



HAL
open science

L'Asean peut-elle transformer l'Asie du Sud-Est en région intégrée?

Bruno Jetin

► **To cite this version:**

Bruno Jetin. L'Asean peut-elle transformer l'Asie du Sud-Est en région intégrée?. Abigaël Pesses. L'Asie du Sud-Est 2016. Bilan, enjeux et perspectives, , 2016. <halshs-01343918v2>

HAL Id: halshs-01343918

<https://shs.hal.science/halshs-01343918v2>

Submitted on 13 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

B. Jetin (2016), L'ASEAN peut-elle transformer l'Asie du Sud-Est en région intégrée ? In *l'Année du sud-est 2016*, (sous la direction d'A. Pesses), Bangkok: Les Indes savantes-IRASEC

B. Jetin (2016), Can ASEAN transform Southeast Asia into an integrated region? (In French). In *Southeast Asia 2016* (A. Pesses, Ed), Bangkok: Les Indes savantes-IRASEC

Introduction

L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) a annoncé lors de son 27^{ème} sommet à Kuala Lumpur du 18 au 22 novembre 2015 la création de la Communauté de l'ASEAN dont la composante la plus attendue est sans conteste la Communauté économique de l'ASEAN (AEC)¹. L'AEC est censée créer un marché unique pour la production et la circulation des biens, des services, du capital et du travail qualifié au sein de l'association. Ce sera le point d'orgue d'un long processus d'intégration économique s'appuyant sur la réduction progressive des barrières protectionnistes internes à la zone. Ce processus avait débuté en 1992 par la signature de « l'accord pour le libre commerce de l'ASEAN » (AFTA), puis l'adoption en 1997 du plan « ASEAN Vision 2020 » qui annonce pour la première fois le projet de communauté économique au côté d'une communauté de la sécurité et d'une communauté socio-culturelle. En janvier 2007, le lancement de l'AEC est ramené à 2015. L'annonce à grand renfort de publicité de ces multiples projets très ambitieux et l'usage délibéré d'une rhétorique empruntée à l'Union européenne invitent à penser que l'ASEAN est devenue une nouvelle institution régionale forte, capable d'orienter l'évolution des pays d'Asie du Sud-Est vers une intégration croissante.

La réalité est tout autre. Des progrès ont bien été réalisés dans certains domaines, mais il existe une différence très importante entre les objectifs affichés, l'annonce satisfaite des mesures officiellement adoptées, et leur mise en œuvre réelle par les États membres. Les exemples sont nombreux tant l'ASEAN se plaît à multiplier les déclarations et la signature d'accords dans tous les domaines censés apporter des solutions à des problèmes concrets rencontrés par les populations. L'ASEAN dispose ainsi d'un accord pour la gestion de l'aide humanitaire en cas de catastrophes naturelles dont les victimes de l'ouragan Hayan qui a ravagé les Philippines, en 2013, n'ont vu aucun bénéfice. Dans un autre domaine, la disparition du vol MH370 de Malaysia Airlines, le 8 septembre 2014, a révélé le cafouillage entre les secours des pays riverains et la réticence des autorités militaires à révéler les informations qu'elles possédaient, alors même qu'une communauté de la sécurité doit être achevée en 2020. Dans le domaine économique, le lancement de l'AEC en décembre 2015 relève plus de l'effet d'annonce, que

¹ Les deux autres composantes (ou piliers dans le langage officiel) sont la Communauté de la sécurité et la Communauté socio-culturelle.

l'avènement d'un marché unique tel qu'il est compris en Europe où celui-ci a difficilement, mais réellement pris corps à partir de la signature de « l'Acte unique » en 1986.

Ce chapitre analyse le projet initial de l'AEC, la méthode adoptée par l'ASEAN pour le mener à bien, les mesures annoncées et les réalisations concrètes. Il cherche à expliquer les raisons de la grande difficulté, voire de l'incapacité totale à mettre en pratique des mesures pourtant officiellement adoptées. Cela conduit à renouveler les interrogations sur ce qu'est réellement l'ASEAN et sur la capacité de l'Asie du Sud-Est à se constituer en « région », c'est-à-dire une entité autonome ayant une réelle substance. Nous voulons dire par là des échanges et des projets économiques, politiques et culturels intenses et privilégiés, forgeant un intérêt et donc un avenir commun. Nous défendons l'idée que les faiblesses intrinsèques de l'ASEAN et la force d'attraction des grandes puissances régionales (Chine, Japon, États-Unis) la condamnent à rester un lieu où les États membres collaborent ponctuellement selon leurs intérêts propres. Cette organisation conduit à une intégration limitée des pays d'Asie du Sud-Est entre eux, mais forte avec les puissances régionales qui soutiennent chacune des projets d'intégration plus larges et concurrents pour étendre leur zone d'influence.

La communauté économique de l'ASEAN: un projet ambitieux

Le projet annoncé est bien la création d'un marché unique et d'une zone de production unique². En théorie, cela signifie que les États membres s'engagent à créer un espace économique unifié où l'offre et la demande de biens et services pourraient se constituer d'emblée à l'échelle régionale. Du côté de la demande, les consommateurs de l'ASEAN devraient pouvoir choisir de façon indiscriminée entre produits nationaux et ceux provenant des autres États membres. Du côté de l'offre, les entreprises de l'ASEAN devraient pouvoir produire dans tous les pays membres, investir et vendre dans les mêmes conditions que les entreprises locales. Les travailleurs devraient également pouvoir être employés dans tous les États membres dans les mêmes conditions que les travailleurs locaux. Les avantages classiques escomptés sont une baisse des prix et un éventail de choix plus large pour les consommateurs. Cela tient au renforcement de la concurrence et des économies d'échelle plus élevées dues au passage du marché national à un marché régional de plus grande dimension. On s'attend aussi à une croissance plus dynamique, source de créations d'emplois. Dans la pratique, la constitution d'un marché unique prend du temps car elle implique l'harmonisation et/ou la reconnaissance mutuelle de nombreuses lois et un minimum de délégation de pouvoir et de confiance réciproque.

L'Union européenne est l'expérience la plus approfondie de création d'un marché unique assurant la mobilité sans restriction du capital, une mobilité plus limitée mais très large du travail, et un traitement égal des entreprises et des consommateurs. Pour y parvenir, l'existence d'une volonté politique forte exprimée lors des sommets des chefs d'État européens et une institution dotée d'un pouvoir réel, la Commission européenne, ont été décisives pour surmonter les nombreuses résistances. S'y ajoute une deuxième condition permissive: un vaste

² Dans les documents officiels et la langue commune utilisée, l'anglais, l'expression de référence est: « a single market and production base ». Par commodité, on emploiera dans ce chapitre l'expression « marché unique » tout en gardant à l'esprit que le projet concerne la demande et l'offre (la production).

réseau d'entreprises multinationales européennes qui trouvaient un intérêt stratégique à la constitution d'un marché européen unifié. Ces entreprises ont su user de leur influence au sein du patronat des pays membres pour emporter le soutien au projet de marché unique³. Malgré cela, il a fallu plusieurs décennies après la signature de l'Acte unique européen pour que le marché unique devienne réalité.

Ce détour par l'Europe est utile pour comprendre les limites de l'AEC qui s'est pourtant assignée les mêmes objectifs.

L'ASEAN est une association sans réel exécutif

La profusion de documents officiels ambitieux émanant de l'ASEAN laisse imaginer que l'association dispose d'un centre névralgique capable d'initier les accords et d'assurer le suivi de leur mise en œuvre. L'ASEAN dispose bien d'un siège à Jakarta mais qui est bien loin de refléter l'importance que l'on pourrait attendre d'un exécutif régional. Il est situé dans un immeuble modeste. Bien que les missions du Secrétariat général de l'ASEAN aient été élargies à partir de 2003 pour inclure la capacité d'initiative, le conseil, la coordination et la mise en œuvre des décisions adoptées, les moyens dont il dispose sont tout à fait insuffisants pour leur accomplissement effectif. Ses effectifs sont d'environ 300 personnes contre 34 000 pour la Commission européenne⁴. En 2013, son budget était de 16 millions \$ US contre environ 4,3 milliards pour la Commission européenne⁵. Cette faiblesse ne s'explique pas par le souci d'éviter l'apparition d'une bureaucratie envahissante mais par le contexte historique régional. L'ASEAN a été fondée en 1967 par cinq dictatures (Malaisie, Singapour, Philippines, Indonésie et Thaïlande) ou dans le meilleur des cas des « démocraties autoritaires » dont les hommes forts (Mahathir Mohamad, Lee Kuan Yew, Ferdinand Marcos, Suharto, et Prem Tinsulanond) sont parfois restés des décennies au pouvoir et n'étaient guère enclins à partager leur pouvoir avec une institution régionale. À sa création, l'ASEAN a une double fonction: contribuer à protéger ses fondateurs contre la menace communiste et éviter tout conflit entre eux afin que chaque régime puisse concentrer ses efforts à l'édification d'un État-Nation. Les pays fondateurs de l'ASEAN ont en effet hérité de la Seconde Guerre mondiale et de la décolonisation des frontières contestables, des populations divisées par des conflits ethniques, religieux et culturels, une identité nationale à construire ou à reconstruire, et un modèle de développement à inventer. Comme en témoigne Sinnathamby Rajaratnam, ministre des Affaires étrangères de Singapour à cette époque, lorsqu'il s'est agi de mettre en œuvre les déclarations de l'ASEAN: « ce ne sont pas les intérêts régionaux mais les intérêts nationaux qui sont devenus la préoccupation principale »⁶. Dans ce contexte, le principe de non-ingérence dans les affaires internes aux pays membres et la règle du consensus constitutifs de l'ASEAN tiennent tout autant au nationalisme exacerbé de ces jeunes nations que de la volonté de pouvoir diriger sans aucun

³ Bastian Van Apeldoorn, 2000, « Transnational Class Agency and European Governance: The Case of the European Round Table of Industrialists », *New Political Economy*, vol. 5, n° 2, p 157-181.

⁴ À ce sujet, voir Joshua Kurlantzick, 2012, *ASEAN's Future and Asian Integration*, Working Paper, International Institutions and Global Governance, program, New York, Council on Foreign Relations.

⁵ Voir Ji Xianbai, « Why the ASEAN Economic Community Will Struggle », *The Diplomat*, 2014, (<http://thediplomat.com/2014/09/why-the-ASEAN-economic-community-will-struggle/>).

⁶ Chan Heng Chee et Obaid Ul Haq (dir), *S. Rajaratnam: The Prophetic and the Political. Selected Speeches and Writings*, Singapore, ISEAS, p. 288.

droit de regard extérieur. Dépourvu de tout pouvoir réel, le Secrétariat de l'ASEAN a par ailleurs toujours été dirigé par des fonctionnaires de second plan ne risquant pas de faire de l'ombre aux « hommes forts » de la région, même en cas de crise régionale nécessitant une intervention coordonnée. On ne trouvera pas pour diriger le Secrétariat de l'ASEAN d'homme politique de premier plan comme Jacques Delors avait pu l'être à la tête de la Commission européenne lors du lancement du marché unique. Cette absence d'exécutif fort et crédible à la tête de l'ASEAN est présentée comme la marque d'un héritage culturel permettant plus de souplesse, de même que l'absence de démocratie libérale substantielle était présentée par Mahathir Mohamad comme une « valeur asiatique ».

L'existence d'un secrétariat « technique » et non pas politique ne posait pas de problème particulier durant les premières décennies de l'ASEAN dans la mesure où l'association ne faisait pas preuve d'une activité débridée. Mais, dès lors que l'association se fixe pour objectif la constitution d'une communauté de l'Asie du Sud-Est dans un monde devenu multipolaire imbriquant des institutions et des accords à « géographie » variable, un exécutif régional faible devient un handicap. La constitution d'une communauté économique est un projet complexe qui réclame une gouvernance renforcée des marchés et donc une capacité institutionnelle à élaborer des règles communes et à les faire respecter.

Cette capacité est aujourd'hui concentrée dans les ministères des Affaires étrangères de chaque pays membre qui disposent d'un secrétariat national à l'ASEAN. Ce sont ces secrétariats nationaux qui coordonnent la position des pays membres, formulent les propositions discutées lors des sommets des chefs d'État et forment la vraie bureaucratie de l'ASEAN⁷. Contrairement aux apparences, le Secrétariat de l'ASEAN n'est pas le lieu où les décisions sont initiées et mises en œuvre et le fonctionnement de l'ASEAN n'est pas informel comme le veut la légende de l'« ASEAN way », mais au contraire très formel et hiérarchisé⁸. Il relève de la collaboration inter-gouvernementale et non pas de la coopération⁹ qui implique une élaboration commune plus approfondie aboutissant à un engagement commun des États membres. Cela explique pourquoi bon nombre d'accords dans le domaine du commerce au sein de l'ASEAN ne sont pas signés par tous les États membres, ce qui constitue un obstacle à une intégration poussée débouchant sur l'unification des marchés. Ce constat de la faiblesse institutionnelle de l'ASEAN et d'une volonté politique insuffisante a déjà été dressé dans le passé. Comment expliquer l'absence de changement alors que les objectifs sont toujours plus ambitieux ?

L'économie politique nationale n'autorise qu'une intégration régionale limitée.

Selon Lee Jones¹⁰ les forces les plus favorables au marché unique régional sont les technocrates imprégnés d'idéologie néolibérale qui peuplent les ministères de l'Économie et des Finances et les banques centrales. S'y ajoutent les firmes multinationales (FMN) les plus

⁷ Zacharia Haji Ahmad, 1986, « The World of ASEAN Decision Makers: A Study of Bureaucratic Elites Perceptions in Malaysia, the Philippines and Singapore », *Contemporary Southeast Asia*, vol.8, n° 5, p. 192-212.

⁸ David Martin Jones, 2016, « ASEAN's Imitation Economic Community », in Bruno Jetin and Mia Mikic (dir), *ASEAN Economic Community: A Model for Asia-wide Regional Integration?*, New York, Palgrave/McMillan.

⁹ Ibid.

¹⁰ Lee Jones, 2016, « Explaining the failure of the ASEAN economic community: the primacy of domestic political economy », *The Pacific Review*, vol. 29, n° 16, p 647-670.

impliquées dans les chaînes de valeur asiatiques¹¹ ou qui souhaitent vendre sans contrainte leurs produits au sein de l'ASEAN. Souvent occidentales ou japonaises, elles sont directement intéressées à la création d'un marché régional intégré. Les FMN originaires de l'Asie du Sud-Est renforcent aussi leurs investissements dans l'ASEAN. Atteignant 21 milliards de \$ US en 2013, leurs investissements ont doublé par rapport à 2007 avant que n'éclate la crise économique internationale de 2008-2009. Ils représentent maintenant 17 % du total derrière le Japon (36 %), mais devant l'Union européenne, les États-Unis et la Chine¹². Ils concernent aussi bien la création d'entreprises nouvelles que des fusions-acquisitions d'entreprises existantes. Traditionnellement, les firmes singapouriennes ou malaisiennes dominent, mais les firmes thaïlandaises ont récemment développé leurs investissements dans la région, notamment au Cambodge, Laos, et Vietnam et, phénomène nouveau, des firmes indonésiennes investissent dans le secteur minier en Birmanie et des vietnamiennes au Cambodge et Laos dans l'agriculture, l'hydroélectricité et la construction. Tout ceci reflète l'émergence d'un réseau de FMN sud-est asiatiques dans l'ASEAN au côté des réseaux traditionnels des FMN des pays riches. Cela devrait avoir pour conséquence à terme la constitution d'un groupe de pression des grandes entreprises nationales de la région en faveur de la réalisation du marché unique, comme cela avait pu être le cas en Europe.

Mais ce lobby des FMN étrangères ou locales se heurte à l'opposition des petites et moyennes entreprises (PME) qui sont de très loin les plus nombreuses et emploient la grande majorité de la population active dans presque tous les pays membres. S'y ajoute la résistance des grandes entreprises privées ou publiques tournées vers le marché intérieur et très liées à l'État qui les protège de la concurrence extérieure. Beaucoup de PME sont informelles, ne sont pas prêtes à affronter la concurrence internationale et n'ont pas souvent accès aux marchés d'exportation. Elles auraient beaucoup à perdre si toutes les barrières protectionnistes étaient supprimées. Il en est de même pour les grandes entreprises publiques ou privées du transport aérien, des télécommunications, de l'énergie ou des banques et sont parfois en situation de monopole. Elles appartiennent à de grandes familles disposant de relais puissants dans l'appareil d'État. De nombreux membres de leurs conseils d'administration sont d'anciens hauts fonctionnaires et très souvent des généraux à la retraite ayant devant eux une longue carrière de pantoufleur lucratif. Ce phénomène n'est pas propre à l'Asie du Sud-Est mais il y prend des proportions plus importantes du fait de la faiblesse de l'État de droit, de l'enracinement de la démocratie et de contre-pouvoir effectif. L'État est donc partagé entre une fraction qui adhère pleinement au projet d'une baisse radicale des barrières protectionnistes et une fraction qui s'oppose fermement à la reconfiguration du « capitalisme de copinage » que cela entraînerait. Il ne s'agit pas d'un conflit opposant des « modernistes » voulant promouvoir un capitalisme de libre concurrence pour rendre l'économie nationale plus compétitive et des « traditionalistes » opposés à toute forme de concurrence internationale, mais bien d'une lutte pour le contrôle de l'ouverture sélective qui caractérise l'AEC¹³. Il a abouti à la quasi-

¹¹ L'expression « chaîne de valeur » désigne l'organisation de la production et de la vente d'un bien ou d'un service à une échelle régionale ou mondiale par une entreprise multinationale. Chaque maillon de la chaîne est localisé dans un pays différent présentant le maximum d'avantages en termes de coûts et de logistique.

¹² ASEAN, 2014, *ASEAN Investment Report 2013-2014*, Jakarta, ASEAN Secretariat.

¹³ Ce conflit au sein de l'appareil d'État est apparu dès les premières années de l'indépendance des pays d'Asie du Sud-Est, avant même la création de l'ASEAN. Il prend des formes différentes suivant les pays et les régimes

élimination des barrières tarifaires, au maintien de l'essentiel des barrières non-tarifaires, à une mobilité limitée du capital et du travail, qualifié de « régionalisme ouvert ». Il s'agit d'un compromis entre la nécessité de s'intégrer au marché mondial et s'associer au capital étranger et le maintien de la protection des secteurs clefs pour la reproduction des élites locales.

Le secteur bancaire est représentatif de ces compromis difficiles à établir. La création d'un marché bancaire unique permettrait par exemple à une banque singapourienne d'accompagner ses clients de Singapour lorsqu'ils s'implantent en Indonésie en leur offrant les mêmes services. La relation de confiance avec une banque est en effet un élément important de la vie des entreprises en Asie. La concurrence entre les banques locales et les banques d'autres pays membres pourraient aussi faire baisser le coût du crédit et élargir la gamme des produits financiers à la disposition des entreprises. Les fusions/acquisitions permettraient aussi aux banques de l'Asie du sud-est d'acquérir une dimension plus importante face aux géants bancaires occidentaux, chinois et japonais. Actuellement, à l'exception de Singapour, les pays de l'ASEAN restreignent fortement l'activité des banques de la région, par exemple en limitant strictement le nombre d'agences qu'elles peuvent ouvrir et les produits bancaires qu'elles peuvent offrir. Le marché bancaire de chaque pays est encore très protégé car il s'agit d'une activité où les hautes sphères de l'Etat et les grandes familles reproduisent leur capital et leur influence. C'est ce qui explique la modestie de « l'Accord pour l'intégration bancaire de l'ASEAN » (ABIF) négocié depuis cinq ans et finalement signé à Kuala Lumpur le 21 mars 2015. Présenté comme une étape importante pour la réalisation de l'AEC, son contenu donne pourtant l'impression que la montagne a de nouveau accouché d'une souris. Au lieu d'un accord multilatéral, il appartiendra à deux pays membres d'établir un accord bilatéral par lequel une banque d'un des deux pays pourra opérer dans l'autre si elle respecte les critères définis par la banque centrale de ce pays. Elle reçoit alors le label « Certifiée banque de l'ASEAN »¹⁴. Il n'y a là rien de révolutionnaire, car c'est la procédure normale dans toutes les régions du monde. Tout dépendra en fait de la définition des critères. La Malaisie exige par exemple des réserves en capital élevées ce qui est considéré comme une mesure protectionniste par l'Indonésie visant à empêcher les banques indonésiennes de pénétrer le marché malaisien. L'Indonésie de son côté limite les participations étrangères dans les banques indonésiennes. Tout dépendra donc de la réelle volonté d'ouverture de chaque pays, les plus petits ayant le plus à perdre. Ainsi, dans le cas des Philippines qui vient d'autoriser l'ouverture à 100% du capital des banques locales aux étrangers, Nestor Tan fait remarquer que la banque philippine BDO Unibank, dont il est le PDG, est la plus importante des Philippines mais seulement la 16^{ème} de l'ASEAN. Le regroupement des trois plus grandes banques des Philippines ne deviendrait que la sixième de l'ASEAN. Il craint que les plus faibles soient marginalisées¹⁵.

militaires ou civils. Voir: Khoo Boo Teik, Teresa S. Encarnacion Tadem, Takashi Shiraishi, 2014, « Technocracy and Economic Decision-Making in Southeast Asia: An Overview », *Southeast Asian Studies*, vol. 3, n° 1, p. 145-162.

¹⁴ CK Tan « ASEAN accelerates regional banking integration », *Nikkei Asian Review*, 26 mars 2015, (<http://asia.nikkei.com/magazine/20150326-Singapore-after-Lee/Politics-Economy/ASEAN-accelerates-regional-banking-integration>)

¹⁵ Voir Cliff Venzon, « Hurdles remain to ASEAN trade integration », *Nikkei Asian Review*, 30 janvier 2015, (<http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Economy/Hurdles-remain-to-ASEAN-trade-integration>)

La création d'un marché unique du transport aérien de fret et de passagers¹⁶ prévue pour 2015 présente le même type de problème. Plusieurs accords doivent être signés afin d'assurer une liberté réelle du transport aérien¹⁷. Plusieurs pays comme le Laos, les Philippines et surtout l'Indonésie ont refusé de signer certains d'entre eux pour protéger leurs compagnies nationales. Sans la participation pleine et entière de l'Indonésie, le plus grand pays de l'ASEAN avec de nombreuses routes aériennes, le ciel de l'ASEAN ne sera jamais vraiment « ouvert ». L'Indonésie est désavantagée par des taxes plus élevées, des infrastructures obsolètes, un manque de personnel qualifié (entretien, pilotes, contrôleurs aériens) et des coûts en carburant plus importants. Elle craint la concurrence des compagnies aériennes de Singapour¹⁸, Malaisie et Thaïlande, notamment de leurs compagnies à bas coût. A l'inverse, parmi les 65 compagnies aériennes d'Indonésie, nombreuses sont interdites de vol en Europe et en Amérique du nord¹⁹. De plus l'Indonésie argue d'un désavantage structurel: une compagnie singapourienne pourrait desservir plusieurs destinations en Indonésie alors qu'une compagnie indonésienne ne pourra desservir que Singapour. C'est pourquoi l'Indonésie n'a pour l'instant ouvert son ciel que pour cinq destinations.

Cette réticence par un choix difficile entre un modèle de transport aérien entièrement dédié à la concurrence et un modèle d'aménagement du territoire où le désenclavement de territoires isolés, en particulier dans des pays archipélagiques comme l'Indonésie, les Philippines et la Malaisie est une question cruciale. Dans ce modèle traditionnel, les routes aériennes rentables subventionnent les routes moins fréquentées desservant les territoires isolés. Et il revient à la compagnie aérienne nationale d'opérer cette péréquation. Le basculement dans le modèle néo-libéral met fin à toute politique d'aménagement du territoire avec un risque d'accroissement des déséquilibres entre les régions économiquement avantagées et celles qui le sont moins. Il est probable que ce basculement aura lieu prochainement lorsque les deux principales compagnies aériennes indonésiennes, Garuda et Lion Air, qui viennent de réaliser les plus grosses commandes d'avions long-courrier de l'histoire récente se sentiront suffisamment fortes pour affronter la concurrence régionale et internationale. A ce moment, les restrictions au « ciel ouvert de l'ASEAN » seront des obstacles à leur expansion et elles plaideront pour leur suppression²⁰. Dans l'immédiat une grande partie de l'infrastructure technique et du contrôle aérien reste à établir: Il n'existe pas d'autorité de l'aviation civile de l'ASEAN, de contrôle aérien régional, de normalisation technique entre pays et compagnies pour ne citer que quelques exemples de ce qui permet au « ciel européen et américain » d'exister. Les catastrophes aériennes récentes dans la région montre à quel point il est urgent

¹⁶ Cet objectif est connu sous le nom de « ASEAN Single Aviation Market », ASAM ou encore « ASEAN Open Skies Policy ».

¹⁷ Voir « Lifting-the-barriers report for ASEAN aviation. Protection is the main barrier to ASEAN Open Sky », ASEAN Research Digest, vol. 1, n° 7, juillet 2014.

¹⁸ Singapore Airlines est la seule compagnie de l'Asie du Sud-Est à faire partie des 10 premières compagnies aériennes au monde.

¹⁹ « Aviation Industry Indonesia: ASEAN Open Skies, Challenges & Opportunities », *Indonesia-Investments*, 16 juin 2015, (<http://www.indonesia-investments.com/news/news-columns/aviation-industry-indonesia-ASEAN-open-skies-challenges-opportunities/item5755>).

²⁰ Suchat Sritama, « Many obstacles to ASEAN's 'Open Sky' goal, meet told », *Asia one* 20, 18 mars 2015, (<http://news.asiaone.com/news/asia/many-obstacles-ASEANs-open-sky-goal-meet-told#sthash.gfmDzeEf.dpuf>).

d'établir ces autorités de régulation régionales ce qui suppose de dépasser le modèle traditionnel de l'ASEAN de la collaboration interétatique²¹.

L'exemple des services de santé est représentatif d'une autre catégorie de problèmes. Il laisse inaugurer des tensions et des déséquilibres que l'AEC pourrait créer dans les systèmes sanitaires des pays membres. Les hôpitaux privés de Thaïlande se préparent à tirer le meilleur profit de l'AEC dont ils attendent un afflux supplémentaire de patients. La Thaïlande est déjà la première destination pour le tourisme sanitaire, devant Singapour et l'Inde. Avec l'AEC, ce secteur hospitalier privé espère accueillir un plus grand nombre de patients en provenance de l'Asie du sud-est en particulier des pays voisins (Cambodge, Laos, Myanmar et Vietnam)²². Ces pays devraient être les principaux bénéficiaires de l'AEC (voir plus bas) et le renforcement de leur classe moyenne à la recherche de soins de meilleure qualité devrait se traduire plus de clientèle pour les hôpitaux privés thaïlandais. Le personnel médical thaïlandais étant limité, cette croissance de la demande devrait attirer nombre de médecins et infirmières des hôpitaux publics vers les hôpitaux privés qui versent des rémunérations bien plus élevées. Cela pourrait conduire à une pénurie de personnel dans les hôpitaux publics, notamment dans les provinces thaïlandaises. Une solution serait d'attirer des médecins et infirmières des autres pays membres mais la profession médicale thaïlandaise a tout fait pour retreindre cette possibilité (voir plus bas) afin de garantir le maintien de rémunérations élevées.

L'AEC un projet inachevé en progression perpétuelle

Juger du degré de réalisation des objectifs permettant d'assurer que l'AEC va devenir une réalité à partir de 2016 n'est pas une tâche aisée car la méthode choisie par l'ASEAN, le tableau de bord (scorecard) concernant l'adoption d'une batterie de mesures, entretient un flou délibéré permettant d'affirmer qu'un objectif est atteint sans qu'il le soit vraiment. D'une part, ce sont les pays eux-mêmes qui informent le tableau de bord, ce qui crée un doute sérieux sur son objectivité. D'autre part, un pays peut adopter ou modifier ces lois et règlements sans qu'ils soient réellement appliqués. Pire, les tableaux de bord successifs indiquant une baisse du taux d'adoption des mesures, leur publication a été suspendue. Malgré ces réserves, il est admis qu'une des réalisations importantes de l'AEC sera l'élimination des tarifs douaniers entre pays membres. La nouveauté concerne essentiellement les derniers arrivants (Cambodge, Laos, Myanmar et Vietnam) car les 6 autres pays les avaient éliminés dès 2010. Une autre réalisation mise en exergue est l'adoption du « guichet unique de l'ASEAN » qui doit permettre aux entreprises de dédouaner une seule fois les produits qu'elles importent dans un des pays membres de leur choix avec la possibilité de pouvoir réexporter ces produits dans un autre pays membre sans devoir recommencer. Cette mesure, en place dans l'Union européenne depuis plus de vingt ans, est cruciale pour les entreprises et matérialise la création d'un marché unique. Elle

²¹ Le 28 décembre 2014, le vol Air Asia QZ8501, à destination de Singapour s'est abîmé en mer de Java après avoir décollé de Surabaya, provoquant la mort de 162 passagers. Les autorités indonésiennes ont déclaré que la compagnie n'avait pas reçu l'autorisation d'opérer ce vol le dimanche, bien qu'il ait quand même décollé, tandis que les autorités de Singapour ont confirmé que de leur côté le vol était autorisé et l'avion avait le droit de se poser à Singapour. « ASEAN Open Skies Set to Go Ahead Despite Year of Disasters in 2014 », *Jakarta Globe*, (<http://jakartaglobe.beritasatu.com/news/ASEAN-open-skies-set-to-go-ahead-despite-year-of-disasters-in-2014/>)

²² Sutapa Amornvivat, « Thai hospitals to profit from AEC, but public healthcare risks catching a cold », *The Bangkok Post*, 25 mai 2015.

devait être réalisée dès 2012 par l'ensemble des pays membres. Malheureusement, sur le terrain le manque de coordination des agences concernées ou l'insuffisance en ressources humaines rendent sa mise en œuvre problématique²³. Sans compter dans des pays en conflit comme le Myanmar, la multiplication des barrages des armées officielles ou non-officielles qui stoppent les camions sur les routes pour prélever leurs propres « taxes ». Au final, selon une enquête réalisée par la Commission des Nations unies pour l'Asie et le Pacifique (ESCAP)²⁴ en 2014 seuls quatre pays (l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et Singapour) disposaient d'un guichet unique opérationnel.

L'élimination des tarifs douaniers ne signifie pas pour autant que le marché unique est réalisé. Des barrières non-tarifaires significatives²⁵ continuent de ralentir la libre-circulation des marchandises et des services au sein de l'ASEAN et entraînent des coûts supplémentaires. Lorsque l'on y ajoute les coûts de transport et de logistique, on définit ce que la Banque mondiale et l'ESCAP appellent les « coûts du commerce ». Selon Duval et Feyler (*op. cit.*) ces coûts n'ont pratiquement pas baissé entre 2001 et 2012 malgré les engagements pris par les pays membres pour la réalisation de l'AEC. Ces coûts sont restés si élevés que, selon les auteurs, le commerce au sein de l'ASEAN coûte plus cher que le commerce entre l'ASEAN et l'Asie du Nord-Est (Chine, Japon et Corée du Sud). Autre résultat significatif, les trois pays d'Asie du Nord-Est ont un coût du commerce plus faible que celui interne à l'ASEAN, alors même qu'aucun accord de libre-échange ne lie ces trois pays. Sans surprise, le Cambodge, le Laos et le Vietnam ont les coûts les plus élevés, à tel point qu'il coûte moins cher pour l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande de commercer avec l'Union européenne ou l'Amérique du Nord que de commercer avec ces trois pays membres de l'ASEAN. L'intégration au commerce mondial est ainsi fortement encouragée alors que l'intégration régionale est freinée. Cela contribue à expliquer pourquoi malgré plusieurs décennies de mesures visant à renforcer le commerce intra-ASEAN, celui-ci n'a pas augmenté et ne représente que 25 % du commerce total de l'ASEAN. Par comparaison, le commerce interne à l'Union européenne représente environ deux tiers de son commerce total. La réalisation du marché unique est donc encore une perspective lointaine et l'ASEAN n'est pas encore parvenue à transformer l'Asie du Sud-Est en région intégrée. C'est pourquoi les dirigeants de l'ASEAN et leurs partisans ont récemment pris l'habitude de présenter l'AEC comme un « work in progress » expression commode pour masquer des objectifs non-réalisés.

L'AEC est-elle favorable à la croissance et à l'emploi ?

Comme en Europe, le marché unique de l'ASEAN n'a d'intérêt aux yeux de la population que s'il contribue à l'amélioration des conditions de vie en favorisant, par exemple,

²³ Tham Siew Yan, Sanchita Basu Das, 2015, « The ASEAN Economic Community and Conflicting Domestic Interest. An overview », *Journal of Southeast Asian Economics*, vol. 32, n° 2, p. 189-201.

²⁴ Cité par Yann Duval et Emilie Feyler, 2016, « Intra- and Extra-regional Trade Costs of ASEAN economies: Implications for Asian regional Integration », in Bruno Jetin et Mia Mikic (dir) (*op cit.*).

²⁵ Les barrières non-tarifaires sont très nombreuses. On distingue les barrières commerciales telles que les licences d'importation ou d'exportation, des mesures phytosanitaires, les normes techniques, les inspections, les exigences d'étiquetage, d'emballage, de traduction...

la création d'emplois. À défaut, l'intégration régionale n'intéresse que le monde des affaires et de la politique et ne reçoit aucune légitimité populaire. La prospective dans ce domaine est toujours difficile car elle repose sur des scénarios nécessairement simplificateurs. Les travaux de Kim, Zhai et Huynh reposent sur l'idée que l'AEC va accélérer le changement structurel des économies de l'ASEAN se traduisant par le déclin de l'emploi agricole et l'augmentation de l'emploi dans les services²⁶. Ils estiment que grâce à l'AEC, le PIB de l'ASEAN en 2025 sera en hausse de 7,1 % par rapport à 2007. Les pays membres les plus pauvres (Cambodge, Laos et Vietnam) qui ont adhéré en dernier en bénéficieront le plus tandis que les pays fondateurs en bénéficieront le moins²⁷. Le degré d'insertion dans le commerce mondial et la part du commerce intra-ASEAN expliquent l'essentiel des différences de surcroît de croissance. L'élimination des barrières non-tarifaires joue aussi un rôle important dans la réalisation de ces gains, ce qui compte tenu de leur persistance actuelle souligne à quel point les gains de croissance espérés sont aléatoires. Au final, les créations d'emplois supplémentaires seraient d'environ 6 millions au Vietnam, 3 millions en Thaïlande et aux Philippines, de seulement 1,9 million en Indonésie, 1 million au Cambodge et 130 000 au Laos. L'impact est donc extrêmement variable et on remarque que si le Vietnam et le Cambodge sont les principaux bénéficiaires, le pays membre le plus important, l'Indonésie n'en bénéficie que modestement au regard de sa population active d'environ 120 millions d'individus en 2013. L'Indonésie étant un des pays où les réticences envers le marché unique sont les plus fortes, ce résultat ne l'incitera guère à se transformer en fervent partisan de l'intégration. Par ailleurs, l'impact sur les inégalités de genre est aussi très variable. Si les femmes bénéficient d'environ la moitié des créations d'emplois au Vietnam et au Cambodge, cette proportion n'est plus que de 42 % en Thaïlande et moins de 37 % en Indonésie, au Laos et aux Philippines. Les créations d'emplois étant massives dans les services et la construction où l'emploi précaire et peu qualifié est important, le risque est grand que les inégalités sociales augmentent. L'effet positif de l'AEC sur l'emploi ne se traduira pas en progrès social si des politiques corrigeant ces inégalités en améliorant un accès égal à un emploi qualifié et stable pour les hommes et les femmes ne sont pas adoptées.

Le problème est que l'AEC ne prévoit aucune politique de l'emploi. Il n'est même pas prévu de faciliter la migration légale des travailleurs peu qualifiés alors que cette migration est dans les faits massive et indispensable à la survie de l'économie de la Thaïlande, de la Malaisie ou de Singapour. Les seules mesures prévues concernent la mobilité du travail qualifié grâce à des accords de reconnaissance mutuelle des qualifications. Un accord-cadre a été adopté couvrant sept professions: l'ingénierie, l'architecture, les soins infirmiers, la médecine-chirurgie et les soins dentaires, l'analyse financière et comptable et les bureaux d'études. Le contenu de ces accords varie beaucoup en fonction de la capacité des professions concernées à résister à ce qui est perçu comme une concurrence malvenue. Ainsi, en Malaisie, les ingénieurs étrangers doivent être certifiés par l'ordre des ingénieurs pour tout projet spécifique et soutenus

²⁶ En 2013, l'emploi dans les services dans l'ASEAN devance de peu et pour la première fois l'emploi agricole avec 40,6 % contre 40 %, loin devant l'industrie 19,4 %. Source: Kee Beom Kim, Fan Zhai, Phu Huynh, 2016 à paraître, « Regional trade agreements, structural change and labor markets », in Bruno Jetin et Mia Mikic (dir.) (op cit)

²⁷ Les estimations s'appuient sur un modèle d'équilibre général calculable prenant en compte l'hétérogénéité des firmes et trois niveaux de qualification de l'emploi (faible, intermédiaire et élevé). Voir: Kee Beom Kim, Fan Zhai, Phu Huynh (op. cit.).

par une entreprise malaisienne porteuse du projet. D'autres conditions restrictives s'ajoutent comme l'exigence de dix années minimum d'ancienneté et une présence d'au moins 180 jours en Malaisie. Une infirmière, un médecin ou un dentiste philippin désirant exercer en Thaïlande doit passer l'examen national en thaïlandais. Autrement dit, les obstacles à la mobilité du travail qualifié ont encore de beaux jours devant eux.

La participation à des accords transrégionaux: renforcement ou affaiblissement de l'ASEAN ?

Trois accords concurrents de portée variable et impliquant l'ASEAN ou certains de ces membres et d'autres pays d'Asie et du Pacifique sont en cours de négociation²⁸. Il s'agit du Partenariat économique régional global (Regional Comprehensive Economic Partnership) négocié au sein du groupe de l'ASEAN+6, du Partenariat transpacifique (TransPacific Partnership) sous la houlette des États-Unis et de l'Accord de libre-échange de l'Asie et du Pacifique (Free Trade Agreement of Asia Pacific) négocié au sein de l'APEC²⁹. Ces trois accords ont en commun de vouloir réduire les droits de douane et certaines barrières non-tarifaires et de faciliter les investissements directs étrangers. Mais ils diffèrent dans leur composition géographique et leur portée. Le RCEP, à l'initiative de l'ASEAN, a pour objectif d'apporter une solution à l'effet « soupe de nouilles » créée par la multiplication des accords de libre-échange signés par l'ASEAN avec ses principaux partenaires commerciaux de l'Asie et du Pacifique. Ces accords négociés au cours du temps n'ont pas tous le même contenu et créent une complexité devenue ingérable pour les entreprises censées en bénéficier. À la racine du problème se trouve le contrôle de l'origine de la nationalité des produits. Pour pouvoir bénéficier des avantages du libre-échange, un produit malaisien exporté vers la Chine doit prouver qu'il a été produit en Malaisie avec une proportion significative de ressources naturelles et de composants malaisiens pour éviter que des produits étrangers soient maquillés en produits malaisiens. À l'heure où la fabrication de nombreux produits est fragmentée et localisée dans des pays différents, l'origine nationale des produits devient difficile à déterminer. Mais cela devient impossible quand l'empilement des accords de libre-échange multiplie les règles de définition de l'origine au point où ces accords sont finalement peu utilisés. Par souci de simplification, l'ASEAN s'est engagée dans un processus d'unification de ses accords de libre-échange avec ses partenaires de l'Asie et du Pacifique devant aboutir au RCEP, dont les États-Unis ne font pas partie. Dans cette négociation, l'ASEAN joue a priori un rôle leader même si l'importance de ses partenaires (la Chine et le Japon par exemple) ne lui permet pas d'imposer ses conditions. Le problème est que les rivalités entre les grandes puissances que sont la Chine et les États-Unis ont conduit à des négociations parallèles d'accords de portées différentes, le FTAAP et le TPP privilégiés respectivement par la Chine et les États-Unis dont la conduite échappe à l'ASEAN. Le TPP est voulu par les États-Unis pour servir les intérêts de ses

²⁸ Voir: Bruno Jetin and Mia Mikic, 2016, « Introduction », in Bruno Jetin and Mia Mikic (dir), *ASEAN Economic Community: A Model for Asia-wide Regional Integration?*, New York, Palgrave/McMillan.

²⁹ L'ASEAN+6 rassemble, outre l'ASEAN, la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. L'Apec est la Communauté économique de l'Asie-Pacifique qui regroupe outre les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est, les pays d'Amérique du Nord et du Sud du littoral pacifique. Le Partenariat transpacifique réunit les États-Unis, l'Australie, Brunei Darussalam, le Chili, la Malaisie, la Nouvelle Zélande, le Pérou, Singapour, le Vietnam, le Canada, le Mexique et Japon.

entreprises et pour contenir la puissance de la Chine en Asie-Pacifique. Il s'agit du volant économique de la politique de réengagement en Asie voulue par Barack Obama qui comporte aussi un volet militaire. Pour empêcher la signature du TPP par la Chine, les États-Unis insistent pour inclure des clauses sociales et environnementales dans les accords et surtout le respect des droits de propriété intellectuelle cher aux firmes américaines de la pharmacie, de l'informatique et de l'agroalimentaire. Il est aussi prévu la possibilité pour une entreprise privée de poursuivre en justice un État qui prendrait une mesure contraire à ses intérêts en particulier si ses droits de propriété intellectuelle ne sont pas respectés. Ces clauses spécifiques au TPP sont inacceptables par la Chine mais posent aussi problème à d'autres pays d'Asie. La Chine a répliqué au sommet de l'APEC, en novembre 2014, en ressortant le FTAAP, qui, ce n'est pas un hasard, est une ancienne proposition des États-Unis. Le FTAAP a l'avantage d'inclure un plus grand nombre de pays et notamment de réunir la Chine et les États-Unis, alors que le RCEP et le TPP excluent l'un ou l'autre. Il a aussi pour intérêt de ne pas comporter de clauses qui gênent non seulement la Chine mais aussi bon nombre de pays d'Asie du Sud-Est. Cet affrontement par méga-accords interposés qui a pour enjeu le leadership dans la définition des règles du commerce aura nécessairement des répercussions sur l'ASEAN. D'une part l'ASEAN n'est plus au centre du jeu diplomatique et il lui sera difficile d'ignorer ce qui aura été signé ou accepté dans le cadre des autres accords. D'autre part, dans la rivalité qui les oppose, les États-Unis et la Chine mobilisent leurs alliés et les pays membres de l'ASEAN se trouvent parfois en contradiction du fait de la diversité de leurs intérêts économiques, mais aussi politiques et sécuritaires qui les rapprochent tantôt des États-Unis, tantôt de la Chine. Il y a fort à parier que l'attelage fragile de l'ASEAN ne sortira pas indemne de cet affrontement.

Conclusion

Que peut-on attendre au final de la Communauté de l'ASEAN et en particulier de la communauté économique ? Certainement pas la naissance d'un acteur politique, économique et social au sens où cette communauté permettrait de parler d'une seule voix dans les négociations internationales, d'assurer la paix et la sécurité dans la région, de matérialiser la naissance d'un véritable marché unique et de promouvoir un modèle politique et social du sud-est asiatique comme l'Union européenne a pu le faire à sa manière. Dans le domaine de la paix et de la sécurité, l'ASEAN n'est pas parvenue à empêcher l'affrontement armé, certes limité, entre la Thaïlande et le Cambodge dans le conflit frontalier qui les oppose dans la zone du temple de Preah Vihear. Pas plus que l'ASEAN n'est capable de jouer un rôle actif contre les prétentions de la Chine à étendre ses eaux territoriales sur la presque totalité de la mer de Chine du sud. Au contraire, la Chine a réussi à diviser et paralyser l'ASEAN sur cette question. Dans le domaine économique, l'AEC ne sera pas le big bang inaugurant une nouvelle phase du développement économique de la région. Tout au plus assistera-t-on à des progrès incrémentaux dans certains domaines qui ne seront pas négligeables pour les entreprises concernées, mais qui sont bien loin des objectifs ambitieux annoncés depuis plusieurs années. Cette modestie des résultats s'explique par l'épuisement du modèle d'organisation de l'ASEAN. La collaboration inter-gouvernementale est insuffisante pour passer au stade supérieur d'intégration régionale que représente la création d'un véritable marché unique comme nous l'avons montré à travers plusieurs exemples. Pour mettre en œuvre des règles uniques complexes, il faut un haut degré

d'adhésion politique, une forte convergence d'intérêts, et un minimum d'autorité supranationale pour garantir le respect des règles, toute chose qui aujourd'hui font défaut au niveau qui serait nécessaire. Cette incapacité à réaliser un véritable marché interne au-delà des discours limite la force d'attraction de l'ASEAN, non seulement comme puissance économique, mais aussi comme puissance politique capable de défendre des intérêts communs dans les négociations internationales. C'est pourquoi il est fort probable que la création de zones de coopération plus vaste, que ce soit le RCEP, le TPP ou le FTAAP, aboutisse à la dilution de l'AEC et du rôle de l'ASEAN comme acteur pivot dans la région.