



Vers un accord de libre-échange en Asie de l'Est

par Shujiro Urata

Quelles conséquences attendre du récent intérêt de l'Asie de l'Est pour les accords de libre-échange ?

Les accords de libre-échange et les économies est-asiatiques

Depuis quelques années apparaissent en Asie de l'Est de nouveaux accords de partenariat (également appelés accords de partenariat économique ou accords de partenariat global) dont la clé de voûte est la conclusion d'accords de libre-échange (ALE) qui suppriment les barrières tarifaires et non tarifaires au commerce international entre les pays signataires. Ces alliances favorisent également les investissements directs étrangers (IDE) et la coopération économique et technique. L'accord de partenariat économique que le Japon et Singapour ont signé en novembre 2002 (JSEPA) est l'exemple type de ces nouveaux accords.

L'ouverture des échanges commerciaux en Asie de l'Est s'est caractérisée par la signature d'accords de libre-échange accompagnés de nouveaux accords de partenariat comportant deux volets : la facilitation des échanges commerciaux et des investissements directs étrangers et l'assistance économique. Ces dispositifs réduisent les coûts d'ajustement de la libéralisation des échanges.

Jusqu'à la signature, en 2002, du JSEPA entre le Japon et Singapour, l'AFTA, la zone de libre-échange de l'ASEAN (Association des nations d'Asie du Sud-Est) était le seul accord de ce type dans la région. Constituée en 1992 par six pays (Brunei, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande), l'AFTA s'est élargie au Cambodge, au Laos, au Myanmar et au Vietnam dans la seconde moitié des

années 90. Depuis quelques années, les pays de l'ASEAN ont engagé des négociations individuelles et collectives en vue de la signature d'accords de libre-échange avec d'autres pays (voir tableau 1).

La Chine a été particulièrement active dans ce domaine. En effet, depuis son entrée à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001, elle a, bien entendu, gagné accès au marché mondial, mais elle a aussi commencé à développer ses échanges régionaux. Après avoir signé un accord de libre-échange avec Hongkong, la République populaire cherche à instaurer un partenariat tripartite avec le Japon et la Corée et négocie également un accord de libre-échange avec l'ASEAN.

La multiplication des accords de libre-échange observée depuis dix ans dans la région a fait naître l'idée d'un accord de ce type à l'échelle régionale. L'*East Asia Vision Group*, le groupe de prospective constitué en 1998 lors de la réunion des chefs d'État de l'ASEAN+3 (Chine, Japon et Corée) pour étudier les possibilités à long terme d'une coopération économique renforcée, a formulé des recommandations comprenant l'instauration d'un accord de libre-échange est-asiatique. Cependant, cette question n'a pas encore été portée à l'ordre du jour des chefs d'État.

Les raisons du succès croissant des accords de libre-échange en Asie de l'Est

- Les accords de libre-échange mis en place en Europe et aux Amériques ont montré les bénéfices de la libéralisation des échanges à de nombreux économistes de l'Asie de l'Est.

Ce premier numéro de *Repères* s'appuie sur un exposé délivré le 10 septembre 2003 par Shujiro Urata, Professeur d'économie à l'université Waseda, Tokyo, lors d'un séminaire informel du Centre de développement de l'OCDE. Contact : Kiichiro Fukasaku, kiichiro.fukasaku@oecd.org

Les opinions exprimées dans cet exposé sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'OCDE, du Centre de développement ou de leurs pays membres.

Tableau 1. **Accords de libre-échange et économies est-asiatiques**
(fin janvier 2004)

En vigueur	En cours de négociation	À l'étude
Traité de Bangkok (1976)	Chine-ASEAN	Japon-ASEAN
AFTA(1992)	Hongkong-Nouvelle-Zélande	Corée-ASEAN
Singapour-Nouvelle-Zélande (2001)	Japon-Mexique	Corée-Singapour
Japon-Singapour (2002)	Japon-Corée	Corée-Australie
Chine-Hongkong (2003)	Japon-Thaïlande	Corée-Nouvelle-Zélande
Singapour-Australie (2003)	Japon-Philippines	Singapour-Chili
	Japon-Malaisie	Singapour-Taïpei chinois
	Corée-Chili (signé)	Thaïlande-États-Unis
	Singapour-EFTA (signé)	Thaïlande-Pérou
	Singapour-États-Unis (signé)	ASEAN-Inde
	Singapour-Canada	ASEAN-États-Unis
	Singapour-Mexique	
	Singapour-Inde	
	Taïpei chinois-Panama (signé)	
	Thaïlande-Bahrain (signé)	
	Thaïlande-Inde (signé)	
	Thaïlande-Australie	

- Ils ont aussi contraint les pays de la région à abaisser leurs propres barrières au commerce pour rester compétitifs.
- Le succès des accords de libre-échange tient en grande partie aux difficultés auxquelles se heurte l'OMC pour promouvoir des échanges plus libres à l'échelle mondiale. Pourtant, les accords de commerce régionaux, qui instaurent des accords de libre-échange et des unions douanières, violent l'un des principes de base du GATT et de l'OMC – celui de la non-discrimination. En effet, l'Article XXIV du GATT n'autorise les accords de commerce régionaux qu'à trois conditions : la *quasi*-totalité des échanges entre les pays membres doit être déréglementée, il ne doit pas y avoir augmentation des obstacles au commerce pour les pays non membres et le processus d'accord commercial régional doit être parachevé en dix ans.
- De nombreux pays, notamment ceux de l'Asie de l'Est, sont convaincus que les règles du GATT ou de l'OMC ne peuvent apporter de solution satisfaisante à la montée en puissance de phénomènes tels que les investissements directs étrangers, le commerce de services et la mobilité de la main-d'œuvre. Les mesures aux frontières de type droits de douane, qui sont le principal levier d'action du GATT et de l'OMC, ne peuvent garantir des conditions égales aux entreprises étrangères et nationales. Leurs limites intrinsèques imposent d'élaborer des règles – telles qu'une politique de la concurrence – couvrant les systèmes nationaux. Or de nombreux pays, doutant de l'élaboration rapide d'une telle législation dans le cadre du GATT et de l'OMC, ont commencé à recourir aux accords de libre-échange pour résoudre ce problème.
- Les économies est-asiatiques voient dans ces accords un moyen d'encourager la déréglementation et les réformes structurelles sur les marchés intérieurs. Les programmes de privatisation engagés dans les années 90 par de nombreux pays est-asiatiques ont donné un coup de fouet à la croissance économique. Aujourd'hui, alors que de nombreuses économies de la région se remettent de la crise financière des années 90 et que les possibilités de nouvelles déréglementations s'amenuisent, les pressions extérieures exercées par les accords de libre-échange peuvent constituer un stimulant efficace aux réformes structurelles.
- Les carences de l'aide internationale apportée lors de la récente crise économique ont montré la nécessité d'une solidarité accrue entre les pays de la région. C'est une des raisons pour lesquelles les récentes initiatives régionales en matière de libre-échange incluent des programmes de coopération économique, ou nouveaux accords de partenariat.
- Dans la concurrence que la Chine et le Japon se livrent pour s'imposer comme la force dominante de la région, les deux pays se sont servis des accords de libre-échange pour conforter leurs relations avec l'ASEAN et les nouvelles économies industrielles. En novembre 2002, la Chine a accepté d'engager des négociations avec l'ASEAN en vue d'un accord de libre-échange ; le lendemain, le Japon proposait un cadre de partenariat économique à la même alliance. Pour l'ASEAN et les nouvelles économies industrielles, les accords de libre-échange sont aussi un moyen de maintenir et de renforcer leur influence en Asie de l'Est.

Les effets de l'instauration d'un accord de libre-échange en Asie de l'Est

Les accords de libre-échange ont une double influence, statique et dynamique, sur les échanges commerciaux. Les effets statiques sont la création d'échanges commerciaux, le détournement des échanges et l'amélioration/la détérioration des termes de l'échange. La suppression des obstacles au commerce favoriserait le commerce entre les membres (effet de création d'échanges) parfois aux dépens des importations en provenance de pays non membres (effet de détournement des échanges). En outre, la conséquence probable d'une diminution des importations en provenance des pays non signataires est l'amélioration des termes de l'échange des pays membres vis-à-vis des pays non membres (effet sur les termes de l'échange). La création d'échanges et l'amélioration des termes de l'échange accroissent le bien-être économique des pays membres ; à l'inverse, le détournement des échanges tend à abaisser leur bien-être économique parce que les importations en provenance des fournisseurs les plus efficaces des pays non membres sont remplacées par des importations en provenance de producteurs moins efficaces des pays membres. Il faut souligner que le bien-être des pays non signataires pâtit du détournement des échanges et de la détérioration des termes de l'échange.

L'instauration d'une zone de libre-échange a également des effets dynamiques, à savoir l'effet d'échelle et l'intensification de la concurrence, qui bénéficient aux pays membres comme aux non-membres. D'une part les entreprises, travaillant sur un marché plus vaste, peuvent réaliser de plus grandes économies d'échelle, d'autre part, l'effet concurrence est lui aussi accru, car

la libéralisation des échanges tend à activer la concurrence sur les marchés des pays membres, ce qui favorise le développement de nouveaux produits et de nouvelles technologies. L'intensification de la concurrence et l'augmentation des économies d'échelle entraînent une amélioration des produits et une baisse des prix, ce qui est bon pour les consommateurs des pays membres et non membres. L'intensification de la concurrence peut aussi encourager la réforme sur le marché intérieur.

Hormis leur influence sur le commerce extérieur, les accords de libre-échange tendent à accroître les flux d'investissements directs étrangers vers les pays membres et à détourner les investissements directs étrangers des pays non membres vers les pays membres, car la libéralisation des échanges commerciaux renforce l'attrait des marchés parties prenantes de la zone de libre-échange. Ce phénomène a évidemment un effet néfaste sur les économies des pays non membres.

Les simulations réalisées par Urata et Kiyota (2003)¹ indiquent que tous les pays membres bénéficieraient d'un gain de croissance et de bien-être économiques après l'instauration d'une zone de libre-échange, ces effets positifs étant particulièrement marqués dans les pays de l'ASEAN (voir tableau 2). À cet égard, la Thaïlande bénéficierait d'avantages remarquables : les auteurs estiment que le PIB thaïlandais augmenterait de 16 pour cent, le niveau de protection actuel particulièrement élevé expliquant cette croissance exceptionnelle.

1. Urata, S. et K. Kiyota (2003), "The Impacts of an East Asia FTA on Foreign Trade in East Asia", *NBER Working Paper* N° 10173.

Tableau 2. Effets d'une zone de libre-échange est-asiatique sur le PIB réel et le bien-être

	Variation équivalente		
	PIB (Variation par rapport aux données de référence, %)	(Variation des données de référence, millions de dollars EU)	(Variations divisées par le PIB de 1997, %)
Australie/Nouvelle-Zélande	-0.23	-1 342	-0.29
Chine	1.27	5 485	0.64
Corée	1.71	7 805	1.75
Hong Kong	1.41	3 389	2.42
Japon	0.05	8 199	0.19
Indonésie	5.61	10 209	4.89
Malaisie	2.83	2 279	2.15
Philippines	2.02	602	0.77
Singapour	2.26	2 944	3.69
Taipei chinois	1.51	5 597	1.87
Thaïlande	15.90	19 790	12.54
Vietnam	8.42	1 446	6.61
Autres pays d'Asie	-0.31	-1 803	-0.34
États-Unis	-0.06	-7 059	-0.09
Union européenne	-0.01	-1 807	-0.02

Source : Urata et Kiyota (2003).

L'instauration d'un accord de libre-échange est-asiatique s'accompagnerait d'une contraction des économies de plusieurs États non membres. Ce phénomène se produit lorsque le traitement préférentiel conduit au remplacement des exportations vers une zone de libre-échange par des échanges entre les pays membres. Cette contraction serait plus marquée dans des pays comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande et les autres pays d'Asie – pour lesquels l'Asie de l'Est est un marché d'exportation bien plus important – que pour les États-Unis ou l'Union européenne.

Il faut souligner que ces estimations pourraient être assez basses car elles ne tiennent pas compte des effets dynamiques qu'aurait inévitablement l'instauration d'un accord de libre-échange. L'impact économique de cet accord serait par ailleurs renforcé si la réforme comprenait des mesures additionnelles d'intégration telles que la coopération économique et la facilitation des échanges et des investissements directs étrangers.

Cela dit, les bénéfices des accords de libre-échange et des nouveaux contrats de partenariat ne sont pas seulement économiques. En effet, en instaurant un nouvel accord de partenariat, les pays membres accroissent leur interdépendance et renforcent leur coopération régionale, laquelle contribue à réduire les frictions politiques et sociales. La stabilité sociale et politique encourage à son tour la croissance économique.

Les obstacles à l'instauration d'un accord de libre-échange est-asiatique

La création d'une zone de libre-échange se heurterait sans doute à une violente opposition des secteurs non compétitifs, contraints d'entreprendre de douloureux ajustements structurels pour rester viables. Ce problème est caractéristique des zones de libre-échange regroupant des pays au développement économique très inégal, comme en Asie de l'Est. Lorsque les conditions sont identiques pour tous, la transition vers un marché plus ouvert est facilitée par des niveaux plus élevés d'échanges intrasectoriels horizontaux.

La production des secteurs non compétitifs et « sensibles » reculerait. Les secteurs particulièrement vulnérables sont l'agriculture au Japon et en Corée et le matériel de transport en Chine, au Taïpei chinois, en Malaisie, en Indonésie et dans plusieurs autres pays. L'agriculture étant déjà en déclin au Japon et en Corée, il serait souhaitable, du seul point de vue de l'allocation des ressources, que les niveaux de production diminuent encore. Cependant, face aux pressions des agriculteurs et de leurs supporters politiques, les gouvernements de ces pays auraient de grandes difficultés à signer un accord de libre-échange est-asiatique. La production automobile dans les pays en développement de l'Asie de l'Est est un domaine de croissance potentielle, mais l'instauration d'un accord de libre-échange saperait certainement ce qui est aujourd'hui

un secteur non compétitif. Ce serait une grande déception pour les pays concernés et représenterait donc une source d'opposition à tout projet de ce type.

Comme le montre l'histoire de la formation de la Communauté économique européenne (CEE) et de l'Union européenne, une forte impulsion politique est une condition préalable à l'intégration économique d'un nombre assez important d'États nations. On pense immédiatement à la Chine et au Japon pour prendre les rênes de la création d'une zone de libre-échange est-asiatique, mais jusqu'ici, la coopération dans le domaine de la politique commerciale reste limitée entre ces deux pays qui se considèrent non comme des partenaires, mais comme des rivaux et divergent sur des questions telles que le système politique et la sécurité régionale.

Bien que la plupart des pays de l'Asie de l'Est soient des démocraties, certains sont encore gouvernés par des régimes autoritaires. Si cette considération peut faire obstacle à la mise en place d'un accord de libre-échange dans la région, il est probable qu'avec le temps, les liens économiques et politiques que créerait un tel accord favoriseraient une convergence des vues sur la sécurité régionale.

Enfin, on entend souvent dire que les conflits historiques entre la Chine, le Japon et la Corée sont un obstacle à un accord de libre-échange. Cependant, l'expérience européenne montre que l'intégration économique peut être un moyen de tirer un trait sur un passé difficile et qu'avec le temps, des liens économiques et sociaux plus étroits peuvent contribuer à un avenir plus harmonieux.

Pour aller plus loin

De nombreux pays est-asiatiques appellent de leurs vœux une intégration économique plus étroite à long terme. Les obstacles à la conclusion d'un accord de libre-échange régional sont certes nombreux, mais ils ne sont pas insurmontables.

Sans doute l'écueil le plus important est-il l'ajustement structurel que cet accord imposerait aux pays membres, des pressions accrues pesant sur les secteurs non rentables. La période de transition serait facilitée par une planification de la libéralisation des échanges dans les secteurs sensibles. Les règles du GATT et de l'OMC accordent dix ans aux signataires d'un accord de libre-échange pour parachever le processus d'intégration économique. Les pays est-asiatiques feraient bien de mettre ce délai à profit pour élaborer des politiques d'ajustement adaptées. Ainsi, les travailleurs dont l'emploi est menacé par l'intensification de la concurrence devraient bénéficier d'une formation et d'une aide financière pour accroître leurs perspectives d'emploi dans les secteurs plus productifs. Les nouveaux accords de partenariat stipulent que les ressources financières de ces programmes devraient être partagées entre les États

membres. Les pays les plus développés de la région, à savoir le Japon, la Corée, le Taipei chinois et Singapour, seraient censés aider les autres pays membres à développer les compétences de leurs travailleurs dans les secteurs vulnérables. Le Japon peut aider d'autres pays de la région à créer de petites et moyennes entreprises compétitives, qui contribueraient à faciliter le processus de transition.

Les pays de l'Asie de l'Est doivent apprendre à mieux se connaître à tous les niveaux de la société et à populariser les avantages d'un marché régional intégré. Les chefs d'État devraient se réunir au moins une fois par an, car ces rencontres constituent un forum crucial pour l'amélioration de la coopération régionale. Les débats télévisés peuvent compléter les réunions individuelles. Les dirigeants politiques des États membres de la zone de libre-échange envisagée devraient travailler en étroite concertation. Il conviendrait aussi de multiplier les liens internationaux, que ce soit entre les fonctionnaires, les hommes d'affaires ou les universitaires. L'instauration d'un

cadre tel que les programmes d'échange d'étudiants est un moyen efficace de resserrer les liens régionaux. Ces initiatives peuvent être indépendantes l'une de l'autre, mais elles gagneraient en efficacité si elles étaient coordonnées au sein de nouveaux accords de partenariat.

Enfin, les pays de l'Asie de l'Est ne devraient pas considérer l'instauration d'un marché régional intégré comme une fin en soi, mais comme une étape du processus de libéralisation des échanges commerciaux mondiaux intervenant dans le cadre de l'OMC. Cette idée est particulièrement importante car une zone de libre-échange est-asiatique aurait des effets néfastes sur les partenaires commerciaux non membres. Pour éviter qu'une zone de libre-échange est-asiatique devienne un obstacle à la libéralisation des échanges commerciaux mondiaux, les pays concernés devraient faire tout leur possible pour promouvoir les négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'OMC et instaurer des accords de libre-échange avec des pays extérieurs à la région.



Les lecteurs sont invités à citer ou reproduire les informations des *Repères* du Centre de développement de l'OCDE dans leurs propres publications. En échange, le Centre demande les remerciements de rigueur ainsi qu'un exemplaire de la publication. Le texte intégral des *Repères* et d'autres informations sur le Centre de développement et ses travaux sont disponibles sur : www.oecd.org/dev.

Centre de développement de l'OCDE
« Le Seine St Germain »
12 boulevard des Îles
92130 Issy-les-Moulineaux, France
Tél : 33 (0)1 45.24.82.85
Fax : 33 (0)1 44.30.61.49
mél : cendev.contact@oecd.org