



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 introductive

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

Table des matières

- I. Présentation de l'Asie du Sud – Est, histoire et géographie
- II. Comment penser l'intégration régionale ?
- III. ASEAN et les organisations sub-régionales
- IV. Japon – Chine, modèles et acteurs du développement
- V. Le capitalisme dépendant. Cambodge et Laos

Ce dossier est composé de cinq notes qu'unit une interrogation continue sur les formes de l'intégration régionale dans le Sud – est asiatique. Ce concept d'intégration régionale renvoie aux volumes de biens échangés, qu'ils soient commerciaux, financiers ou infrastructurels. Mais pas seulement à eux.

Certes, les quantités rendent compte de dynamiques de coopération, mais pas nécessairement de l'intégration régionale. D'autres concepts permettent de mieux cerner celle-ci : ceux d'identité et de valeurs partagées, plus largement les dimensions non économiques des échanges. A l'instar de Durkheim qui fait reposer la base du contrat sur une dimension non contractuelle de l'échange, l'intégration régionale semble également reposer sur une dimension non économique : celle de la confiance et du partage. Pour Karl Deutsch, seul le sens de la communauté, en d'autres termes l'identité partagée articulée à des institutions communes est en mesure de fonder l'intégration d'un groupe¹. Par ailleurs, les bénéfices considérables de la croissance économique en Asie du Sud-est ne sont pas équitablement répartis. Des inégalités sociales et territoriales profondes clivent cette région. Elles appellent la mise en place de politiques de redistribution et de réduction des inégalités qui caractérisent également l'intégration régionale. Pour bien le saisir, une approche théorique semble appropriée.

Ce sont ces deux dimensions – empirique et théorique - qui sous-tendent cette présentation.

1. L'intégration régionale. Les fondements non économiques

L'intégration régionale ne peut être limitée à des indices de croissance du commerce entre les pays qui composent la région. Dans le cas de l'Asean, ces indices sont d'ailleurs assez faibles, de l'ordre de 25% en termes de commerce intra-régional (quand ils sont supérieurs à 75% dans l'UE) (note 2). Pas davantage ne se réduisent-ils à des équipements infrastructurels, pour le coup en augmentation constante. L'une des grandes réussites est à cet égard le maillage de la région par des voies de transport routier que l'on appelle également « corridors économiques ». Pourtant, l'enjeu n'est pas tant la construction de ces réseaux de transport et de communication que la mise au point de gouvernances adéquates aux frontières. Les deux obstacles majeurs aux échanges tiennent en effet d'un côté à la main-mise constante des centres politiques sur les partenaires régionaux et locaux – c'est le principe de souveraineté indéfectible de chaque Etat - et de l'autre à l'absence de système d'échange partagé entre les partenaires transfrontaliers (note 3). Restent alors des stratégies intergouvernementales : elles dessinent un horizon toujours reporté d'un marché commun régional intégré qui est certes adossé à de nombreux accords de libéralisation des échanges mais qui se trouve en fait toujours retardé en raison de la survalorisation des principes de souveraineté des Etats (note 2). Deux constats concernant le marché en résultent. D'une part, il est dominé par les entreprises nationales et par les investisseurs étrangers, au premier rang desquels se trouvent le Japon et la Chine (note 4). D'autre part, en l'emportant sur les gouvernances décentralisées, les gouvernements centraux laissent certaines formes de développement économique profondément dérégulées (note 5).

L'association des pays du Sud-est asiatique se caractérise en effet par le principe de la non souveraineté partagée (*non pooled sovereignty*), preuve peu ou prou de la méfiance à l'égard des partenaires. Comment alors penser la confiance quand la crainte domine dans l'échange ? Tant que le partenaire est craint, le cadre commun ne peut être élargi. Pour certains observateurs, c'est la permanence de ces principes de non partage de la souveraineté, de non interférence et de consensus à travers l'histoire de l'Asean qui témoigne de sa grande faiblesse. A l'inverse, pour d'autres observateurs à l'instar d'Acharya, l'Asean semble remplir les attentes formulées par Deutsch dans la

¹ un groupe "has become integrated when integration is defined as the attainment of a sense of community accompanied by formal or informal institutions or practices, sufficiently strong and widespread to assure peaceful change among members of a group with "reasonable" certainty over a "long period of time" Karl Deutsch, "Security community" in James Rosenau (ed), 1961, *International Politics and foreign policy*, N York Free press

mesure où il s'agit d'une "*pluralistic security community*"². Les mêmes arguments avancés pour rejeter toute confiance valent ici pour fonder la communauté : la non interférence dans les affaires intérieures d'un pays membre; la souveraineté nationale; le non usage de la force. Il en résulte le primat du précepte de règlement unanime en matière de décisions collectives et de règlement des conflits. Pour cette raison, les institutions sont fondées sur le plus petit dénominateur commun, seul à même de recueillir l'assentiment de tous les membres. Ainsi, selon que l'on met l'accent sur les accords inter-gouvernementaux ou que l'on préfère insister sur les règlements des conflits, la perspective change, et avec elle les arguments mobilisés. Dans les deux cas, les aspects informels et interpersonnels dominent les échanges

A ces questions s'ajoutent celles liées à la situation historique très particulière d'une région largement construite par des forces étrangères, notamment coloniales mais aussi par celles connues sous le terme de « grandes puissances » ; US, Japon, Chine, Russie. La question de l'intégration se redouble avec eux, dès lors qu'il est admis que les grands pays hégémoniques ne peuvent pas ou refusent de prendre la tête de la conduite des affaires, toujours pour des raisons historiques (Japon, Chine mais aussi USA)³. Dès lors, la question est de savoir si les réseaux du business sont en mesure de pallier cette faiblesse⁴.

Rappelons que l'intégration régionale s'est trouvée justifiée d'un point de vue historique : d'abord à la création de l'Association en 1967, pour se protéger du communisme ; ensuite la fin de la guerre froide et la fin du communisme ont conduit l'Asean à s'élargir aux anciens pays communistes. Leur existence avait pourtant été la cause directe de l'émergence de l'Asean. En transformant positivement les oppositions historiques et en assurant sur la durée la continuité de son action, l'organisation du Sud – est a administré la preuve de sa permanence. Par ailleurs, cette intégration a été rendue nécessaire par la croissance de la Chine, sensible à partir des années 1990. Or la Chine est perçue à la fois comme la chance d'un développement par les exportations, et comme la menace en raison de sa taille et de son importance dans l'histoire. D'où la tentative de tenir le géant du nord en lisière en limitant son intégration dans l'Asean + 3, à l'exclusion des autres accords de commerce ou de sécurité. Mais comment prétendre réaliser l'intégration régionale en tenant la Chine à l'écart ? Faut-il considérer que les USA sont en mesure de jouer un rôle pivot en Asie du Sud-est ?

Certains en concluent que la primauté non négociable de la souveraineté des Etats conduit ces derniers à une impuissance collective manifeste, largement compensée par l'approfondissement continue de l'ouverture aux échanges extérieurs. L'Asean ne servirait à rien sinon à établir des partenariats qui facilitent l'accès aux marchés extérieurs, garantissent ainsi la croissance et par rebond sécurisent les élites non démocratiques des régimes en place. D'autres, au rebours de cette vision « réaliste » prennent appui sur les incessants forums de discussion et les accords de commerce pour arguer d'un système de valeurs partagées et de la construction d'une d'identité collective. C'est ce débat polarisé entre « réalistes » et « constructivistes » qui revient sans cesse dans l'examen des différents développements de l'Asean.

II. L'intégration régionale. Les inégalités territoriales, économiques et sociales

Or quelle que soit la position adoptée, personne ne met en doute le fait que les politiques communes et intégrées sont manquantes. Les grands enjeux ne sont pas traités collectivement. C'est particulièrement le fait en matière de développement régional. Les inégalités qui clivent la région sont

² Pour Adler et Barnett, c'est une "*transnational region comprised of sovereign states whose people maintain defensible expectations of peaceful change*" E Adler, Michael Barnett, 1998, Security communities (introduction), Cambridge Univ. Press.

³ dont les relations se sont aggravées à la suite de la visite chaque année entre 2000 et 2008 de Koizumi d'aller visiter le temple Yasukuni où reposent les criminels de guerre (Webber, p. 326)

⁴ En réalité, ces derniers n'entendent pas se constituer en groupe de pression pesant sur les Etats parce que à l'instar des business affairs du SEA ils craignent le multilatéralisme et la globalisation des grands networks chinois / japonais. Webber insiste sur le fait que les élites politiques même si elles ont les mains dans le business sont assez indépendantes du business interest. Si les networks domestiques n'exercent pas de pression sur leur autorités politiques parce qu'en réalité ils ne sont pas sûrs que plus d'intégration les rendrait plus forts et plus influents politiquement, eux qui craignent d'être pénalisés par une globalisation accrue et qui, de surcroît craignent la Chine

bien plus considérables que celles qui opposent les nouveaux membres et les anciens membres de l'UE. En 2012 les derniers pays intégrés dans l'Asean (CLMV pour : Cambodge, Laos, Myanmar, Vietnam) affichent un revenu par tête qui est prêt de 30 fois inférieur à celui de Singapour. Leur niveau moyen de PIB est 8 fois inférieur à ceux des fondateurs de l'Asean (Singapour, Thaïlande, Philippines, Malaisie, Indonésie), eux-mêmes traversés de grandes disparités.

Un courant théorique s'est imposé pour rendre compte des multiples déséquilibres qui affectent la région du sud-est asiatique : la Nouvelle Géographie Economique. Son avantage est d'avoir fait place à la fois à l'histoire et à la géographie pour expliquer le processus de redistribution des ressources⁵. La distance et la dispersion des facteurs de croissance ont été privilégiées pour rendre compte des choix de politique publique. Il existe ainsi, selon cette approche, des « chemins de dépendance » historiques et spatiaux qui, en fermant les possibles alternatives, se développent sur la base des avantages comparatifs de chaque pays. Il n'existe pas un seul chemin qu'illustrerait le vol majestueux d'un leader et de sa suite – à l'instar de la théorie des « *Flying Geese* » exposée dans la note 4 - mais plusieurs voies de développement, qui se déploient en fonction de la variété des échelles spatiales et temporelles, des lieux de production et de la complexité des produits, des acteurs en jeu inscrits dans différents réseaux : il existe ainsi « *more complex pattern that encompasses multiple technological centers built on concentration of industrial and service activities that foster economies of scale* »⁶. Sur cette base, nombreux sont les observateurs qui en traitant de l'intégration régionale en Asie de l'Est analysent à la fois le commerce, les IDE et les réseaux de production en insistant sur les conditions légales tant au niveau central⁷ qu'au niveau local⁸, mais aussi sur les réseaux notamment nippons et chinois; enfin sur les pôles de croissance.

Les auteurs qui s'inscrivent dans le courant de la Nouvelle Géographie Economique mettent en valeur le rendement élevé des économies d'échelle (multiscalaires) liée à l'urbanisation. Il se traduit en termes de croissance et de productivité mais aussi de retours croissants induisant à son tour des taux de croissance durable. Le cercle vertueux semble cependant s'arrêter là, et laisser place aux phénomènes négatifs induits. Pareils développements entraînent en effet des engorgements liés à la concentration des facteurs en un lieu, l'aggravation des coûts, les dés-économies liées à la division centre – périphérie et au pire, la relocalisation des facteurs de production. A la décroissance des coûts de transaction liée aux progrès en matière de transport viennent ainsi s'opposer les inégalités territoriales induisant des dynamiques de pompage des réseaux périphériques et de pauvreté. On retrouve ici la problématique des pays riches et fortement dotés en avantages comparatifs qui favorisent des prix bas, et des pays pauvres qui s'enfoncent dans la dépendance et la fuite des ressources. Elle recouvre souvent celle des majorités privilégiées et des minorités défavorisées. D'où la question des politiques publiques qui renvoie à la capacité des Etats à mettre en œuvre des politiques susceptibles de combiner efficacité et justice (*efficiency and equity*) sur une base territoriale.

D'où les deux ensembles de thèses que développent les différentes notes de ce dossier.

L'intégration par les infrastructures est limitée là où font défaut la vision partagée et la gouvernance décentralisée. La vision commune s'opère d'un côté par les « idées » - fussent-elles partagées par des cercles restreints d'élites - ainsi que par les constructions institutionnelles qui assurent la continuité des échanges en dépit de leur faible impact.

L'intégration par le commerce pour aussi faible institutionnellement qu'il soit n'en remplit pas moins les deux tâches fixées à l'origine de l'Asean : la sécurité d'un côté, la croissance économique de l'autre. Dans ces conditions l'Asean apparaît à la fois comme un « ensemble poreux » et comme

⁵ Yukon Huang and Alessandro Magnoli Bocchi, 2009, *Reshaping Economic Geography in East Asia*, The World Bank report.

⁶ Yukon Hunag and Alessandro Magnola Bocchi « Lessons from experience : reshaping economic geography in East Asia », chapter 20, pp. 338 – 357 in *Reshaping Economic Geography in East Asia*, (Yukon Huang and Alessandro Magnoli Bocchi) op. cité, p. 340

⁷ Dent, FTA

⁸ les CBTA-, Dent, Verbiest

un « intermédiaire honnête » entre les pays⁹. Or, plus l'Asean s'adapte aux circonstances historiques changeantes, plus elle reste arc-boutée sur ses principes initiaux qui la condamnent à l'inaction collective. Plus précisément l'Asean qui ne cesse d'être qualifiée de faible, se révèle d'une grande force si l'on considère que l'association du Sud-est asiatique garantit la permanence de régimes autoritaires. Dans ces conditions, l'Asean est forte de sa faiblesse¹⁰. Pour cette raison, elle représente un grand avantage pour les nouveaux venus, tous petits pays, en retard de développement, dictatoriaux et attachés à ce que n'émerge aucun pouvoir hégémonique qui pourrait les contraindre à évoluer.

III. 5 notes. Résumé.

Note 1

La première note traite des données générales de la région du Sud-Est asiatique. Elle insiste sur les différentes populations qui la composent, les villes et les campagnes, les taux de croissance, les écarts territoriaux et la pauvreté, enfin les dommages environnementaux. Ces derniers renvoient autant à l'urbanisation et à l'industrialisation galopantes qu'au désintérêt pour les ressources naturelles par des politiques publiques seulement orientées par la recherche du profit maximal.

Note 2.

La deuxième note traite de l'intégration régionale en insistant sur trois de ses composantes. D'abord les valeurs et les identités que les différentes périodes d'occupation dans l'histoire ont cherché à réduire, sinon à anéantir. A cette aune, le fait que l'Asean existe depuis 45 ans est un gage de communauté partagée. Ensuite les accords de commerce, très nombreux mais dont l'harmonisation sous la forme de coopérations multilatérales se fait attendre en raison de la diversité des intérêts nationaux en jeu. Enfin, les accords financiers pour la mise sur pied d'un fond sud-est asiatique dans le but de prévenir les crises financières, du type de celle de 1997. Or, l'Initiative dite de Chiang Mai est de portée limitée pour des raisons qui tiennent là encore à la configuration géopolitique de l'Asean – celle des 3 partenaires, Japon, Chine, Corée du Sud – et à la primauté incontestable des Etats sur toute autre forme d'organisation partagée.

Note 3.

La troisième note traite de l'Asean comme acteur régional. Elle s'est dotée de principes et de prérogatives qui sont certes limités mais qui ne l'empêchent pas néanmoins de s'affirmer en plusieurs circonstances sur la scène internationale, comme lors des élargissements externes dans les années 1995 – 1999. L'organisation d'unités sub régionales est également à mettre à son crédit. A ce titre, la région du Grand Mékong (GMS) si elle fonctionne surtout grâce à l'engagement d'un acteur non politique – la Banque ADB – peut toutefois être comprise comme une « Asean en acte ». Y prévalent en effet les accords interétatiques et la souveraineté des Etats dans toute question touchant les passages de frontières.

Note 4.

La note suivante se focalise sur les deux grands investisseurs de la zone asiatique : le Japon et la Chine, dont les stratégies d'investissements peuvent être opposées l'une à l'autre. A des politiques nippones variées d'accompagnement des investissements qui s'opèrent pas à pas dans les territoires pour la création de chaînes de valeurs régionales, voire mondiales, s'opposent des investissements chinois massifs, qui sont relayés par des communautés très liées à la Chine et pour des objectifs qui visent à atteindre d'un côté les océans, de l'autre, l'Inde. A cet égard, la région du Grand Mékong est un lieu stratégique de déploiement des deux géants économiques.

Note 5.

La note 5 traite des petits Etats qui peuvent être qualifiés d'Etats « très en retard de développement » : le Cambodge et le Laos. Ils illustrent une nouvelle forme d'Etat développementaliste qu'illustrent les

⁹ Douglas Webber, 2010, « The Regional Integration that didn't happen Cooperation without Integration in early twenty – first Century East Asia », *The Pacific Review*, vol. 23, n°3, July, 313 – 333, p. 323

¹⁰ Chin and Stubbs 2008, p11

zones économiques spéciales. Celles-ci représentent les politiques industrielles privilégiées de ces Etats qui sont des « tard venus » de la croissance asiatique. Elles témoignent d'un capitalisme politique fondé sur une profonde dérégulation interne et un développement très dépendant à l'égard des partenaires étrangers.