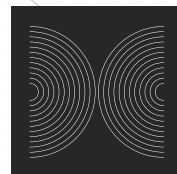



27

Les grands traités commerciaux en Asie-Pacifique

Éric Mottet





Éric Mottet est professeur (full professor) en géopolitique et en relations internationales à la Faculté des lettres et sciences humaines de l'Université catholique de Lille où il dirige la Chaire de recherche en Mondes émergents (CReME) Il est également co-directeur de l'Observatoire géopolitique de l'Indo-Pacifique à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS, Paris), directeur adjoint du Conseil québécois d'études géopolitiques (CQEG) de l'Université Laval, et chercheur associé à l'Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine (IRASEC, Bangkok), organisme sous tutelle du Ministère des Affaires étrangères (France) et du Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Ses recherches portent notamment sur les concepts, méthodes et outils de la géopolitique, ainsi que sur l'Asie du Sud-Est et de l'Est, les ressources naturelles énergétiques et stratégiques ou les processus d'intégration régionale. Auteur de nombreux articles et ouvrages, il a publié ou co-publié récemment *À la croisée des nouvelles routes de la soie. Coopérations et frictions* (Presses de l'Université du Québec, 2022), *La guerre par d'autres moyens : rivalités économiques et négociations commerciales au 21^e siècle* (Les Presses de l'Université de Montréal, 2021), *La puissance décomplexée de la Chine* (Les Presses de l'Université de Montréal, 2020), *Manuel de géopolitique. Enjeux de pouvoir sur des territoires* (Armand Colin, Paris, 2020), *L'Asie du Sud-Est contemporaine* (Presses de l'Université du Québec, 2020), *Marges et frontières de la Chine* (Les Presses de l'Université de Montréal, 2020).

LES GRANDS TRAITÉS COMMERCIAUX EN ASIE-PACIFIQUE

Éric Mottet

L'Asie-Pacifique est la zone géographique par excellence des accords commerciaux préférentiels bilatéraux, puisqu'elle regroupe près de la moitié des accords de ce type dans le monde. En novembre 2021, d'après la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, une agence des Nations Unies, on en dénombrait 311, d'ores et déjà en vigueur (195), signés et en attente de ratification (19) ou en cours de négociation (97), pour l'ensemble de la région Asie-Pacifique¹. La prolifération de ces accords montre toutes les difficultés d'une négociation sur la libéralisation multilatérale du commerce à l'échelle régionale. La principale faiblesse de l'Asie-Pacifique est l'absence de confiance politique mutuelle entre les grandes puissances, particulièrement entre la Chine, l'Inde, le Japon et les États-Unis. Cette absence de confiance participe à l'affaiblissement du poids de chacune dans l'établissement des règles commerciales au sein de l'ordre régional et mondial.

Depuis 2020, les négociations de nombreux accords commerciaux en cours sont suspendues ou retardées en raison de la pandémie de COVID-19, les pays ayant reporté leur attention sur les urgences sanitaires et les contractions économiques. De ce fait, moins de partenariats commerciaux ont été ratifiés depuis l'apparition de la pandémie. Seuls 4 nouveaux accords ont été signés en 2021 (en novembre), soit une baisse par rapport aux 13 de 2019 et aux 11 de 2020.

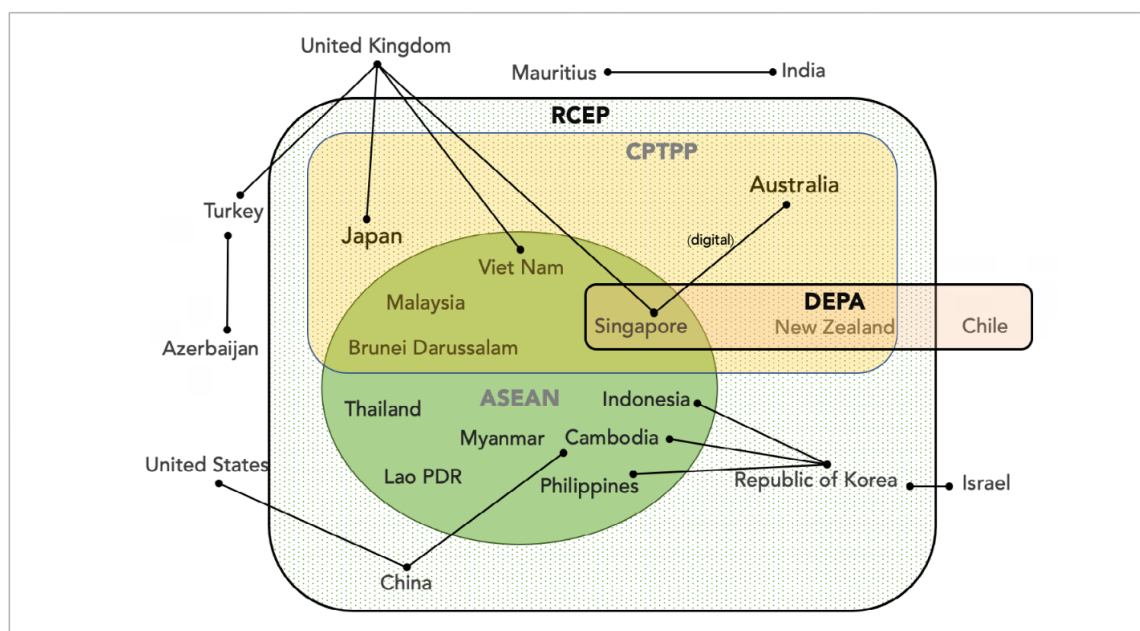
C'est dans ce contexte que le leadership de l'*Association des nations de l'Asie du Sud-Est* (ASEAN)² dans les projets d'intégration régionale est devenu une solution acceptable pour toutes les parties, comme l'illustre le Partenariat économique régional global (*PERG*, ou en anglais le *Regional Comprehensive Economic Partnership*), projet d'accord de libre-échange entre 15 pays (voir figure 1), depuis le retrait de l'Inde en novembre 2019, autour de l'océan Pacifique et du nord de l'océan Indien. Le *PERG* regroupe, en plus des dix pays membres de l'ASEAN, cinq autres pays, à savoir la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il constituerait le premier accord commercial à l'extérieur de l'Organisation mondiale du commerce réunissant les trois grands pays de l'Asie du Nord-Est ; il revêt donc une importance économique considérable.

Ce chapitre analyse l'état d'avancement des trois grands projets de partenariats commerciaux multilatéraux dans lesquels sont impliqués bon nombre de pays de l'Asie-Pacifique, à savoir le *PERG*, l'*Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste* (*PTPGP*), auquel participe le Canada, et la Communauté économique de l'ASEAN (CEA).

1 « Preferential Trade Agreements in Asia and the Pacific 2021/2022 » (18 novembre 2021), en ligne : UN ESCAP <unescap.org/kp/2021/preferential-trade-agreements-asia-and-pacific-20212022>.

2 L'ASEAN regroupe dix pays, à savoir la Birmanie (ou Myanmar), Brunei, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam.

Figure 1 : Grands accords commerciaux multilatéraux d'Asie-Pacifique (janvier 2020)



Source : UN ESCAP, Preferential Trade Agreements in Asia and the Pacific 2021/2022, en ligne : <www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/APTIT_PTA_20212022.pdf> à la p 5.

Tableau 1 : Comparatif des grands accords commerciaux d'Asie-Pacifique

	Population (en milliards)	PIB combiné (en milliards de dollars américains)	Pays participants (nombre)
PERG	2,3	29 000	15
PTPGP	0,5	10 000	11
CEA	0,66	3 000	10

Source : Compilation de l'auteur.

I. Le PERG pour consolider les accords commerciaux actuels

Contrairement à ce qui est souvent avancé, le PERG n'est pas un projet chinois destiné à répondre à l'initiative américaine de Partenariat transpacifique (PTP) – qui est devenu le *PTPGP* après le retrait américain – ou à la concurrencer. Dès le départ, l'idée fondamentale du PERG, promue par l'ASEAN (l'Indonésie en tête), est de consolider les accords de libre-échange bilatéraux du type ASEAN+1 (avec l'Australie, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, le Japon et la Nouvelle-Zélande).

A. Les inefficacités commerciales dues à l'effet dit « bol de nouilles »

Malheureusement, ces accords ont des contenus différents, ce qui crée ce que l'on a coutume d'appeler en Asie l'effet « bol de nouilles ». Pour les entreprises et les administrations chargées de les mettre en œuvre, cela signifie beaucoup de complexité et de confusion pour finalement devenir ingérable³. À la racine du problème se trouve le contrôle de l'origine et de la nationalité des produits. Pour pouvoir bénéficier des avantages du libre-échange, un produit malaisien exporté vers la Chine, par exemple, 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 ne soient maquillés en produits malaisiens. À l'heure où la fabrication de nombreux produits est fragmentée dans une chaîne de valeur mondiale⁴ et installée dans différents pays, l'origine nationale des produits devient difficile à déterminer. Plus encore, cela devient impossible quand l'empilement des accords de libre-échange multiplie les règles de définition de l'origine, au point que ces accords sont finalement peu utilisés⁵. Pour y remédier, l'ASEAN a pris l'initiative de les fusionner dans un accord régional élargi de partenariat économique, le *PERG*, dont les négociations ont débuté officiellement lors du Sommet de l'Asie de l'Est à Phnom Penh le 20 novembre 2012, ce qui a donné lieu à la rédaction d'un guide de négociation, *Guiding Principles and Objectives for Negotiating the RCEP*⁶, validé par les 16 pays concernés (avec l'Inde jusqu'en 2019). En fin de compte, il s'agissait de créer une zone de libre-échange commune à tous ces pays en éliminant les barrières tarifaires restantes, en libéralisant progressivement les services et en facilitant les investissements directs étrangers (IDE) entre les pays partenaires.

De même, la composition du groupe ne reflète pas la volonté chinoise, mais plutôt la position japonaise. Plus précisément, alors que la Chine était favorable à un groupe plus restreint (celui de l'ASEAN+3, qui laisse de côté l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande), le Japon penchait pour une configuration plus large, celle préconisée avec le *Partenariat économique global pour l'Asie de l'Est* (ou, en anglais, *Comprehensive Economic Partnership for East Asia*), projet évoqué par Tokyo dès 2006. C'est donc bien sous la pression du Japon que l'Inde a finalement été incorporée dans le *PERG*⁷. Les craintes exprimées par de nombreux observateurs de voir Beijing fixer les règles du jeu commercial en Asie-Pacifique sont donc largement infondées. Toutefois, il ne fait aucun doute que le projet du *PERG* n'aurait pu démarrer sans l'appui de la Chine. A priori, l'ASEAN a joué un rôle de leader dans la négociation du *PERG*, mais compte tenu de l'importance de la Chine, elle n'a pas été en mesure d'imposer ses conditions. Le *PERG* aura une portée très large, depuis le commerce des biens et services jusqu'aux IDE, en passant par la coopération économique et technique, la propriété intellectuelle, la concurrence et le règlement des différends⁸. En tout état de cause, les hésitations de l'Inde, confirmées par son retrait des négociations en novembre 2019, sur le contenu du *PERG*, jugé par Delhi à l'avantage de la Chine, tendent à prouver qu'il existait lors des négociations des résistances aux demandes de Beijing. Souvent considéré comme une version adoucie du *PTPGP*, le *PERG* est plus favorable aux pays de l'ASEAN et à la Chine, avec moins de demandes d'harmonisation des normes environnementales, des références moins strictes au code du travail (y compris contre la corruption) et une mise en place plus lente de la réduction des barrières tarifaires.

3 Éric Mottet et Bruno Jetin, « L'Asie du Sud-Est et les chaînes de valeur » dans Mathieu Arès et Éric Boulanger, dir, Christophe Colomb découvre enfin l'Asie : intégration économique, chaînes de valeur et recomposition transpacifique, Montréal, Athéna, 2016, 1.

4 La production et la distribution des biens ou des services sont maintenant réalisées au sein d'un « réseau de production mondial » aussi appelé « chaîne de valeur mondiale ».

5 Bruno Jetin, « Laos : économie contrastée, positionnement régional et continuité du pouvoir » dans Abigaël Pesses, dir, L'Asie du Sud-Est 2016 : bilan, enjeux et perspectives, Bangkok, IRASEC, 2016, 221.

6 « Les principes et objectifs guidant les négociations de *PERG* » [notre traduction] (20 novembre 2012), en ligne (pdf) : ASEAN <asean.org/wp-content/uploads/2012/05/RCEP-Guiding-Principles-public-copy.pdf>.

7 François Nicolas, « La Communauté économique de l'ASEAN : un modèle d'intégration original » (2017) 82:2 Politique étrangère 27.

8 Voir la page d'information de l'ASEAN sur le *PERG*, en ligne : ASEAN <asean.org/?static_post=rcep-regional-comprehensive-economic-partnership>.

B. Le *PERG* comme pivot d'une intégration régionale asiatique

Pour l'Asie-Pacifique, le ralentissement du commerce international mondial est un problème aigu, accentué par la pandémie de COVID-19, car de ces échanges dépendent sa participation dans la chaîne de valeur mondiale ainsi que le maintien de taux de croissance élevés, favorisant la sortie de l'état de pauvreté de nombre de populations. L'Asie, l'Europe et l'Amérique du Nord sont restées les principaux marchés d'exportation de l'ASEAN. En effet, près des deux tiers du commerce de l'ASEAN sont effectués au sein du continent asiatique. Le ralentissement économique de ses partenaires a eu des conséquences importantes pour les pays du Sud-Est asiatique. Ainsi, pour l'ASEAN, le *PERG* doit permettre de faire repartir à un niveau élevé la croissance économique, de relancer l'économie post-COVID, de conquérir de nouveaux marchés et de s'affirmer comme le centre de gravité de l'Asie.

Depuis le retrait de l'Inde, le *PERG* regroupe deux des plus grandes économies du monde, c'est-à-dire la Chine et le Japon. Pris dans son ensemble, le *PERG* totalise 2,3 milliards d'habitants, soit 28 % de la population mondiale, pour un produit intérieur brut (PIB) total avoisinant les 29 000 milliards de dollars (les États-Unis avaient un PIB de 22 500 milliards de dollars en 2021), ce qui représente environ 30 % du volume mondial. À n'en pas douter, l'Asie-Pacifique peut s'appuyer aujourd'hui sur la demande interne de milliards de consommateurs et la croissance continue des classes moyennes, donc s'orienter vers le développement de ses échanges intrarégionaux. C'est dans ce contexte qu'on peut considérer le vaste intérêt porté par les pays de la région au *PERG* et à son modèle d'intégration économique.

Il n'en demeure pas moins que le *PERG* soulève la question de la pertinence d'un accord multilatéral à l'échelle de plusieurs pays dans une région qui compte d'ores et déjà une somme impressionnante d'accords commerciaux bilatéraux. On constate que la mise en place du *PERG* n'empêche ni l'Union européenne ni les États-Unis de continuer à signer des accords bilatéraux avec les pays de la région, ni des pays de la région de renégocier des accords bilatéraux existants en vue d'améliorations. Enfin, et surtout, des questions légitimes peuvent être posées sur l'influence et les avantages que la Chine souhaite retirer du *PERG*, notamment en lien avec son poids économique régional.

C. L'entrée en vigueur du *PERG*

Le *PERG*, signé le 15 novembre 2020, est entré en vigueur à compter du 1er janvier 2022⁹. En novembre 2021, dix États parties avaient terminé leur procédure interne de ratification (Japon, Chine, Australie, Nouvelle-Zélande, Singapour, Thaïlande, Vietnam, Brunei, Cambodge et Laos). Le *PERG* est donc entré en vigueur à compter du 1er janvier 2022 pour ces dix pays, du 1er février pour la Corée du Sud et du 18 mars pour la Malaisie. Quant aux trois pays manquants, à savoir les Philippines, la Birmanie et l'Indonésie, le processus de ratification interne devrait avoir lieu dans le courant de l'année 2022. Toutefois, rien n'est moins sûr pour la Birmanie, car plusieurs Parties au *PERG* s'opposent désormais à sa participation à l'accord commercial en raison des préoccupations concernant la prise de pouvoir sanglante par la junte militaire en février 2021.

Comme nous l'avons vu, le *PERG* revêt une importance économique considérable, car il s'agit du premier partenariat commercial en Asie à inclure les trois principaux pays de la région sur le plan économique : la Chine, le Japon et la Corée du Sud. En fait, l'enthousiasme autour du *PERG* est grand étant donné qu'il réduit, entre autres, les droits de douane (pour 91 % des biens) et minimise les obstacles liés aux règles d'origine. Par exemple, la

⁹ Jean-Marc F Blanchard et Wei Liang, « Pondering Anew RCEP's Political Ramification », *The Diplomat* (15 janvier 2022), en ligne : <thediplomat.com/2022/01/pondering-anew-rceps-political-ramifications/>.

règle d'origine commune réduit les coûts des entreprises dotées de chaînes d'approvisionnement couvrant toute l'Asie-Pacifique et permet d'attirer dans les pays du *PERG* les multinationales qui souhaitent établir des chaînes d'approvisionnement dans le bloc, stimulant ainsi les activités de la chaîne de valeur mondiale de la région. Le *PERG* ouvre également les secteurs des services, réduit les charges administratives et améliore la protection des droits de propriété intellectuelle, ce qui devrait avoir des effets positifs importants sur les IDE et le commerce pour l'ensemble des pays signataires. Quant aux droits de douane sur les autres marchandises, ils devraient être progressivement réduits à zéro d'ici 10 à 20 ans.

En outre, le *PERG* pourrait encourager la Chine et le Japon à coopérer dans leurs investissements et à réaliser des situations gagnant-gagnant dans la région, comme en Asie du Sud-Est. Plus précisément, le *PERG* devrait permettre de renforcer l'intégration des chaînes de valeur régionales notamment entre la Chine et l'ASEAN qui est devenue depuis une dizaine d'années une destination privilégiée des investissements japonais, coréens¹⁰ et chinois¹¹. Avec 660 millions d'habitants, l'ASEAN constitue en effet un important réservoir de main-d'œuvre et de consommateurs et un pôle de croissance économique régional de premier plan, notamment grâce aux infrastructures logistiques de Singapour.

Aussi, le *PERG* pourrait non seulement jeter les bases de nouvelles réformes en matière de commerce et d'investissement, mais aussi se développer avec l'arrivée de nouveaux membres tels que Hong Kong, Taïwan ou l'Inde.

D. Le *PERG* est-il une victoire politique pour la Chine?

A priori, la mise en œuvre du *PERG* apparaît comme une victoire politique de la Chine face aux États-Unis dans un contexte de tensions commerciales exacerbées. Toutefois, cette idée présente plusieurs faiblesses.

Premièrement, c'est l'ASEAN qui a mené le processus de négociation du *PERG* et qui l'a fait aboutir. En d'autres termes, la Chine ne peut s'attribuer ni la réussite des négociations ni la signature de l'accord. Par conséquent, rien n'indique que l'ASEAN et d'autres pays de l'Asie-Pacifique prendront des décisions uniquement en faveur des intérêts de la Chine.

Deuxièmement, les effets du *PERG* sur les IDE et le commerce intrarégional ne devraient pas être spectaculaires. Dans ces conditions, il est difficile d'envisager des renforcements multiples et variés entre les États parties au *PERG*. En outre, à la lumière du contexte géopolitique actuel, il est difficile d'imaginer que le *PERG* transforme les relations de la Chine avec le Japon ou la Corée du Sud. La Chine n'améliorera pas non plus de manière significative ses relations diplomatiques avec le Vietnam, les Philippines ou l'Australie du fait des divergences importantes sur les plans géoéconomique et géopolitique.

Troisièmement, le *PERG* n'établit pas de nouvelles règles ou normes et, à de nombreux égards, il représente une validation des normes néolibérales présentes dans la très grande majorité des grands accords multilatéraux et bilatéraux. Autrement dit, le *PERG* ne donne pas à la Chine le pouvoir de fixer de nouvelles règles et normes, même si l'accord privilégie des normes moins élevées que celles des accords « 2.0 » (par exemple, le *PTPGP*), ce que l'ensemble des Parties au *PERG* ont validé.

¹⁰ En 2015, la Corée du Sud était devenue le premier investisseur étranger au Vietnam.

¹¹ Le commerce entre la Chine et l'ASEAN a atteint 519,9 millions de dollars américains en 2020, soit 24,7 % du commerce de l'ASEAN contre 15,3 % en 2009.

En fin de compte, la Chine devra veiller à ce que le *PERG* fournisse des avantages économiques équilibrés à l'ensemble des pays partenaires, sans quoi l'accord ne renforcera pas son propre attrait en tant que destination des IDE et son importance dans les chaînes de valeur asiatiques. En outre, Beijing devra être conscient que ses actions sur le plan géopolitique, notamment en lien avec sa position « conciliante » vis-à-vis de la Russie, influenceront les gains politiques et économiques que la Chine pourra tirer du *PERG*.

Enfin, toutes ces dynamiques interviennent à un moment où rien n'indique que les États-Unis ne proposeront pas leur propre alternative substantielle au *PERG* à travers le projet Indo-Pacifique économique, après s'être retirés du *Partenariat transpacifique (PTP)* en 2017.

II. Le *Partenariat transpacifique global et progressiste*

Le *PTPGP* s'inscrit dans la volonté de créer une forme d'interconnexion¹² permettant aux différents pays de l'Asie-Pacifique concernés de profiter de cette coopération économique. Il s'appuie sur la dynamique de création d'une multitude d'accords commerciaux visibles en Asie-Pacifique depuis une quarantaine d'années. Néanmoins, le *PTPGP* se démarque par sa dimension stratégique. Il a effectivement pour objectif de tisser un ensemble de liens économiques et de règles qui visent à diminuer l'influence croissante de la Chine dans la région¹³. Cet accord cherche par ailleurs à consolider les chaînes de valeur dans une région qui constitue l'épicentre de l'économie mondiale¹⁴. Enfin, rappelons que sept des onze pays parties au *PTPGP* participent également au *PERG*¹⁵.

A. Faciliter les échanges et les initiatives économiques en Asie-Pacifique

Le *Partenariat transpacifique (PTP)* est le fruit d'une longue tradition de coopération économique entre les pays d'Asie, d'Océanie et des Amériques. À ce titre, l'Accord de partenariat économique stratégique transpacifique (*TPSEP pour Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement*), né au milieu des années 2000, est l'ancêtre du *PTP* porté par les États-Unis jusqu'à 2017¹⁶.

Ratifié en 2005 et entré en vigueur le 28 mai 2006, cet accord commercial embryonnaire ne réunissait à l'origine que quatre pays, à savoir Brunei, le Chili, la Nouvelle-Zélande et Singapour. Prévoyant des procédures d'adhésion pour les pays membres du forum intergouvernemental de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique, le *TPSEP* a rapidement attiré l'attention de plusieurs États souhaitant y adhérer. Cet accord a servi de base de négociation entre les 12 partenaires du *PTP* afin de permettre la naissance d'un partenariat économique bien plus large que celui des quatre États originaux du *TPSEP*¹⁷.

Initialement, le *TPSEP* ne rassemblait que quatre nains politiques et commerciaux qui tentaient de résister au rouleau compresseur des puissances de l'Asie-Pacifique. En 2010, les États-Unis ont repris l'idée, avec la volonté de contenir la puissance de la Chine qui s'était rapprochée de l'Asie-Pacifique par des accords de libre-échange. Craignant de perdre son hégémonie dans la région, Washington décide de réinvestir économiquement

12 Christian Deblock et David Dagenais, « De l'intégration à l'interconnexion : le Partenariat transpacifique » dans Arès et Boulanger, *supra* note 3, 33.

13 Éric Mottet, « L'état des négociations du traité de libre-échange transpacifique en Asie du Sud-Est : un accord avec ou sans les États-Unis? » (2017) 48:3-4 *Études int* 371 [Mottet, « Négociations »].

14 Sylvain Zini, « Le partenariat transpacifique : la montagne qui accouche d'une souris? » dans Éric Boulanger, Mathieu Arès et Éric Mottet, dir, *La guerre par d'autres moyens : rivalités économiques et négociations commerciales au XXIe siècle*, collection Politique mondiale, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2021, 145.

15 Australie, Brunei, Japon, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Singapour et Vietnam.

16 Christopher M. Dent, *New Free Trade Agreements in the Asia-Pacific*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, 2006.

17 Christopher M. Dent, « Paths Ahead for East Asia and Asia-Pacific Regionalism » (2013) 89:4 *Intl Affairs* 963.

(ainsi que politiquement et stratégiquement) l'Asie-Pacifique en proposant la signature du traité de libre-échange transpacifique (ou *PTP*), en février 2016. La suspension par l'administration Obama (en novembre 2016) des démarches visant à assurer la ratification par le Congrès américain du *PTP* avant l'entrée en fonction de Donald Trump a changé la donne.

B. Le retrait des États-Unis, une renégociation et une entrée en vigueur progressive

L'élection de Donald Trump à la Maison-Blanche a été sans conteste un coup dur porté au *PTP* promu par l'administration Obama (2008-2016). Cet accord avait pour ambition assumée de replacer les États-Unis au centre de l'échiquier asiatique et d'endiguer la puissance montante qu'est la Chine. À la suite de quoi, le gouvernement libéral canadien de Justin Trudeau, bien soutenu par le Japon, a profité de la défection américaine pour imprimer une couleur progressiste à l'accord. Sans tout renégocier, les pourparlers ont abouti en mars 2018 et généré le nouvel *Accord de Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP)*.

Le *PTPGP* est entré progressivement en vigueur, tout d'abord entre six pays le 30 décembre 2018 (Australie, Canada, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande et Singapour), puis avec un septième le 14 janvier 2019 (Vietnam), et enfin un huitième le 19 septembre 2021 (Pérou). Pour les autres signataires, Brunei, la Malaisie et le Chili, le *PTPGP* entrera en vigueur 60 jours après qu'ils l'aient ratifié.

Le partenariat dont le texte final a été consolidé en février 2016 est constitué de 30 chapitres¹⁸ qui couvrent l'ensemble des domaines de la réglementation économique. En plus des dispositions relatives à la libéralisation du commerce des biens et des services, l'accord est doté d'un ensemble de chapitres traitant des sujets couverts, depuis l'*ALÉNA*, par les accords commerciaux : investissement, propriété intellectuelle, marchés publics, concurrence, travail ou encore environnement. Toutefois, de nouveaux thèmes y ont été intégrés comme la gouvernance des entreprises publiques, les petites et moyennes entreprises, le développement ou encore la coopération réglementaire. Les exigences américaines, si elles ont pu être revues à la baisse au cours des renégociations de 2017-2018, en ont malgré tout largement marqué le contenu. C'est notamment le cas pour les exigences en matière de propriété intellectuelle et de droits d'auteur qui vont au-delà des standards internationaux, de même que pour le commerce électronique et les chapitres sur le travail et l'environnement.

Face au succès relatif de l'accord, plusieurs pays ont fait part de leur souhait d'être associés aux prochaines négociations concernant l'élargissement du *PTPGP*. Il s'agit du Royaume-Uni (février 2021), pour lequel les Parties de l'accord ont décidé d'entamer un processus d'adhésion, de la Chine, de Taïwan ou d'autres pays de l'Asie du Sud-Est (Indonésie, Philippines, Thaïlande). Toutefois, cet élargissement, notamment en direction de la Chine, divise les Parties au *PTPGP*. Il s'agit ici d'un défi de taille pour un accord qui a su trouver un nouveau souffle après le retrait des États-Unis.

¹⁸ Le texte complet est disponible sur le site Internet d'Affaires mondiales Canada, en ligne : Affaires mondiales Canada <www.international.gc.ca/global-affairs-affaires-mondiales/home-accueil.aspx?lang=fra>.

III. La Communauté économique de l'ASEAN

En Asie du Sud-Est, la croissance économique des 50 dernières années a été tirée par la diffusion régionale du développement qui s'appuie sur la transmission d'un modèle de politique industrielle (ciblage industriel, canalisation de l'investissement, promotion de l'exportation, protection et soutien des entreprises) issu de l'Asie de l'Est (Japon, Corée du Sud, Taïwan), consolidé en premier à Singapour, puis diffusé dans les grandes économies de la région (Indonésie, Malaisie, Thaïlande) et plus récemment au Vietnam¹⁹.

A. Une région intégrée à l'hypermondialisation de l'économie

Ce modèle a été appliqué dans à peu près tous les pays de la région, mais de manière plus ou moins homogène, avec comme principale conséquence une industrie diversifiée ouverte aux IDE, mais qui est peu montée en gamme. Les objectifs de modernisation et de rattrapage ont été brouillés, hormis à Singapour, par des politiques approximatives et incomplètes dans leur définition, leur hiérarchisation et leur implantation. Il n'en demeure pas moins que l'Asie du Sud-Est se caractérise par un développement économique rapide fondé sur une croissance et une diversification industrielle soutenues, bien que partielles à l'échelle régionale.

Organisées par des firmes multinationales étrangères (FMN), les chaînes de valeur mondiales de l'ASEAN ont structuré l'intégration économique régionale sous sa forme actuelle. L'expansion de ces chaînes en Asie du Sud-Est a été facilitée par plusieurs accords relatifs au libre-échange et à l'IDE. On peut notamment signaler l'*Accord de zone de libre-échange de l'ASEAN*. Signé en 1993 et achevé en 2010, l'*Accord* a totalement éliminé les droits de douane pour 99 % des produits au sein de l'ASEAN-6. Cette zone de libre-échange est parachevée par le lancement de la CEA, un accord qui facilite l'activité des chaînes de valeur mondiales en évitant que les produits intermédiaires échangés par les firmes soient taxés plusieurs fois. La baisse des barrières tarifaires²⁰ a aussi encouragé les FMN à créer ou renforcer les chaînes de valeur mondiales dans l'ASEAN : un accord parallèle, l'*ASEAN Industrial Cooperation*, permettait à deux entreprises (ou à deux filiales d'une même FMN) situées dans au moins deux pays de l'ASEAN de bénéficier de droits de douane compris entre 0 % et 5 % avant l'achèvement de la zone de libre-échange de l'ASEAN. L'élimination des droits de douane dans les pays de l'ASEAN-6 (en 2010) l'a, depuis, rendu caduc²¹.

D'autres accords signés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce ont joué un rôle déterminant dans le renforcement des chaînes de valeur mondiales en Asie du Sud-Est. C'est le cas de l'*Accord sur les technologies de l'information*, entré en vigueur en 1997, dont les cinq pays fondateurs de l'ASEAN sont membres. Il a permis à tous les composants électroniques, c'est-à-dire la majeure partie des produits intermédiaires, de circuler sans droits de douane au sein des chaînes de valeur asiatiques (y compris entre l'Asie du Sud-Est et l'Asie de l'Est). Aujourd'hui, ce sont les barrières non tarifaires²² et l'ensemble des coûts de transaction (comme les coûts de logistique) qui constituent la nouvelle source de gains possible pour stimuler encore davantage les échanges au sein des chaînes de valeur mondiales. On estime le coût des barrières non tarifaires et de logistique à environ 10 %, alors que les droits de douane sont en moyenne de 5 % à l'échelle mondiale et près de 0 % pour l'ASEAN. Or, dans la pratique, il reste beaucoup de progrès à faire dans l'élimination des barrières non tarifaires.

19 Barthélémy Courmont et Éric Mottet, *L'Asie du Sud-Est contemporaine*, 1er éd, collection Asies contemporaines, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2020.

20 Droits de douane que les produits étrangers devront soutenir à leur entrée sur le territoire national ou régional.

21 Éric Mottet, « L'intégration économique de l'Asie du Sud-Est comme modèle à une intégration régionale asiatique? » dans Dominique Caouette et Serge Granger, dir, *L'Asie du Sud-Est à la croisée des puissances*, collection Confluences asiatiques, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2019, 71.

22 Obstacles mis à l'entrée de marchandises étrangères (limitations quantitatives, normes sanitaires, normes techniques, formalités administratives contraignantes, exigences d'étiquetage, d'emballage et de traduction, etc.).

Le problème pour la région est que l'élimination des droits de douane et la difficulté à éliminer dans la pratique les barrières non tarifaires privent les pays membres de l'ASEAN de mécanismes d'incitation à continuer d'intégrer leurs économies²³. Pour y remédier, l'ASEAN a pris l'initiative de créer une communauté économique.

B. La Communauté économique de l'ASEAN, un projet d'intégration perfectible

Projet strictement propre au Sud-Est asiatique, la CEA, lancée discrètement le 31 décembre 2015, a mis en lumière la construction régionale d'une vaste zone de libre-échange aux objectifs ambitieux. En effet, les membres de l'ASEAN, conscients de la nécessité de se regrouper pour parvenir à accroître leur influence sur la scène internationale (et à éviter d'être marginalisés par la Chine), ont concrétisé avec la CEA le processus d'intégration économique entamé en 2003. La CEA, qui doit à terme permettre la création d'un marché unique en 2025, vise à faciliter la circulation des flux de capitaux et à libéraliser les flux de biens, de services, d'investissements et de main-d'œuvre qualifiée dans la région afin de tirer profit de la structure complémentaire des différents pays. Les différents sommets et forums ont mis en relief le fait que beaucoup reste à faire pour traduire la volonté politique dans les faits. Les acteurs économiques se heurtent, pêle-mêle, à la lourdeur administrative des procédures douanières (malgré la mise en place du guichet douanier unique), à la relative faiblesse des échanges au sein de l'ASEAN, à la conservation par les pays membres de leurs politiques nationales d'immigration et d'accréditation professionnelle, à l'accessibilité difficile au financement des banques commerciales, à la mise en place laborieuse d'une politique de la concurrence et à l'absence d'un régime harmonisé de protection des droits des consommateurs. Ces difficultés se retrouvent également dans le domaine de la libéralisation des investissements : l'hétérogénéité des niveaux de développement des infrastructures et des climats d'investissement limite la transposition des initiatives régionales à l'échelle nationale et certains pays, comme l'Indonésie et les Philippines, connaissent au contraire un renforcement des mesures protectionnistes, notamment en matière d'exploitation et d'exportation des ressources naturelles²⁴.

Il est admis que l'une des réalisations phares de la CEA est l'élimination des tarifs douaniers entre États membres. La nouveauté concerne uniquement les derniers arrivants (Birmanie, Cambodge, Laos et Vietnam) étant donné que l'ASEAN-6 les avait éliminés dès 2010. L'autre mesure mise en avant est l'adoption d'un guichet unique de l'ASEAN qui doit permettre aux entreprises de dédouaner et de réexporter les produits en une seule fois (comme cela existe pour l'Union européenne). Ce service offert aux entreprises devait être en place dès 2012 pour l'ensemble des dix pays, mais le manque de coordination des agences concernées et l'absence de fonctionnaires formés n'ont pas permis de déployer le dispositif dans l'ensemble des États membres. Finalement, en 2014, seuls quatre pays disposaient d'un guichet unique (Indonésie, Malaisie, Philippines et Singapour)²⁵.

En outre, au-delà du maintien de nombreuses barrières non tarifaires et de l'absence de guichet unique, les coûts de transport et de logistique (coûts du commerce) des marchandises et des services sont très élevés au sein de l'ASEAN, notamment en raison du fait que les voies de communication et de transport (malgré plusieurs projets structurants intra et interétatiques) sont soit sous-dimensionnées soit en mauvais état, voire inexistantes dans certains cas. De plus, il ne faut pas oublier que l'Asie du Sud-Est est une construction régionale partagée

23 L'Union européenne a résolu cette difficulté en créant le marché unique en 1986, mais il a fallu des années, et une institution *supranationale* dotée de réels pouvoirs, la Commission européenne, pour mettre en œuvre le marché unique en promulguant des directives européennes et des pratiques qui n'existent pas au sein de l'ASEAN.

24 Mottet, « Négociations », *supra* note 13.

25 Yann Duval et Emilie Feyler, « Intra and Extraregional Trade Costs of ASEAN Economies: Implications for Asian Regional Integration » dans Bruno Jetin et Mia Mikic, dir, ASEAN Economic Community, New York, Palgrave Macmillan, 2016, 153.

en deux sous-groupes, l'un continental, l'autre insulaire, rendant les échanges commerciaux difficiles entre les deux entités géographiques.

Par conséquent, 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). En fait, le commerce entre les trois pays d'Asie du Nord-Est a un coût plus faible que celui interne à l'ASEAN, alors même qu'aucun accord de libre-échange ne lie les trois États. Dans la CEA, le Cambodge, le Laos et le Vietnam ont les coûts les plus élevés, à tel point qu'il coûte moins cher à l'Indonésie, à la Malaisie, aux Philippines et à la Thaïlande de commercer avec l'Union européenne ou l'Amérique du Nord que d'échanger avec ces trois États membres de l'ASEAN. Cela explique en partie pourquoi, malgré la volonté de l'Association, le commerce au sein de celle-ci reste modeste et ne représente qu'environ 25 % du commerce interne à l'ASEAN²⁶.

Si l'ensemble des pays de l'Association s'est investi pour parvenir à mettre en place des mécanismes nécessaires à l'accélération du processus d'intégration au sein de l'ASEAN, ce qui reste un chantier colossal, le mode de fonctionnement de l'ASEAN (obsession du consensus, aucun pouvoir contraignant sur les États membres), qui est historiquement un frein à la construction communautaire, n'insuffle pas un dynamisme suffisant capable de donner une nouvelle impulsion à cette construction. La CEA marque le pas, la réalisation du marché unique est une perspective d'autant plus lointaine que deux accords concurrents impliquant l'ASEAN sont maintenant effectifs (le *PERG* et le *PTPGP*) et que certains de ses membres brouillent les cartes et poussent certains pays à privilégier des relations bilatérales ou multilatérales avec des partenaires extérieurs à l'Asie du Sud-Est.

26 Autour de 50 % pour les pays de l'Union européenne.



Il ne fait plus aucun doute que la région Asie-Pacifique est le nouveau centre de gravité de l'économie mondiale. Les chaînes de valeur mondiales y sont largement représentées, de même que les centres de décision économique et les incubateurs d'innovations. Quant aux grands accords commerciaux, ils contribuent de façon positive à l'approfondissement de l'intégration économique régionale et à la coopération entre les pays membres.

Toutefois, ces mêmes accords ont été mis en place dans une région à l'environnement géopolitique complexe. Les inquiétudes et les tensions telles que les différends territoriaux en mer de Chine méridionale et orientale, le nucléaire nord-coréen, Taïwan, les droits de l'homme, l'initiative la Ceinture et la Route (*Belt and Road Initiative*), les visions divergentes de l'Indo-Pacifique, l'*AUKUS*²⁷, le *QUAD*²⁸ et bien d'autres, peuvent à terme éliminer ou diluer les effets positifs d'un accord commer

Malgré les tensions, la Chine gagne en influence politique et économique grâce au *PERG*, entré en vigueur en janvier 2022, et tout porte à croire que les grands accords d'Asie-Pacifique renforceront davantage l'attrait de la Chine sur le plan commercial. Toutefois, les États-Unis sont aussi à la recherche de partenaires en apportant des garanties économiques avec l'Indo-Pacific Economic Framework (*IPEF*²⁹). L'*IPEF*, lancé le 23 mai 2022 et qui n'est pas un accord commercial, a néanmoins pour objectif, d'une part, de faire oublier le retrait de l'administration Trump du *TPP* en 2017, et, d'autre part, de concurrencer le *PERG*.

²⁷ Australia, United Kingdom et United States ou AUKUS est une alliance militaire tripartite rendue publique le 15 septembre 2021.

²⁸ Le dialogue quadrilatéral pour la sécurité ou QUAD est un groupe de coopération militaire et diplomatique informelle entre les États-Unis, l'Inde, le Japon et l'Australie.

²⁹ Le Cadre économique pour l'Indo-Pacifique comprend 13 pays : États-Unis, Japon, Inde, Australie - les quatre états composant le format diplomatique du QUAD - ainsi que Brunei, Corée du Sud, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam.