

**Datar**

SciencesPo.

CERI
CNRS**COESIONET****RESEAU D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LA COHESION ET LES TERRITOIRES EN EUROPE**

Intégrations régionales et Développements Economiques et Politiques en Asie du Sud-Est

Note 3

Les organisations regionales et sub regionales ASEAN, Pôles de croissance, GMS

François Bafoil

Directeur de recherche au CNRS / CERI

Francois.bafoil@sciences-po.fr**Novembre 2012**

Ce programme est co-financé par l'Union Européenne dans le cadre d'Europ'Act.
L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional

Introduction

Cette note traite de la problématique de l'intégration régionale dans son aspect macro avec l'ASEAN et méso avec les coopérations sub régionales.

La première partie se penche sur l'Asean, ses principes de fonctionnement, son évolution sur quatre décennies.

La deuxième, sur la coopération régionale sub régionale par l'intermédiaire des pôles de croissance (Growth Poles) Sijori, puis IMT, BIMP,

La troisième, sur la coopération au sein de la région du Mékong, dont le GMS est la dernière et la plus réussie des formes de coopération sub régionales.

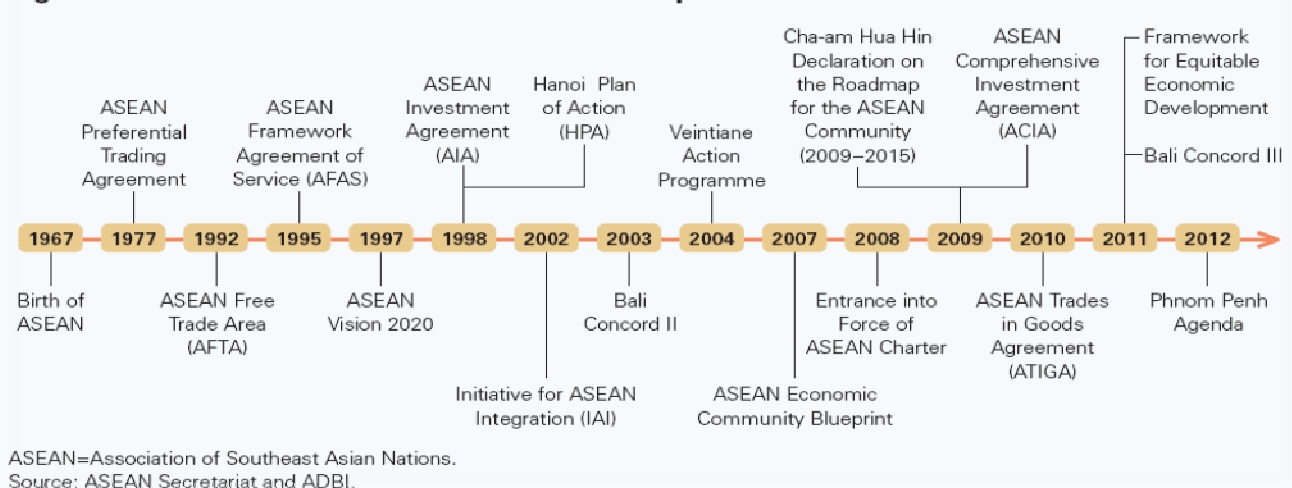
La conclusion s'attache aux obstacles et aux limites de ces coopérations sub régionales.

I. ASEAN Une construction historique

L'Asean a été créée en 1967. Quarante cinq ans plus tard, l'organisation est toujours présente sur la scène internationale, incluant plus de membres qu'à l'origine et ayant réussi à résoudre nombre de conflits durant quatre décennies. Cette seule remarque donne à penser la force de l'association du sud – est asiatique, en dépit mais aussi en raison de ses principes fondateurs de fonctionnement qui n'ont pas varié du début à aujourd'hui.

Les étapes de la coopération économique de l'ASEAN

Figure 1.1. Milestones of ASEAN Economic Cooperation



Les années 1970 et 1980

Quand l'Asean apparaît sur la scène internationale, l'histoire de la coopération régionale en Asie du Sud-est est déjà longue¹.

On note en 1943, la création par les anglais d'une South –East Asia Commmmnal (SEAC)

¹ Donald Weatherbee, 2010, International Relations in Southeast Asia, The Struggle for Autonomy, ISEAS Publishing, Singapore, (2d edition).

Le début des années 1960 avait vu la création de la Southeast Asia Ministers of Education Organization (SEAMEO) in 1965 et en 1969, la création du Asian Institute of Technology (AIT)

Le principal pas en avant est accompli en 1967 avec la création de l'ASEAN en 1967 par 5 pays: Indonésie, Malaisie, Les Philippines, la Thaïlande et Singapour (Brunei Darussalam s'y joindra en 1984). C'est la réponse à la menace communiste². D'emblée les principes de l'Asean sont fixes et ne bougeront pas Durant les quatre décennies suivantes. Ils reposent sur les principes de :³

- souveraineté nationale,
- non interférence dans les affaires d'un pays membre⁴
- non partage de la souveraineté (*non pooled sovereignty*)
- informalité et consensus⁵

En d'autres termes, il s'agit d'une régulation faible (*loose regionalism*, cf. la note 2), promue par une collection d'Etats dits faibles décidés à coopérer⁶ au sein d'un jeu international dominé par les grandes puissances : hier les Etats Unis, la Russie et le Japon, auxquelles s'ajoute désormais la Chine.

C'est véritablement en 1976 quand s'achève la guerre indochinoise et que s'opère le rapprochement sino américain, que la peur d'être reléguée comme arrière-cour des grandes puissances pousse l'Asean à l'action : c'est le Traité pour l'Amitié et la Coopération. Il stipule le respect de l'intégrité territoriale, la souveraineté politique des signatures et renouvelle les principes de renonciation à la force et de non interférence dans les affaires intérieures d'un membre. Enfin, il est strictement précisé qu'aucune sanction ne doit frapper celui qui ne respecte pas les règles, sinon les coûts "moraux" de la délégitimité à l'extérieur. Comme l'écrit Acharya

² « Asean's cement has not been a cooperative, let alone integrative, economic, social or cultural progress. Its cement has been political solidarity in facing external challenge. As those challenge have changed, so too has ASEAN », Donald Weatherbee, 2010, International Relations in Southeast Asia, The Struggle for Autonomy, ISEAS Publishing, Singapore, (2d edition).p. 93

³ « à l'inverse de l'UE, l'Asean se caractérise par une faible capacité à légiférer, voire par une aversion pour les dispositifs institutionnels et juridiques contraignants. Règles et obligations sont limitées au minimum. Les codes de conduite et les principes sont favorisés par rapport aux accords et les conflits sont toujours gérés, à défaut d'être résolus, de manière interne. Mais l'approche très consensuelle et les méthodes très informelles de l'Asean, efficaces en période de croissance économique et entre pays qui ont appris à se connaître durant trois décennies d'interactions, de rencontres et d'activités communes ne sont pas forcément adaptées à une Asean élargie à quatre nouveaux membres, totalement novices dans les us et coutumes de l'organisation. De ce fait, la tradition Asean « être d'accord pour être en désaccord sans être désagréable » (« to agree to disagree without being disagreeable ») reste difficile à appréhender pour les nouveaux membres, peu familiers des subtilités d'usage dans la multitude des comités et des sous comités. En outre la méthode du « plus petit dénominateur » commun risque d'appauvrir considérablement le contenu des décisions » Ruth Batatmyong & Vathana Pholsena, 2004, Le Laos au 21^{ème} siècle, les défis de l'intégration régionale, Irasec, 2004p. 38 cf également, Sophie Boisseau du rocher, 1998, *L'asean et la construction régionale en Asie du Sud Est*, L'Harmattan, Logiques Politiques

⁴ "Asean doctrine of non interference was, in important part, an expression of a collective commitment to the survival of its non communist regimes against the threat of communist subversion" Acharya p. 58. Pour Nesadurai, "the principle of non interference in the internal affairs of members countries and the search for accommodation and consensus have traditionally guided decision-making and behaviour in the association – collectively termed "the ASEANway" has remain a constant feature of ASEAN institutions.... "Flexibility and search for consensus have remained key design features of all Asean institutions which continue to emphasize intergovernmental decision-making" " Yueng Faong Khong, Helen E. S. Nesadurai, "Hanging together, institutional design and cooperation", in *Crafting cooperation* (pp. 32 – 82), p. 33 34

⁵ informality is best understood as a device for minimizing the impediments to cooperation at both the domestic and the international levels' Lipson 1991 cf www.asean.or.id asean 2020

⁶ "they decided to form ASEAN as a mechanism for regional rapprochement, anticipating that participations in the Association would help moderate the currently unrestrained competitive dynamics between their countries"... "Asean was constituted as a diplomatic process of mutual accomodation between its members during this period " Acharya, p. 40

dans son ouvrage de base sur l'Asean : "Asean is geared more by conflict avoidance rather than by conflict resolution"⁷.

Les années 1990

C'est de nouveau quand les données géopolitiques sont bouleversées à la suite de l'effondrement du communisme de type soviétique que l'ASEAN adopte un nouveau visage : c'est le moment même où la Chine s'impose comme un acteur désormais incontournable. Cela se traduit par un retournement des IDE qui vont massivement se porter sur le grand voisin du Nord (en proportion équivalente de la perte pour l'ASEAN), même si durant la première moitié de la décennie, ces flux profitent encore largement à l'Asie du Sud-est. L'Asean élabore une politique commerciale qui ne va pas cesser.

En 1992 a lieu la signature des Accords de commerce de l'ASEAN, the ASEAN Free Trade Agreement (AFTA). C'est également à ce moment là que se met en place la coopération sub – régionale entre Singapour, la Malaisie et l'Indonésie par l'intermédiaire du « pôle de croissance » Sijori. La voie est lancée pour une vaste stratégie intergouvernementale d'accords de commerce et de connexions.

En 1995, voit le jour l'Accord sur les Services, the ASEAN Framework Agreement on Services (AFAS) ;

En 1997, l'Accord sur les investissements est signé : ASEAN Investment Area (AIA), dont la mise en oeuvre est prévue pour 2011, date ensuite reportée à 2020.

La crise financière de 1997 interrompt brutalement cette croissance. L'Asean y répond efficacement avec la création de l'Asean + three (APT) et celle de la Chiang Mai Initiative (voir note 2)

Ces années de crise financière se doublent d'une autre crise : celle avec les postulants à l'intégration dans l'ASEAN, notamment le Cambodge et le Myanmar. Avec les élargissements, la question est posée en matière de solidarité de la part de l'Asean. Sera-t-elle la même que 30 ans auparavant lorsqu'il fallait répondre au danger communiste ? Les règles fondatrices doivent-elles évoluer vers davantage d'intégration (binding rules) ? Quelle conditionnalité à disposition de l'Asean ? Après quelques réserves, le choix va être fait d'intégrer tous les pays du Mékong, en espérant que cet ancrage dans l'organisation ouverte aux échanges hors Asean distillera les germes de la démocratie au sein de ces régimes, tous autoritaires. Les principes, eux, ne bougent pas.

Le Myanmar. La Junte birmane est soutenue par la Malaisie qui se fait l'avocat de son entrée, avec pour argument le fait que ce maillon essentiel entre l'Inde et la Chine ne peut être laissé à l'extérieur de l'Asean et que par ailleurs, l'intégration régionale va pousser à la démocratie. Pour plusieurs observateurs, la raison en est surtout que L'Asean a eu peur que la Chine ne mette la main sur le Myanmar⁸.

Le Cambodge. Avec le Cambodge, l'Asean est directement confrontée à son principe de non interférence qui fait en réalité le lit des dictatures. Deux mois avant son intégration prévue en juillet 1997 avec le Vietnam et le Myanmar en 1997, le Premier ministre Cambodgien Hun Sen lance un coup d'Etat en récusant les résultats des urnes qui avaient conduit à un gouvernement de

⁷ p. 70

⁸ «Myanmar's ASEAN membership, rather than an asset, has become a cancer eating away at the ASEAN's credibility in the community of democratic nations » Donald Weatherbee, 2010, International Relations in Southeast Asia, The Struggle for Autonomy, ISEAS Publishing, Singapore, (2d edition). p. 96

coalition avec le prince Ramaridh. C'est le début de sa dictature personnelle. Des médiateurs (Thaïlandais, Indonésien et Philippin) de l'Asean sont nommés pour organiser de nouvelles élections. Les "donors" occidentaux suspendent leur aide (sauf l'aide humanitaire). Les Nations Unies laissent vacant le siège du Cambodge. Sous cette pression conjointe, Hun Sen est forcé d'accepter de nouvelles élections en 1998. A leur issue, Ramaridh est nommé Président du Sénat, Hun Sen 1^{er} ministre. En 1999, le Cambodge fait son entrée dans l'Asean. Mais en 2006, Hun Sen force Ramaridh à l'exil. Dans le cas du Cambodge, l'ASEAN voulait absolument trouver une issue à ce qui se promettait sinon d'être de nouveau une guerre civile

Les années 2000

Une nouvelle fois, l'Asean est confrontée au contexte géopolitique mouvant, que deux crises caractérisent.

La première est liée au terrorisme : le Sud-est asiatique est une base essentielle du terrorisme (islamique) notamment avec l'Indonésie et la Malaisie. Les pays dictatoriaux pour l'essentiel en profitent pour se remettre en selle et participer à la coalition antiterroriste. En Thaïlande, Takshin en profite pour conduire des actions arbitraires contre les minorités du sud.

La seconde crise est liée à la guerre en Irak, source de divisions importantes entre les membres de l'ASEAN : l'Indonésie et la Malaisie y sont fermement opposées en raison de leur équilibre interne, les Philippines et la Thaïlande, alliés traditionnels des Américains, se trouvent en pointe du soutien aux armées US.

L'année 2003 voit la création de la Communauté Economique de l'Asean (ASEAN Economic Community (AEC) avec the Bali Concord II).

L'AEC est suivie d'accords complémentaires concernant la sécurité et l'axe socio-culturel (ASEAN Security Area and ASEAN Social-Cultural Community).

2008, l'ASEAN Charter est adoptée, et se compose de trois piliers : sécurité; économique et commerce; socio-culturels.

A ces crises géopolitiques viennent se sont ajoutées dans la décennie les foyers de crise majeures autour de la santé.

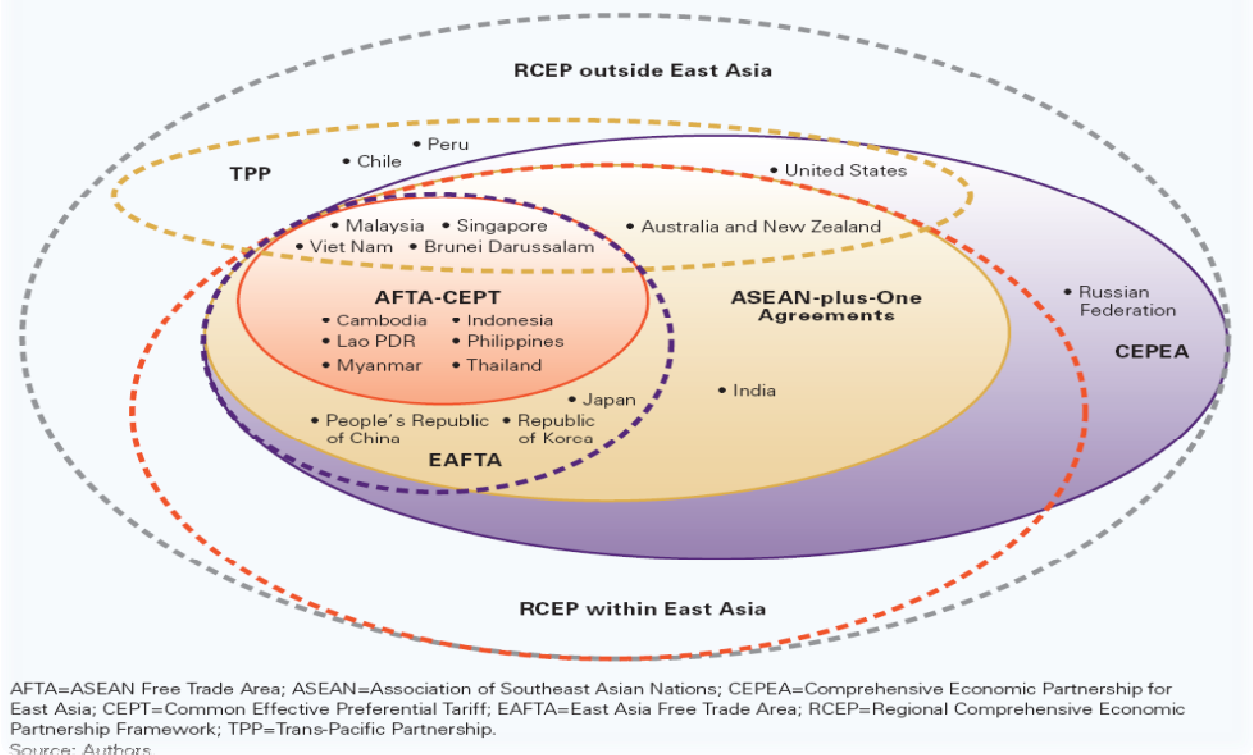
D'abord avec le SRAS (Sars), *Severe Acute respiratory Syndrome*. En 2003. 8000 cas sont recensés, avec une mortalité de 9% des cas et une dissémination très rapide. Au sommet de 2003 les ministres de la santé de l'Asean décident de la création d'une commission d'inspection, et de déléguer à l'agence mondiale de la santé (World Health Organization) la gestion de l'affaire. En termes nominaux du PIB, l'infection a coûté 18 milliards et le total selon l'ADB, en 60 milliards de \$⁹.

Ensuite avec le Sida HIV – AIDS (Vietnam, Thaïlande (580 000), Myanmar (339 000 officiellement, 620 000 selon le représentant de l'UN), Indonésie (193 000). En 1999, une ASEAN Task force est mise sur pied et une série de programmes de travail voient le jour entre les officiels, les donateurs, les ONGs. Mais à l'instar de ce qui se passe en Afrique, le problème n°1 dans le traitement est le coût des traitements antiviraux (il s'élève à 10000 / 15 000\$ par an et par patient). Le Myanmar est particulièrement concerné. Une conférence est tenue en 2007 à Bangkok d'où il ressort que le Myanmar n'est pas en mesure de contrôler l'extension du virus. Une grave crise humanitaire s'ensuit en raison des liens entre pauvreté, sida, absence de soins. S'y ajoutent la crise aviaire et celle du trafic de drogue. La résolution finale du Conseil de sécurité des Nations Unies en janvier 2007 qui affirme que le Myanmar devient un facteur d'insécurité majeure en SEA, se heurte au veto Chinois et au veto Russe. La conclusion s'impose

⁹ Donald Weatherbee, 2010, *International Relations in Southeast Asia, The Struggle for Autonomy*, ISEAS Publishing, Singapore, (2d edition), p. 244

aux yeux de Weatherbee : il n'y a aucune volonté politique d'approfondir la coopération régionale (intégration) et donc un manque patent de volonté de promouvoir des agences de régulation. Le manqué d'initiatives adaptées trahit à ses yeux l'incurie de l'ASEAN.

Figure 1.6. Regional Comprehensive Economic Partnership Framework



Les années 2010

La décennie 2010 s'illustre par de nouveaux conflits, notamment autour de l'énergie avec les oppositions autour des barrages sur le Mékong (note 4), et pour le contrôle des Spratly Island, petites îles étalées dans un espace de 400 000 kms. Les îles Spratly et Paracel sont revendiquées à la fois :

- par la Chine (au motif qu'il y a 23 siècles, la dynastie Hana les possédées),
- par le Vietnam (comme héritage du colonialisme),
- et comme eaux territoriales par la Malaisie, Taiwan et Brunei.

L'enjeu de ces îles est fondamental :

- d'abord en termes de marché puisqu'elles sont placées sur la route vers le Moyen Orient;
- ensuite géopolitique car les US veulent la liberté de transport pour la Navy;
- enfin et surtout économique en raison des réserves de gaz et de pétrole : les réserves estimées entre 105 et 230 billion barils. Le gaz représente une réserve estimée à 2000 trillion de m³.

Pour sortir de l'impasse dans laquelle ce conflit s'est enlisé, les Chinois qui ne renoncent à aucune de leurs prétentions sur les îles, développent une stratégie bilatérale. Son enjeu : contourner l'ASEAN. En juillet 2012 lors du sommet de l'Asean qui a lieu à Phnom Penh Hun Sen refuse de discuter du contentieux. Les autorités cambodgiennes vont jusqu'à couper le micro du ministre malais des affaires étrangères qui s'indignait de la procédure. Pour la première fois de son histoire, un sommet de l'Asean ne se conclut pas par une déclaration commune. Le Cambodge fait figure d'accusé pour s'être plié aux intérêts de la Chine qui, deux mois avant le sommet lui a accordé 2 milliards de \$ d'aides.

II Les accords sub régionaux

Au dense réseau de coopération régionale sont venus s'ajouter à compter des années 1990 des accords intra régionaux. Au titre des accords sub régionaux sous l'égide de l'Asean une distinction doit être faite entre :

Le premier "pôle de croissance" (*growth pole*), celui qui réunit Singapour, Johor en Malaisie et Riau en Indonésie. Son nom est SIJORI. Il s'agit d'un accord intergouvernemental

Et les autres accords qui mettent en scène l'intermédiaire central qu'est l'ADB. Au sein de ces accords, il convient de distinguer :

Ceux qui concernent les pays fondateurs (ASEAN 6);

Et ceux qui concernent les nouveaux, notamment au sein du programme le plus avancé, celui dit du GMS, la région du Grand Mékong.

Enfin, dernière distinction, concernant cette région du Grand Mékong, on note d'autres initiatives plus parcellaires et toutes peu couronnées de succès.

Avec le Sijori en premier lieu, mais avec les autres accords subrégionaux s'imposent deux idées

Celle de la proximité géographique, des complémentarités économiques et du développement des infrastructures pour les renforcer ;

Celle de l'accès au marché mondial.

ASEAN / coopérations sub régionales

	ASEAN	SOUS GROUPES REGIONAUX GMS – IMPBT
Objectif	Politique	économique
Dynamique	Top down	Bottom up
Organisation/ leadership	Ministère des affaires étrangères + ministères sectoriels	Ministères sectoriels (line ministries)
Groupes	accords de commerce + accords sectoriels	projets "champions" qui puissent tirer le développement, principalement les infrastructures GMS

	Pays	les politiques sectorielles
ASEAN 1967	Les 5 fondateurs : Indonésie, Thaïlande, Les Philippines, Malaisie et Singapour, puis Brunei, puis dans la décennie 1990, CLMV : Cambodge, Laos, Myanmar, Vietnam	Commerce, énergie, agro alimentaire, agriculture et sylviculture, finance, minéraux, transport, télécommunications et tourisme.
GMS 1992	Cambodge, Laos PDR, Myanmar, Thaïlande, Viet Nam et les deux provinces autonomes de Chine d'abord le Yunnan et ensuite en le Guangxi	transport, télécommunications, énergie, environnement, tourisme, développement des ressources humaines, commerce, investissement, agriculture
IMT GT 1993	The Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle (IMT-GT) the Southern part of Thailand, Northern part of Malaysia and the Sumatra Island of Indonesia,	industries agro alimentaires, environnement, tourisme et transport, facilitation du commerce et ressources humaines, mobilité du travail
BIMP- EAGA 1994	Le pôle Brunei-Indonésie-Malaisie- Philippines qui comprend Brunei, les provinces de l'Est de l'Indonésie, Les	industries agro alimentaires, environnement, tourisme et transport, facilitation du

	Etats Sarawak et Sabah de Malaisie et la région sud des the Philippines.	commerce
--	---	----------

1. La Banque ADB (*Asian Development Bank*)

La Banque (BAD) remplit un rôle essentiel : celui d'être un acteur non politique qui finance et accompagne les projets de liaison qui maillent le territoire de l'ASEAN. La BAD intervient véritablement lorsque l'Asean réapparaît sur la scène à la chute du communisme de type soviétique, fragilisant les émules du Mékong et lorsque le Vietnam se retire du Cambodge. C'est à ce moment là, au début des années 1990, que sont lancés d'un côté la dynamique des accords de commerce (FTA) et de libéralisation des flux, et les grands projets infrastructurels qui vont mailler le territoire du sud-est asiatique.

La grande affaire du moment, se sont les infrastructures. 20 ans plus tard, l'exigence de « *connectivity* » est associée à celle de « *community* » qui cherche désormais à favoriser les contacts entre les populations via le marché (« *competitiveness* »). Ce sont les 3 « C ». Ils traduisent une volonté de développement régional intégré. La vision basique (*hard infrastructures*) des autoroutes de transport ne suffit plus. Il faut qu'elle soit accompagnée d'une stratégie de contact (*soft infrastructures*).

La vision de l'intégration régionale

Selon une vision largement partagée¹⁰, les transports réduisent les coûts de transactions, facilitent les échanges et participant de leur croissance, ils sont un facteur essentiel d'intégration régionale. La Banque asiatique du développement en a fait son credo en mettant au cœur de ses initiatives la construction de grandes infrastructures de transport, vite appelées « corridors économiques ». Mailler le territoire d'autoroutes et de lignes de chemin de fer est pensé comme le moyen adéquat pour connecter les territoires, renforcer la compétitivité par les échanges et rapprocher les communautés humaines. Cette stratégie a été d'autant plus plébiscitée qu'elle a permis de mettre en avant l'acteur non politique qu'est la Banque, sans toucher aux prérogatives des Etats qui demeurent souverains à leurs frontières. Elle a également levé nombre de problèmes qui étaient liés au passage des frontières. Même si ces derniers subsistent encore et représentent – on va le voir plus bas – les plus importants obstacles à la coopération, ils n'en facilitent pas moins désormais le passage beaucoup plus rapidement qu'auparavant¹¹.

On note par ailleurs que le rôle de la banque est très limité dans son action par ce qui fait justement sa force : sa capacité d'expertise et de bailleur de fonds, rôle auquel les mandataires entendent bien le réduire. Soumis aux Etats, la banque ne peut en conséquence rien leur imposer, même si un observateur considère que la banque essaie de promouvoir un « néo libéralisme fondé sur la discipline¹², tandis que le politologue britannique Christopher Dent la voit comme l'instance qui essaie de pousser le « *developmental regionalism* »¹³.

Cela admis, les faits sont têtus et les obstacles demeurent massifs. En de nombreux cas, l'implantation d'autoroutes ou de lignes à grande vitesse se fait au mépris des territoires intermédiaires qui sont les laissés pour compte du développement. Loin de diffuser le développement, ces lignes profitent aux deux extrémités de la ligne, aux dépens de ce qui les réunit. Le Laos est souvent cité comme l'exemple phare de cette mise à l'écart des territoires par des infrastructures dont la mise en œuvre répond à l'ambition géopolitique de ses promoteurs, et pas à l'intérêt des populations internes concernées. Sans parler des coûts environnementaux qu'ils peuvent occasionner, et des coûts en termes de communautés. Si, donc on peut supposer qu'en certains endroits les marchés s'accroissent aux points frontières par exemple, en d'autres ça rate en dépit du fait que ça relie.

¹⁰ Voir la biblio dans l'article avec Ruiwen

¹¹ Ruth Ba,omyong

¹² disciplinary neo liberalism » Rosser en 2009

¹³ Dent 2008

Les corridors du Sud – est maritime.

IMT-GT

Cinq corridors constituent le pôle IMT-GT. Ils relient le Sud de la Thaïlande à la Malaisie et l'Indonésie. Du Sud de la Thaïlande, les quais du corridor de Malacca suivent la côte ouest de Malaisie vers la le Sud de Kuala Lumpur tandis que le second corridor s'étend de Ranong-Phuket en Thaïlande, au travers de la mer d'Andaman vers Banda Aceh en Indonésie, puis file vers le Sud le long de la côté Est de Sumatra vers Palembang. Ces deux corridors traversent en plusieurs points les rives de Melaka mais n'empêchent pas que Sumatra soit particulièrement congestionné. Plusieurs travaux sont lancés pour faciliter le transport par déchargement des bateaux et embarquement sur les camions (ro –ro) le long de la mer et les quais de Malacca. Par ailleurs une ligne de chemin de fer devrait rapidement relier le Sud de la Thaïlande au Nord de la Malaisie, et une étude de faisabilité est à l'œuvre pour le chemin de fer Trans-Sumatra.

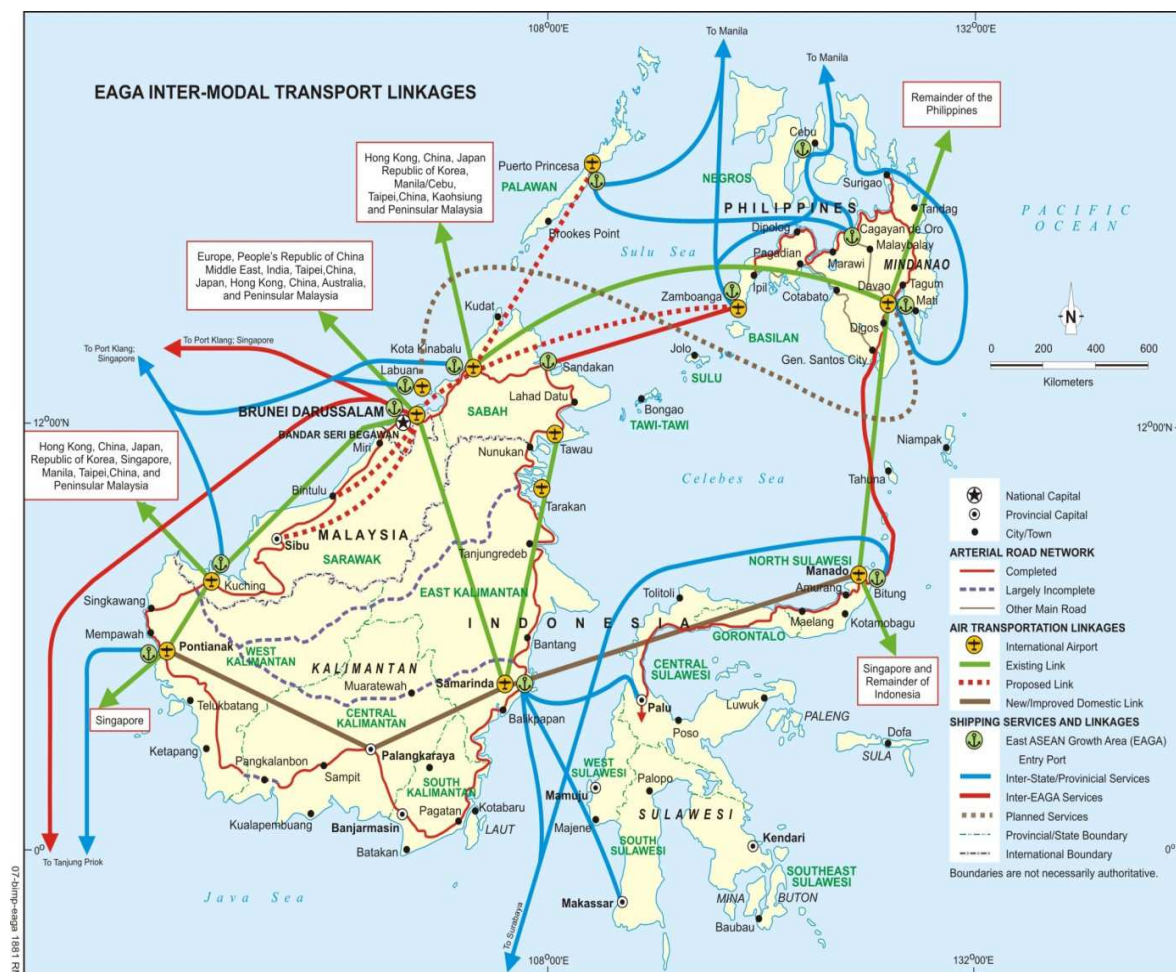


La limite de cette sous région tient non pas tant à la connectivité physique qu'aux complémentarités trop similaires entre les pays participants. C'est d'ailleurs le lot de tous les pays de la région, qui partagent trop d'avantages pour être réellement compétitifs. Si l'on note un nombre important de routes entre la Thaïlande et le Nord de la Malaisie, notamment pour permettre l'accès des ports malais à la mer d'Andaman et plus loin à la baie du Bengale, cependant seule une partie infime transite par ces voies et l'impact sur le local est faible. Par

ailleurs, il n'y a pas de jonction entre IMT et le GMS. Là encore on se heurte au manque d'harmonisation des systèmes frontaliers nationaux

BIMP-EAGA

La région couverte par ce « *Growth Pole* » est peu développée et à part quelques ports, on ne note aucun pôle moteur. Comme le précédent accord, celui du BIMP-EAGA n'a guère fonctionné pendant les 10 années qui ont suivi sa création et c'est seulement à la moitié des années 2000 qu'il est relancé. La région du BIMP-EAGA couvre un grand nombre d'îles et de territoires à partir du Sud des Philippines vers la partie Est de l'Indonésie et les Iles Bornéo. Ce sont des aires économiques pauvres, en retard de développement, à l'exception de Brunei, et souvent très éloignées les unes des autres. Du coup, l'accent est davantage mis sur le commerce, le tourisme, l'investissement et les éco systèmes très diversifiés des régions ; moins sur la connectivité. Les PME sont appelées à jouer un rôle moteur. Plusieurs projets devraient voir le jour dans l'avenir : six ports sont en projet, une route, et un petit projet de transmission énergétique entre l'Indonésie et l'Etat de Sarawak en Malaisie. L'un des objectifs est également d'améliorer les services frontaliers en matière de services logistiques, pour les ports notamment. Ce que l'on appelle les « One – Stop – Service » est un axe majeur des politiques. Or, pour les mêmes raisons que dans le GMS examiné plus bas, les succès se font attendre. Les réglementations nationales politiques l'emportent largement sur les coopérations.



III. La région du Mékong

Comme avec l'Asean, l'histoire de la coopération au sein du Mékong a une histoire déjà longue¹⁴.

1. Histoire

En 1957 est créé le Mekong Committee avec une ambition qui rapproche le Mékong des grandes œuvres de River Basin à l'instar de la Tennessee Valley Authority, de l'aménagement du Rhône, et de la Damodar Valley Corporation.

Ensuite en 1965, le président américain Johnson entend contrecarrer l'influence de la Chine en développant le bassin du Mékong. On y trouve l'idée de tourner le champ de bataille en marché avec le Lower Basin, idée que reprendra un ministre Thaï à l'issue de la chute du communisme de type soviétique.

La guerre indochinoise qui se généralise éteint tous les espoirs d'une coopération par les infrastructures et le commerce. Il faut attendre le début des années 1990 (qu'avait précédé le lancement de la politique du Doi Moi au Vietnam) pour voir les choses évoluer.

La Mekong River Commission qui émerge en 1995 est précédée en 1992 de la création du GMS et de l'ADB comme « *catalyzing force* » « *the emergence of sub-regional schemes was itself a manifestation of the intensified intraregional investments flows and the accompanying trade flows in the Asia – Pacific region* »¹⁵.

Comme on l'a souligné plus haut, il est nécessaire de distinguer ici deux types d'initiatives. Les premières sont le fait de quelques pays riverains du Mékong. Le second est placé sous l'autorité de l'ADB, il s'agit du GMS.

2. Les actions peu coordonnées

L'ASEAN Mekong Basin Development Cooperation (AMBDC)

Au 5^{me} sommet de l'Asean en décembre 1995, les leaders de l'Asean se sont entendus pour lancer un programme d'aide à la région du Mékong : *l'Asean Mekong Basin Development Cooperation*. AMBDC Un an plus tard les 6 axes de coopération sont énoncés. Ils visent à coordonner les actions des différents acteurs (notamment l'ADB et les principaux "donors") et établissent 8 priorités: infrastructure capacities, trade and investment-generating activities, and forestry and mineral resources. Ils précisent également qu'ils entendent renforcer les liens avec la province Chinoise du Yunnan en l'acceptant comme membre du groupe. Le projet d'une liaison ferroviaire Singapour / Kunming voit le jour et la Malaisie qui dirige alors le groupe alloue 2 millions de \$ pour l'étude de faisabilité. Contrairement aux principes qui prévoyaient la tenue d'une réunion annuelle, la deuxième réunion ne se tient qu'en 2000. Mais surtout, les projets au sein de l'AMBDC sont en petit nombre : à peine 55 qui portent sur les secteurs des infrastructures, de la forêt, de l'industrie, du tourisme, etc. dont seulement 32 disposent d'un budget consolidé.

L'IAI l'Initiative for Asean Integration

Elle voit le jour en novembre 2000 pour réduire les inégalités territoriales entre les états fondateurs et ceux du Mékong. A Vientiane en 2001 4 aires de développement sont identifiées : les infrastructures, les ressources humaines, les technologies de l'information et de la communication, et l'intégration régionale économique. Le nombre de projets soutenus par l'IAI a

¹⁴ Jöen Dosch and Oliver Hensengerth, 'Sub regional cooperation in southeast Asia : the Mekong Basin, EJEAS 2005, 4.2. pp. 263 – 285

¹⁵ Chia Sio Yue and Lee Tsia Yuan 1993, p. 226 cité p. 268

cru de 48 en 2002 à 100 en mai 2005 et 203 en mai 2008. L'Asean 6 a assuré 60,9% de son budget (30, 98 millions sur les 51, Le reste est assuré par les "donors" principalement. Mais compte tenu de l'ampleur des tâches, le budget est insuffisant, et les critiques sur le fonctionnement de ce programme dénoncent la conduite centralisée des projets, la méconnaissance des réalités locales, l'usage de l'anglais dans les séances de formation, etc.

La commission Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong

En Avril 2001 un accord sur les 3 rivières les plus importantes de la région (Le Chao Praya, Le Mékong et l'Yrawaddy) réunit la Chine, le Laos la Birmanie et la Thaïlande. L'accord comprend 14 ports et docks de commerce. En 2003, le Premier ministre Thaïlandais Thaksin Shinawatra lance l'idée d'une stratégie économique de coopération (ECS) entre les trois fleuves du Mékong Ayeyawady-Chao Phraya-Mekong. L'*Irawaddy-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy* (ACMECS) est entérinée à Bagan. Elle réunit les leaders du Myanmar, Laos, Cambodge, Thaïlande. 5 priorités sont dégagées : la facilitation du commerce et les investissements; la coopération industrielle et agricole; les transports, la coopération en matière de tourisme et le développement des ressources humaines. Un autre programme est mis sur pied qui cherche à lier ensemble des villes frontières Trat en Thaïlande et Kok Kong au Cambodge; Mukdahan en Thaïlande and Savannakhet in Laos; Mae Sot en Thaïlande et Myawaddy au Myanmar.

En 1990, le Mékong permettait d'acheminer 400 tonnes de marchandises. En 2000 c'est 200 000 tonnes.

Le développement du Triangle CLV

En 1999, à l'initiative du Vietnam un projet est lancé dit du "Développement du triangle". Il inclut 10 provinces dans trois pays (Cambodge, Laos, Vietnam): Kon Tum, Gia Lai, Dak Lak, Dak Nong (Vietnam); Attapeu, Saravane, Sekong (Laos); and Mondulhiri, Ratanakiri, Stung Treng (Cambodge). L'objectif est de mettre en place des mesures qui visent à favoriser le transport, à renforcer le commerce et les relations transfrontalières, le tourisme, les infrastructures éducatives et de santé, mais aussi les industries de process. Cette initiative n'ayant rien donné de concret, les pays se sont tournés vers le Japon pour le relancer et après 2004, et il est devenu un axe fort de la stratégie nipponne dans la région du Mékong (cf note 4).

Le programme d'action de Ventiane (VAP)

Ce programme a été adopté en novembre 2004 et intitulé "*Goals and Strategies for Narrowing the Development Gap*" pour mettre en oeuvre le 4ème pilier de la stratégie de l'IAI et en complément des trois communautés identifiées dans le texte dit de Bali Concord II. Un fonds (Asean Development Fund) devait accompagner les projets lancés dans ce cadre mais ultérieurement, rien n'a été fait pour le concrétiser.

2. Le GMS

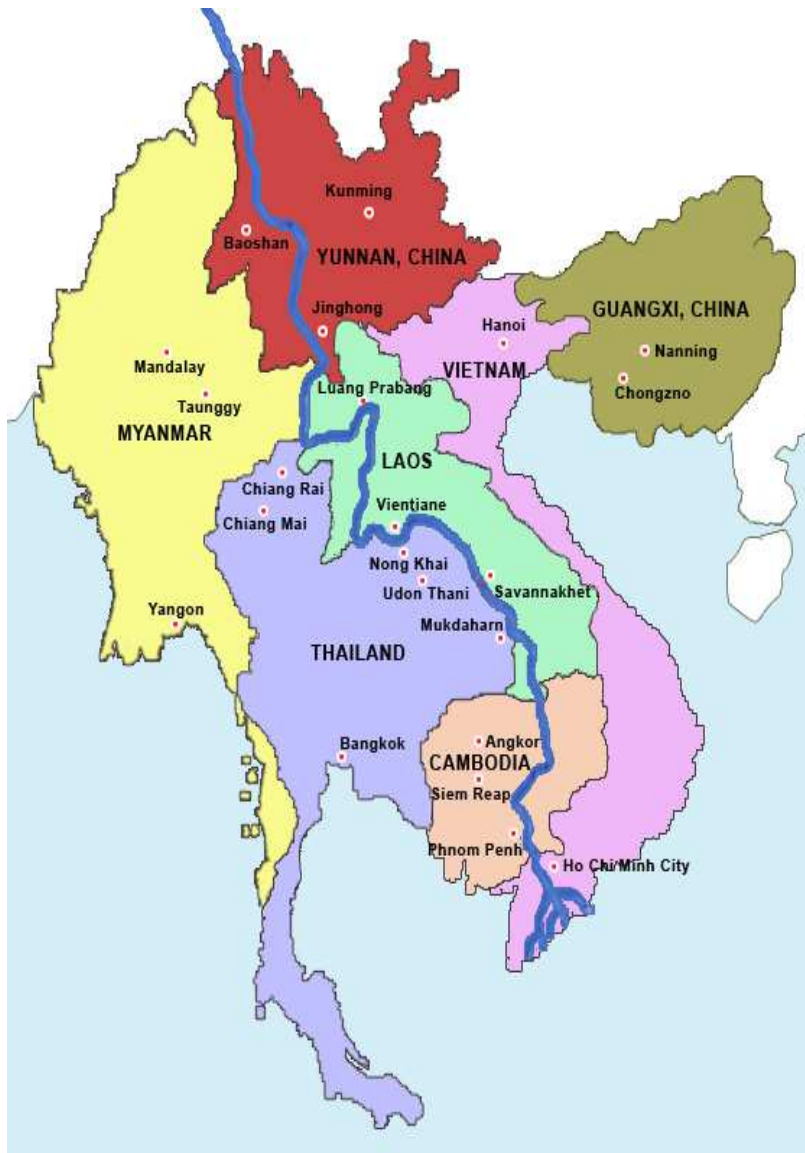
La région du grand Mékong couvre 2,3 millions de Km², et 245 millions d'habitants répartis dans les pays Cambodge, Laos, Myanmar, Vietnam, Thaïlande et le deux régions chinoises du sud, le Yunnan et le Ghanxi. A côté des politiques d'infrastructures qui constituent la "hard" politique vient s'ajouter une série d'initiatives qui cherchent à renforcer les coopérations économiques. On doit citer le pont de l'amitié; en 2000, la création du Business Mekong Forum, celle en Avril 2002, du Mekong Enterprise Fund (MEF) doté de 13 millions de \$.

Les conflits sont nombreux aujourd'hui dans la région du Mékong. Tous tournent autour de la ressource commune et des barrages; de la pêche et des migrations. Ils opposent

1. La Chine au Japon avec les corridors (voir l'article plus bas) ;
2. La Chine au Vietnam, avec les conflits sur le poisson et l'eau ;

3. La Chine et le Laos pour les terres et les ressources minérales mais aussi les barrages et le Triangle d'or avec la question de l'opium ;
4. La Chine et le Cambodge, et les barrages ;
5. La Birmanie et la Thaïlande sur la question des migrations illégales ;
6. La Thaïlande et le Cambodge autour du temple de Preah Vihar.

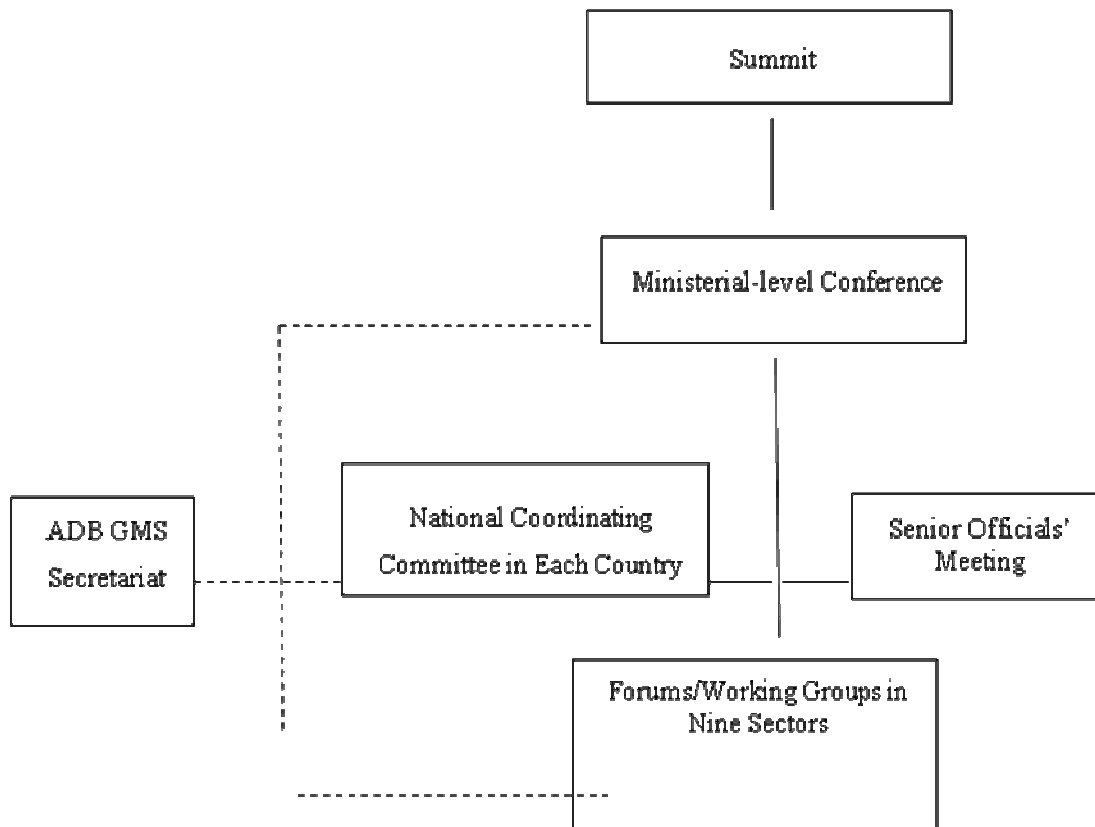
Pour la Chine, le GMS c'est tout à la fois le moyen de contrebalancer l'influence des USA et du Japon, la domination de la zone par l'intermédiaire de réseaux d'affaires, et la possibilité de joindre les océans (voir note 5).



L'Organisation

Le "GMS National Coordinator" est supporté par la BAD qui fait office de secrétariat

GMS Institutional Structure



La vision du développement

A coup sûr le GMS est le plus réussi et le plus avancé des sous-zones de l'ASEAN. Cela tient sans doute au caractère unitaire du territoire qu'unifie le Mékong, à la différence de la dispersion territoriale qui caractérise les précédentes aires. Il est le plus intégré si l'on considère les réseaux de transport auxquels il a donné lieu et qui sont le grand œuvre de l'ADB. D'infrastructures servant à l'origine à relier un point à un autre, les couloirs infrastructurels qui maillent entièrement la région du Mékong sont désormais appelés des « corridors économiques ». Ils ont pour objectif de favoriser le développement régional et local, pour peu – et c'est là tout l'enjeu du GMS – que les Etats non seulement se décident à connecter l'ensemble de leur réseau routier à ces autoroutes, mais également facilitent au mieux les échanges aux points frontières. La question est d'ordre politique. Il en va de la capacité des gouvernements à déléguer à leurs régions des pouvoirs, de sorte que fonctionnent correctement les échanges entre le centre et sa périphérie ainsi que la gouvernance locale. Or, c'est là le principal déficit de cette coopération qui n'assure pas de la même manière l'enjeu des 3 « C » : *Connectivity ; Competitiveness and Community*.

La connectivité

Trois grands « corridors » maillent le territoire :

Le corridor Nord qui relie la Chine à la Mer de Thaïlande. Il est principalement financé par la Chine qui a investi énormément dans la région Nord du Laos, jusqu'à y installer des villes uniquement peuplées de migrants chinois. On le verra plus bas.

Le corridor Est - Ouest qui relie la mer de Chine à la mer d'Andaman et qui est massivement financé par les Japonais. Par son intermédiaire, ils entendent accéder aux deux

grands ports de la zone, Hué au Vietnam et Dawei au Myanmar, convoité par tous les pays, Inde, Japon, Chine.

Le corridor Sud qui relie le golfe du Vietnam jusqu'à Bangkok.

Trois autres corridors de moindre importance relient la Chine (Kunming à Hanoi) par deux voies, en reprenant le vieux projet des Français de joindre l'Indochine et la Chine, et un corridor au sud reliant le sud Vietnam, Sud Laos et Nord Cambodge et le Sud Thaïlandais.

En 2015, les corridors devraient être achevés. Ils relieront alors la partie Nord de la région du Mékong Kunming dans la région du Guangxi, le Nord du Laos, le Nord de Myanmar, et le Nord de la Thaïlande au sud, incluant au Vietnam Hanoi, Da Nang, Ho Chi Minh City, et en Thaïlande Bangkok. D'Est en Ouest, seront reliées les régions de Mawlamyine au Myanmar à la mer d'Andaman jusqu'à Khon Kaen dans la partie centrale de Thaïlande vers Savannakhet au Laos et Da Nang dans la partie centrale du Vietnam. La partie Sud permettra la liaison des villes de Bangkok, Phnom Penh, Ho Chi Minh City.

De nouveaux corridors sont en construction: ils concernent la liaison directe qui est prévue entre Bangkok et Hanoi via Thakhek sur le Mékong au Laos et Vinh sur la côte vietnamienne. Par ailleurs, un corridor devrait prochainement lier Kanchanaburi à l'ouest de Bangkok et plus loin au port de Dawei au Myanmar, qui promet d'être le plus grand port d'Asie

Envisagées sous l'angle de la connectivité, les infrastructures du GMS sont un succès. Là où il fallait entre 10 et 24 heures pour passer une frontière, désormais une à deux heures suffisent. Chaque jour des déchargements de bateaux sur les camions ont lieu à Hanoi pour gagner sans difficultés l'aéroport de Suvarnabhumi à Bangkok. Un vaste pont enjambe aujourd'hui le Mékong entre Mukdahan en Thaïlande et Savannakhet au Laos pour favoriser un intense trafic de part et d'autre, et surtout en provenance de Thaïlande pour rejoindre Hué au Vietnam.

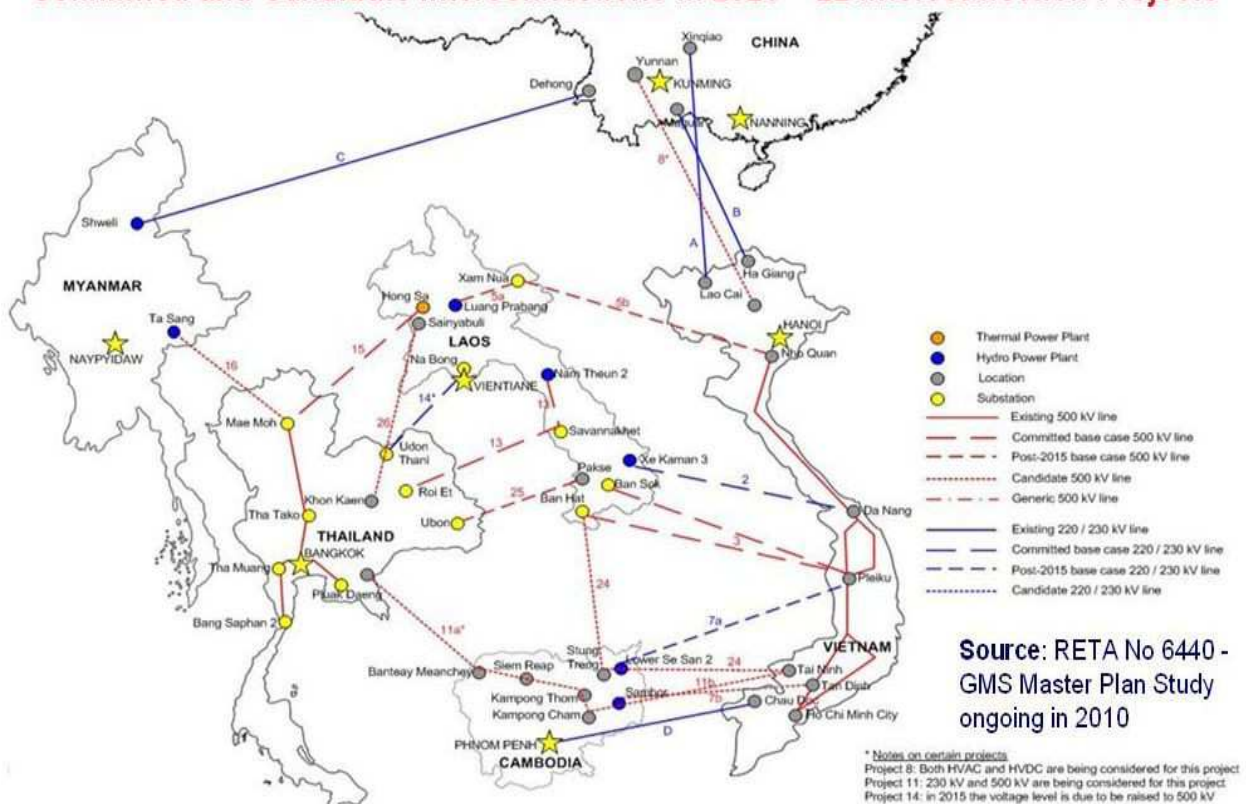


Concluons ces remarques sur les infrastructures en mentionnant que le rail a plutôt été négligé dans les décennies précédentes, à l'exception des efforts de la Chine vers Singapour. Dès 1995, un accord avait été trouvé pour relier Singapour à Kunming. Mais rien n'avait été fait, pas davantage les 4069 kms attendus pour connecter CLMV. C'est sous la pression chinoise que s'opère la liaison Kunming-Singapour, la première version stratégique ayant été approuvée à la réunion des ministres à Hanoi au début 2010. Ce projet, quand il sera achevé, réalisera le vieux rêve des colonisateurs Français qui voulaient relier la Chine à l'Indochine jusqu'à l'entrepôt britannique de Singapour.

En matière de télécommunications, on note que l'ensemble des pays du GMS sont désormais reliés par une structure unitaire de fibre optique.

Enfin en matière d'énergie, plusieurs interconnexions des réseaux nationaux ont été réalisées entre Laos et la Thaïlande principalement, mais il n'y a pas encore de mise en oeuvre d'un réseau régional d'interconnexion à l'échelle du GMS tout entier.

Committed and Candidate Interconnections in 2025 = 22 Interconnection Projects



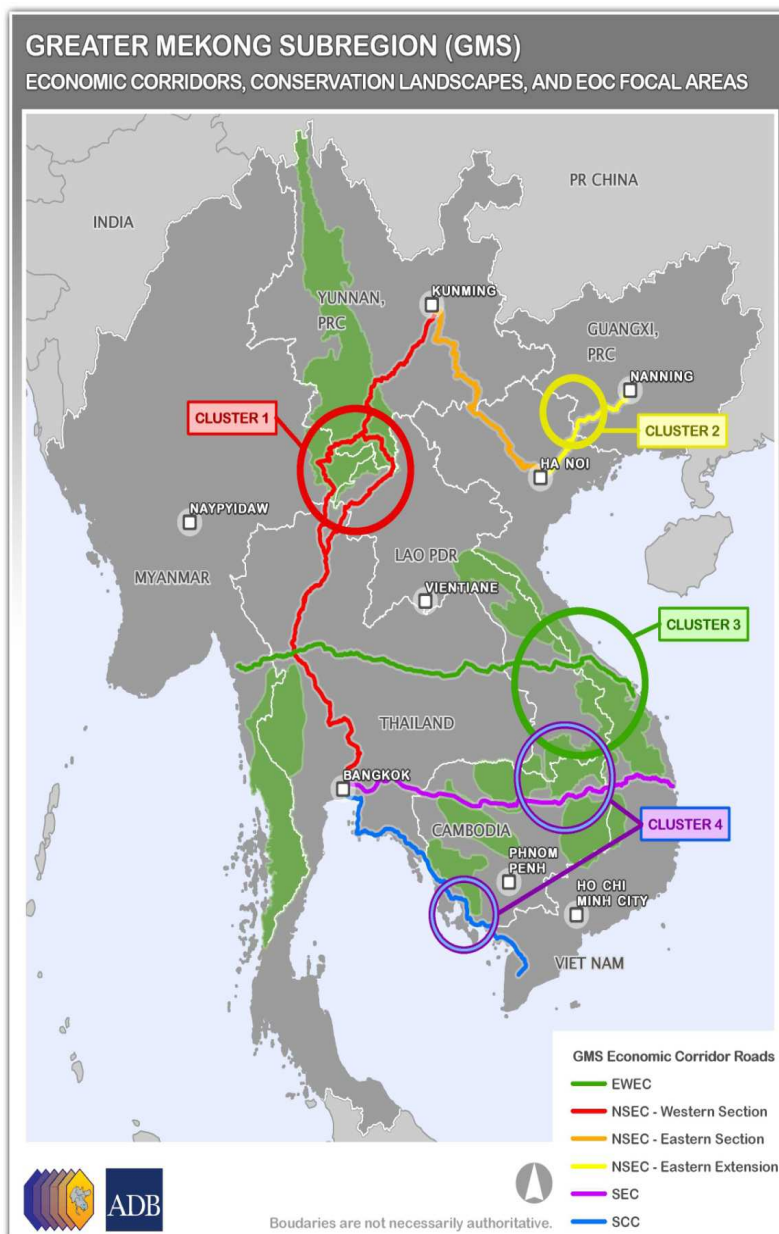
Compétitivité

Cet axe est beaucoup moins réussi que le précédent notamment en ce qui concerne les facilitations de commerce et de transport, la participation du privé ou le développement agricole (qui n'a été initié qu'en 2009)

Les accords de coopération transfrontalières constituent la pierre d'achoppement de toute coopération, en raison des importants avantages fiscaux retirés par le centre et qu'il perdrait si les frontières étaient levées. D'où le manque de coopération auquel s'ajoute la difficulté d'organiser efficacement les contrôles et une gestion des ressources humaines qui conduit à des pertes importantes d'expériences en raison des rotations trop fréquentes des responsables aux frontières.

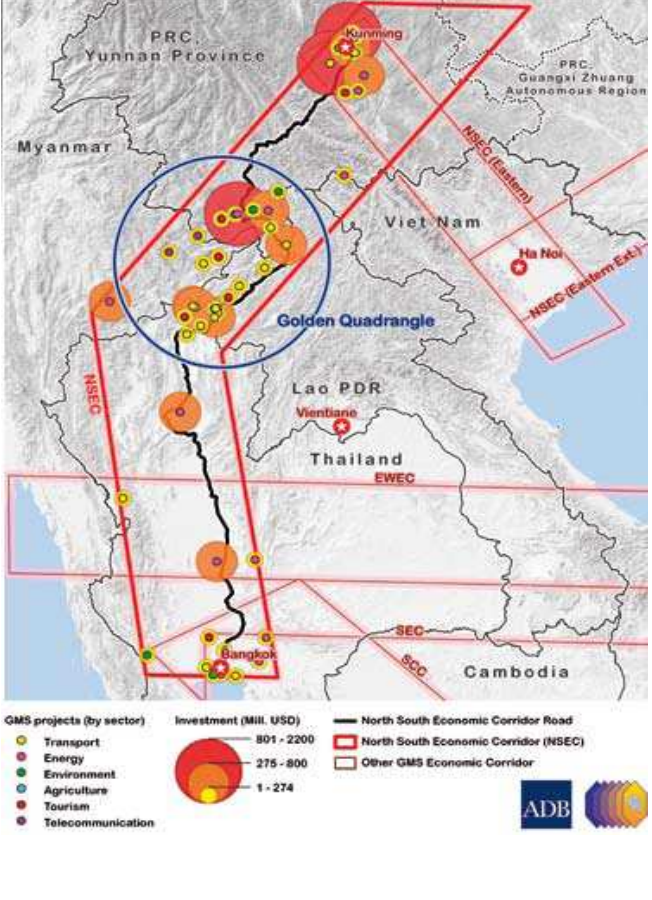
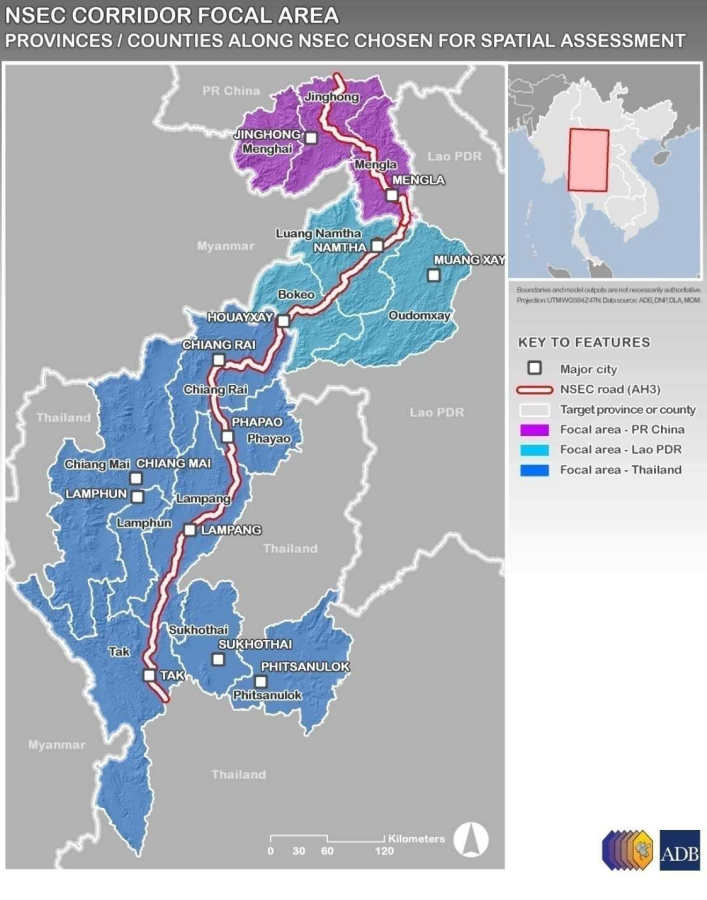
Les nouveaux services de « *One single shop* » sont critiqués pour leur dysfonctionnement et si les frontières thaïlandaises sont équipées électroniquement avec des systèmes élaborés de e.border, il n'en va pas de même au Cambodge ou au Laos, sans parler du Myanmar. Du coup, les contrôles sont bons ici, mais pas là. Les règles d'origine RoO sont obscures et les mécanismes de résolution des conflits sont inopérants. De l'avis des observateurs, même si le Business forum s'efforce de lever les obstacles et de coopérer à l'échelle de la région, ça ne fonctionne pas bien. Les résultats de cette inefficacité se traduisent en coûts de transport très élevés. Les RORO (*rolling stock and road infrastructure*) sont coûteux en raison de l'absence de connexion entre les allers et retours et le transbordement des biens.

Notons pour conclure sur ce point qu'en 2005 une initiative importante a vu le jour le GMS Environment Operations Center (EOC) qui a été établi à Bangkok. La région du GMS est l'une des régions où la biodiversité est la plus grande (voir la conclusion, note 1). D'importantes initiatives sont mises sur pied comme la *Biodiversity Corridor Initiative*. Des indicateurs d'impact environnementaux et d'évaluation des performances sont dressés. L'objectif est d'associer aux corridors économiques des plans d'aménagement des territoires environnants et de conservation du patrimoine biologique. Dans ce cadre, l'aménagement des points frontières est privilégié.



Communauté

Ce troisième pilier est très faiblement mis en œuvre notamment parce que les infrastructures en tourisme sont peu développées. Un GMS *Tourism Office* a été créé pour favoriser la coopération régionale mais il est sous équipé en ressources humaines et dispose de très peu de fonds financier. Quelques programmes sont dédiés aux migrations et à la protection des femmes et de l'enfance, contre la prostitution, mais au final on note très peu d'initiatives

Corridor Nord – Sud (Yunnan / Bangkok). Aménagement de la région Chine / Loas / Thaïlande	Aménagement des régions autour des villes régionales Jingsdhong (Chine), Namta (Laos), Chiang-Mai (Tahilande)
 GMS projects (by sector) - Transport - Energy - Environment - Agriculture - Tourism - Telecommunication Investment (Mill. USD) 801 - 2200 275 - 800 1 - 274 Legend: - North South Economic Corridor Road - North South Economic Corridor (NSEC) - Other GMS Economic Corridor ADB	 NSEC CORRIDOR FOCAL AREA PROVINCES / COUNTIES ALONG NSEC CHOSEN FOR SPATIAL ASSESSMENT KEY TO FEATURES - Major city - NSEC road (AH3) - Target province or county - Focal area - PR China - Focal area - Lao PDR - Focal area - Thailand 0 30 60 120 Kilometers ADB

Conclusion. Les limites de toute coopération infra régionale en Asie du Sud-est

Elles concernent l'institution building

Les capacités institutionnelles: le fait que les administrations concernées sont sous-staffées et ne bénéficient pas des experts du centre ; complètement dépendantes des hiérarchies centrales ; les administrations ne sont pas en mesure d'élaborer les plans de développement ; l'anglais n'est pas maîtrisé, les rotations trop fréquentes de cadres ;

Les *capacités infrastructurelles* qui peuvent être satisfaisantes mais se heurtent systématiquement aux accords locaux, CBTA et la multiplication des difficultés légales, institutionnelles, politiques ;

Du coup les manques de coordination aux points frontière, les non ajustements des règles, l'obligation d'attendre des formulaires seulement signables par des autorités supérieures qui ne sont pas présentes, les retards, temps d'attentes, (chiffres JP dans podcasts).

Elles concernent enfin, les dimensions politiques avec les liens trop confus entre l'Etat et le business ; la trop grande centralisation et domination sur les échelons sub étatiques (fréquente rotation des cadres). Pour ces raisons, la « *corruption is still a persistent problem at some entry and exit points, resulting in higher transaction costs* »¹⁶

Bibliographie

- ASEAN Secretariat, 2011. Master Plan on ASEAN Connectivity, Jakarta, January 2011.
- Asian Development Bank (ADB), 2007a. The Mekong Region: trade trends, Patterns and Policies, Manila
- Asian Development Bank (ADB), 2007b. Midterm Review of the Greater Mekong Subregion Strategic Framework 2002-2012, Manila
- Asian Development Bank (ADB), 2008, Emerging Asian Regionalism, Manila.
- Asian Development Bank (ADB), 2009. Strategy and Work Program for Transport and Trade Facilitation in the Greater Mekong Subregion, Paper presented at the regional workshop on TTF, Bangkok, Thailand, 3-4 June
- Asian Development Bank (ADB), 2010. Vientiane Plan of Action for GMS Development, 2008-2012, June 2010
- Asian Development Bank Institute (ADBI), 2009. Infrastructure for a Seamless Asia, Tokyo
- Asian Development Bank (ADB), Japan Bank For International Cooperation (JBIC), The World Bank (WB), 2005. Connecting East Asia, Manila, Tokyo and Washington, DC
- Brooks, Douglas, Hummels, David, 2009. Infrastructure's Role in Lowering Asia's Trade Costs, Tokyo and Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing
- Brooks, Douglas H., Menon, Jayant, (2008). Infrastructure and Trade in Asia, Tokyo and Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing
- Menon, Jayant, 2005. Can Subregionalism, or Regionalism, Aid Multilateralism ? The Case of the Greater Mekong Subregion and the Association of Southeast Asian Nations Free Trade Area. Journal of GMS Development Studies 2(1): 21-36
- Rolant-Holst, David, Verbiest, Jean-Pierre, Zhai Fan, 2008. Growth and Trade Horizons for Asia: Long-term Forecasts for Regional Integration, Working Papers UNU-WIDER Research Papers, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER)
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), 2007. Ten as One: Challenges and Opportunities for ASEAN Integration, Bangkok, Thailand
- Verbiest Jean Pierre, voir website www.Coesionet.com
- Websites
- www.adb.org
- www.adb.org/gms
- www.aseansec.org
- www.gmsbizforum.com
- www.gmslogistics.org
- www.imtgt.org
- www.adb.org/imt
- www.bimp-eaga

¹⁶ Dent C. ; Richter, P., P. 43