tenu de ce qui a été expliqué précédemment, les chances du TPP d'aboutir sont *a priori* plus élevées que celles du RCEP. En outre, il s'agirait d'un accord beaucoup plus structurant pour les pays signataires. Deux visions s'opposent à propos du TPP. Selon la vision optimiste, l'ensemble de la région pourrait être amené à terme à s'articuler autour de cet accord : c'est la position défendue par exemple par le syndicat patronal japonais (Keidanren), qui est à la fois favorable au TPP et au RCEP et envisage une fusion des deux accords permettant de constituer une zone de libre-échange de l'Asie-Pacifique à l'horizon 2020. La vision pessimiste voit au contraire dans le TPP un projet concurrent du RCEP, dont l'impact serait fratricide et qui déboucherait sur une marginalisation de la Chine au profit des Etats-Unis.

Si le TPP devait prendre le pas sur les initiatives relevant d'une logique plus résolument régionale, comme le RCEP, les perspectives d'institutionnalisation en Asie orientale se trouveraient bien compromises. Le TPP n'est en effet pas un accord exclusivement asiatique et, pour l'instant, plusieurs poids lourds de la région n'y participent pas, à savoir la Chine, mais aussi l'Inde et l'Indonésie. Pour l'Asie de l'Est, si le TPP réussit, le RCEP perd nettement de son intérêt, même s'il est tout à fait probable que la négociation se poursuive, voire aboutisse à la date fixée.

L'enjeu est d'importance pour la Chine et l'évolution récente de la position de Pékin vis-à-vis du TPP est à cet égard éclairante. Alors que la Chine a longtemps dénoncé le TPP comme une manœuvre américaine pour la marginaliser, elle a depuis peu assoupli sa position, ce qui s'est traduit par des manifestations d'intérêt appuyées pour l'accord. La nouvelle équipe au pouvoir à Pékin cherche sans doute à exploiter une éventuelle adhésion au TPP comme un instrument de pression pour faciliter la réforme économique interne, ainsi que cela avait été le cas à la fin des années 1990, avec l'adhésion de la Chine à l'OMC. Ce n'est pas le moindre des effets du TPP que d'inciter la Chine à « normaliser » son comportement en matière commerciale (37). Il reste que si ce changement de pied de la part de Pékin se confirme, le TPP a toutes les chances de devenir un instrument essentiel de la gouvernance du commerce international.

* *
*

Suite au tournant de 2010, qui a vu la détérioration des relations sino-japonaises et la relance de la négociation de TPP sous houlette américaine, des changements importants sont en cours en Asie orientale. Même s'il est encore trop tôt pour savoir si ces négociations aboutiront comme prévu et, si elles aboutissent, si les accords seront bel et bien mis en œuvre, la seule chose qui soit sûre aujourd'hui est que les chances sont minces de voir émerger une région d'Asie orientale plus structurée sur le plan institutionnel. L'accord le plus avancé est le TPP, qui n'obéit pas à une logique strictement régionale et

(37) Takashi TERADA, *op. cit.*

présente même le risque de vider de son sens le projet alternatif véritablement régional qu'est le RCEP.

La région d'Asie orientale continue de se heurter à un problème de « *leadership* ». L'existence de tensions entre les trois grands d'Asie du Nord-Est (Chine, Corée, Japon) interdit, tout au moins à court terme, l'émergence d'un accord de libre-échange trilatéral qui pourrait être le moteur d'un mouvement d'intégration plus vaste. Quant à l'affirmation de la centralité de l'ASEAN, autour de laquelle pourrait s'organiser une éventuelle zone d'intégration économique régionale, elle demeure illusoire, la flexibilité qui caractérise l'« ASEAN way » pouvant difficilement constituer une base solide de coopération. Dans le domaine financier en revanche, l'ASEAN+3 demeure le groupe le plus solide et il n'a d'ailleurs jamais été question de l'élargir – si ce n'est en acceptant la participation de Hong Kong à l'occasion de la multilatéralisation du mécanisme. L'Asie demeurera sans nul doute une région à part, où coopération commerciale et financière se joue dans des cadres différents et où la dimension institutionnelle de la coopération commerciale n'accompagne pas parfaitement la réalité de l'intégration *de facto*.

Au-delà de la région d'Asie orientale, le résultat des diverses négociations en cours revêt une importance considérable pour l'ensemble du monde. L'aboutissement de la négociation sur le TPP associée à celui de la négociation sur le TTIP aurait de grandes chances de déboucher sur des règles du jeu arrêtées prioritairement par les puissances commerciales occidentales et ayant vocation à s'imposer au reste du monde. Comme parallèlement le récent accord obtenu à Bali fin 2013 semble consacrer le recentrage de l'Organisation mondiale du commerce sur les questions commerciales liées au développement, les chances de voir émerger une structure de gouvernance du commerce international à deux niveaux sont plus élevées que jamais. L'enjeu du TPP dépasse donc très largement le cadre de la seule Asie-Pacifique et, *a fortiori*, de l'Asie orientale.