

Forum des Economistes Franco-Japonais

Compte rendu de la réunion

« *Les enjeux des accords commerciaux préférentiels en Asie* »

introduit par

**Monsieur Christian MILELLI, Ingénieur de recherche, CNRS / EconomiX,
Université Paris X-Nanterre**

Le mercredi 29 juin 2005
Deuxième réunion du cycle CEPPII Japon

Evelyne Dourille-Feer rappelle que l'orateur, **Christian Milelli** est ingénieur de recherche au CNRS dans le cadre du laboratoire EconomiX. Il a réalisé de nombreuses recherches sur l'Asie et travaille actuellement sur le thème des accords commerciaux. Il commencera par dresser un état des lieux des accords dans la région, puis il rebondira sur la question de leur impact économique et sur les enjeux stratégiques qu'ils reflètent. Ces accords posent toute une série de questions qui seront abordées dans la discussion, notamment au niveau de l'approfondissement de l'intégration asiatique ou de son morcellement. Avant l'intervention de Christian Milelli, quelques éléments sur les évolutions du commerce international.

Depuis les années 1950, le commerce international a subi de profonds bouleversements au niveau des flux d'échanges, de la nature des produits qui sont échangés, de la spécialisation des différents pays et de la hiérarchie des grandes puissances commerciales.

En termes d'évolution globale, la rapidité de la croissance du commerce international constitue l'une des tendances les plus remarquables de ces cinquante dernières années. Les statistiques des montants d'exportations mondiales montrent que ces derniers ont été multipliés par 126 entre 1948 et 2003. On constate aussi que le commerce international a enregistré une croissance bien supérieure à celle du P.I.B et que, malgré le ralentissement de l'économie mondiale depuis les années 1990, le dynamisme commercial s'est maintenu grâce à la poursuite du processus de globalisation commerciale. Mais il faut quand même garder en mémoire qu'on avait assisté au même type de phénomène entre 1860 et 1913.

La croissance des échanges depuis l'après-guerre a été favorisée par trois facteurs qui sont : l'abaissement des tarifs douaniers (en moyenne 40%, en 1947, 3,8% en 2003-2004), des coûts de transports et de télécommunications. La baisse des tarifs douaniers, quoique moins marquée dans les pays en développement que dans les pays industrialisés, a été importante puisqu'elle est passée en moyenne de 30% à 10% au cours des vingt dernières années. De plus, la croissance des échanges mondiaux a été bien supérieure à celle de la production, correspondant à une ouverture de plus en plus importante des économies nationales. Pour fixer un ordre

de grandeur, en 2003, les ratios exportations sur PIB et importations sur PIB étaient de l'ordre de 12% au Etats-Unis comme au Japon et de 37% dans l'Union Européenne (y compris le commerce intra européen). La progression la plus spectaculaire de l'ouverture des marchés se situe en Asie, notamment en Chine où le ratio exportations sur produit intérieur brut, qui était seulement de 1% en 1973, est passé à 21% en 1990 et à 42 % en 2003. Au niveau mondial, les flux de commerce international (importations + exportations) rapportés à production mondiale ont progressé de 14% à 30% entre 1970 et 2003.

Cette croissance des échanges est différenciée selon les secteurs d'activité. Jusqu'à la fin des années 1980, ce sont les échanges de services qui ont progressé le plus vite, mais ils partaient d'un très bas niveau. Depuis 1990, on s'aperçoit que la croissance des échanges de service s'effectue au même rythme que celle des marchandises. En 2003, les échanges de services étaient quatre fois moins élevés que ceux des marchandises.

Au niveau de la structure sectorielle des échanges de marchandises, le phénomène le plus marquant est la progression de la part des produits manufacturiers au détriment de celle des produits agricoles et miniers. Au sein des produits manufacturiers échangés, on note l'augmentation très rapide du matériel de bureau et de traitement de l'information ainsi que des équipements de télécommunications. En vingt ans, ces deux catégories de produits ont cru deux fois plus vite que l'ensemble des biens manufacturés.

Concernant la géographie des échanges, on constate des permanences et des changements. Par exemple, les pays développés sont toujours prédominants. Ainsi, le poids des six grands pays industrialisés dans le commerce international est passé de 55% à 44% entre 1955 et aujourd'hui ; ce qui représente une assez grande stabilité. Lorsque l'on observe la structure géographique par type de pays (développés, en développement et en transition), on constate que la part relative de ces trois types de pays est à peu près la même en 1948 et en 2003, avec un léger accroissement de la part des pays en transition. Au niveau des changements importants, il faut souligner la montée des nouveaux pays industrialisés (NPI) qui rejoignent peu à peu le camp des pays industrialisés, en Amérique latine mais surtout en Asie. Ainsi, pendant les années 1970, les NPI d'Asie (Corée, Taiwan, Hong Kong, Singapour) et la Chine se situaient entre le 20 et le 40^{ème} rang des exportations mondiales. Aujourd'hui, la Chine + les 4 NPI d'Asie se rangent entre le 4^{ème} et le 16^{ème} rang et, en 2003, la Chine a ravi à la France le titre de 4^{ème} exportateur mondial.

A l'horizon de 2010, on voit se profiler un bouleversement de la hiérarchie des grandes puissances industrielles et commerciales, remise en cause par les pays d'Asie. La projection dans le futur des différentiels de croissance des exportations des dix dernières années montre que la Chine devrait dépasser les Etats-Unis en tant qu'exportateur en 2009 et l'Allemagne en 2011, devenant la première puissance commerciale exportatrice mondiale, sauf graves problèmes économiques ou financiers. Cette remise en cause des positions hiérarchiques des différents pays est vecteur de tensions internationales et favorise une remise en cause de toute l'architecture des grandes organisations économiques et financières mondiales qui avaient pour vocation première d'assurer une certaine stabilité du régime

international. Parmi les institutions internationales remises en cause, on trouve l'OMC qui a 10 ans d'existence cette année. Cette remise en cause est, notamment due au fait que, depuis sa création, aucun cycle de négociations marquant une nouvelle étape de libéralisation du commerce multilatéral n'a abouti. Il y a eu l'échec de Seattle en 1999, et celui de Cancun en 2003. Ces échecs reflètent un changement des rapports de force internationaux entre les différents pays. Face aux lenteurs et aux blocages des négociations multilatérales - que ce soit dans le cadre du GATT puis de l'OMC - un certain nombre de pays se sont tournés vers d'autres formes d'accords, des accords commerciaux préférentiels régionaux ou bilatéraux.

Christian Milelli explique qu'il commencera par donner un éclairage sur la très riche et quasi quotidienne actualité des accords commerciaux préférentiels pour la dépasser et tenter d'analyser quel type de logique détermine la mise en place de ces accords.

Avant d'entrer dans le vif du sujet - l'Asie, région où l'a assiste actuellement à l'essor le plus rapide de ce type d'accord - Christian Milelli souhaite revenir de façon plus précise sur ce que l'on entend par « accords préférentiels », le choix des termes étant important.

Cadrage

Les « accords commerciaux préférentiels », improprement appelés « accords de libre-échange », participent d'un mouvement général qui n'est pas spécifique à l'Asie puisque ces accords se développent également, à un moindre rythme, en Amérique latine. Ce type d'accords est en très rapide essor : plus de 300 avaient été notifiés à l'OMC fin 2004, la moitié étant déjà en vigueur à cette date.

Deux causes principales peuvent expliquer ce mouvement général. Il provient, tout d'abord, des limites et des frustrations du dernier cycle de négociations commerciales multilatérales. Les dix dernières années de négociations ont mis à jour des rapports de force et des jeux de coalition. L'OMC est devenue une instance difficile à gérer car la règle du veto et les prise de décisions consensuelles y ont été maintenues. Une observation plus fine révèle que les échecs ne proviennent pas vraiment d'un dysfonctionnement de cette institution, mais d'une remise en cause du GATT tel qu'il a été pensé et conçu en 1948 lors de sa création par des puissances essentiellement européennes et américaines. La tendance au bilatéralisme de la politique commerciale US, qui s'est accentuée après l'échec de 1999 et plus encore en 2003, constitue la seconde cause secondaire de l'accélération des accords commerciaux préférentiels.

Le champ de ces accords dépasse les entraves tarifaires et non tarifaires (droit de douane, quotas, mesures antidumping ...) habituellement citées dans la littérature économique. A l'heure actuelle, les champs couverts sont variables et ne cessent de s'accroître pour inclure, notamment, ce que l'on appelle les « sujets de Singapour » relatifs à l'investissement, aux droits de propriétés industrielles, et même des éléments comme le commerce électronique qui participent de dimensions plus

techniques, et vont jusque des aspects stratégiques et sécuritaires, notamment dans le cas américain.

Ce qu'il faut retenir à l'heure actuelle, c'est l'élément bilatéral et préférentiel. Dans la profusion des accords en Asie, il y a deux dénominateurs communs : la nature bilatérale qui est l'élément nouveau et l'élément préférentiel, c'est à dire le fait d'accorder des préférences, aussi bien en terme commercial qu'en terme économique ou même dans d'autres secteurs.

Définitions et champs concernés

Selon la grille d'analyse construite par Balassa en 1962, les accords commerciaux préférentiels sont la première étape d'un processus d'intégration économique qui, mené à son terme, conduit à l'union douanière et à l'union politique. Les accords préférentiels se traduisent par un abaissement des barrières commerciales – droits de douanes et barrières non-tarifaires – pour les échanges de biens entre signataires. Les accords de libre-échange sont l'aboutissement naturel des accords préférentiels où chaque participant abolit les barrières commerciales pour les produits originaires des pays signataires. Contrairement à ce qui se passe dans le cadre d'une union douanière, les membres signataires d'accords préférentiels n'ont pas à appliquer de droits de douanes communs vis à vis des partenaires commerciaux non signataires

Dans la terminologie officielle de l'OMC, les Accords de libre-échange et les Unions douanières sont réunis sous le terme d'Accords régionaux de commerce (Regional Trade Agreements). La plus grande partie des accords en vigueur et en négociation sont de nature bilatérale.

L'OMC dispose de trois dispositifs autorisant l'octroi de préférences commerciales sur une base réciproque. Le premier dispositif est la Clause d'habilitation (Enabling clause) qui prévoit uniquement pour les pays en développement des préférences partielles pour certaines catégories de biens (AFTA, MERCOSUR/MERCOSUL). Le deuxième dispositif, c'est l'article XXIV dont on parle de façon récurrente. C'est le seul qui permet aux pays développés, par exemple le Japon ou les Etats-Unis, de bénéficier de préférences commerciales. Enfin, l'article V de l'Accord Général sur le Commerce des Services fournit une exception au traitement de la nation la plus favorisée pour les services. Ce sont donc trois dispositifs bilatéraux, mais il y a aussi des dispositifs unilatéraux qui permettent aux pays développés d'accorder de façon unilatérale des préférences à des pays en voie de développement.

Ces accords incluent, également, des aspects relevant des « sujets de Singapour : facilitation du commerce, promotion et protection de l'investissement, transparence des commandes publiques et politique de la concurrence. Ces derniers ne constituent que des engagements car ils n'ont pas encore été approuvés par l'ensemble des membres de l'OMC.

Enfin, ces accords peuvent retenir des aspects plus techniques qui n'ont pas à être inclus dans les accords préférentiels selon les règles de l'OMC : il s'agit de l'harmonisation des standards, de la promotion du commerce électronique - dimension apparue dans les derniers accords ou encore de la protection des droits de propriété intellectuelle qui constitue un enjeu majeur.

Dynamique asiatique

A l'origine, les vagues précédentes d'accords dans les années 1950-1960 tournaient essentiellement autour de la constitution du marché européen. Depuis les années 1990, la dynamique tend à se déplacer vers l'Asie et, à un moindre degré, vers l'Amérique latine. On peut s'interroger sur la cause de l'émergence actuelle de ces accords en Asie.

Le **retard asiatique** en matière d'accords préférentiels, jusqu'à une période récente, peut-être expliqué par deux raisons principales. Tout d'abord, en Asie, on constate une **absence d'intégration régionale** institutionnalisée à l'image de celle l'Europe ou, même, de celle - quoique beaucoup moins avancée - de l'Amérique Latine via le Mercosur. Cela s'explique par l'opposition américaine systématique à la volonté d'un certain nombre de dirigeants asiatiques d'essayer de monter des projets de coopérations régionales en dehors de l'APEC. Ensuite, la **politique commerciale japonaise** a joué un rôle important. En effet, jusqu'en 2000, le Japon a joué à fond la carte du multilatéralisme et refusé d'entamer des négociations bilatérales. Il est vrai que durant des décennies après la guerre, le Japon a retiré des tels avantages commerciaux du multilatéralisme qu'il était peu incité à se tourner vers le bilatéralisme.

Parmi les facteurs à l'origine du rattrapage asiatique, les **initiatives prises par la Chine** après son accession à l'OMC semblent avoir joué un rôle déterminant. Certes des contacts avaient déjà été pris auparavant, notamment avec l'ASEAN, mais ils ont été réactivés. Le Japon a, alors, réalisé la nécessité de changer de politique commerciale et de proposer des accords bilatéraux, sans pour autant remettre en cause la politique multilatérale. Citons aussi l'initiative américaine - essentiellement avec Singapour - dans un cadre particulier, qui est assortie de la volonté d'étendre ce type d'accord. Mais, compte tenu de la spécificité de la structure économique et de l'ouverture de Singapour, on voit mal comment les Etats-Unis pourraient étendre ce type d'accord aux autres pays de l'ASEAN. De plus, l'Amérique latine semble constituer leur priorité régionale actuelle. Enfin, il y a le partenariat limité de la Corée du Sud avec l'ASEAN.

Le **prolongement de la dynamique régionale** constitue un autre facteur incitatif au développement des accords commerciaux préférentiels. Ainsi, au Japon et dans d'autres pays asiatiques, ces accords sont utilisés comme des **leviers pour les réformes structurelles internes**. Mais, dans certains cas, cela peut être source de blocage comme, par exemple, lors des négociations Mexique - Japon où l'accord a échoué sur les produits agricoles, puis a été signé. Les négociations de la Corée du Sud avec le Chili ont failli capoter, également, car le lobby des agriculteurs coréens a exercé de très fortes pressions.

Concernant **l'état des lieux des accords**, Christian MILELLI a procédé à un recensement à partir de la presse afin de dégager les acteurs les plus actifs et d'évaluer dans le détail ce que couvrent les accords et la part d'effet d'annonce. Ce dernier travail est encore peu avancé et nécessiterait la constitution d'une équipe de chercheurs pluridisciplinaires afin de mieux saisir le processus en cours. En effet, selon la littérature économique standard, les accords préférentiels continuent d'être

présentés comme relativement homogènes alors qu'en réalité c'est l'hétérogénéité qui prédomine.

Au stade actuel de la recherche, on voit déjà que **Singapour et la Thaïlande** sont les plus avancés parmi les pays asiatiques en termes de partenariats avec tous les grands pays. Le cas de Singapour est facile à interpréter compte tenu de son ouverture, de l'accueil très ancien des IDE et de son rôle important de plate-forme commerciale ou de centre de transformation de certains produits manufacturés. Ce pays a passé des accords avec le Japon, les Etats-Unis mais, également, avec d'autres pays du sud comme l'Australie. La Thaïlande s'est mise à suivre l'exemple singapourien depuis l'arrivée du Premier ministre Thaksin Shinawatra qui tente de consolider la croissance économique.

Pour le **Japon**, on n'enregistre aucun accord jusqu'en 2000 mais, depuis 2001, les projets d'accords commerciaux préférentiels se multiplient et se concrétisent. Des accords ont été signés avec Singapour et le Mexique, des négociations sont en cours avec les Philippines. Concernant la Corée du Sud, les négociations nippo-coréenne semblent dans l'impasse, non seulement à cause des produits agricoles (côté japonais), mais également sur certains dossiers industriels (côté coréen).

Par ailleurs, l'émergence de la Chine et de l'Inde dans la région joue un rôle sur les accords commerciaux. Ainsi, l'**Inde** avait des accords régionaux avec le Pakistan, le Bangladesh, le Sri Lanka etc. qui avaient été mis en sommeil du fait du conflit entre le Pakistan et la Chine. Ces deux pays ayant semble-t-il partiellement réglé la question du Kashmir, les accords peuvent être réactivés. L'Inde a, également, noué un accord avec l'ASEAN et sort du cadre de l'Asie. Elle a, par exemple, négocié un accord avec le Mercosur.

La **Corée du sud** semble, pour l'instant, en retrait, mais court après le Japon et, surtout, après la Chine. Les Etats-Unis ont montré leur intérêt pour la région avec la signature d'un accord élargit avec Singapour. Enfin, il faut souligner l'absence totale de l'Union Européenne.

Les intérêts cachés derrière les accords

La Chine a un intérêt évident au respect des règles de l'OMC. La première raison est qu'elle est dans une période transitoire de cinq ans qui se termine en 2007 afin d'obtenir des accès non discriminatoires pour ses produits. Mais, elle est incitée à conclure des accords régionaux qui vont au-delà du cadre de l'OMC. Les accords de Hong Kong, avec l'ASEAN, l'accord « harvest » de la Thaïlande montrent qu'il n'y a pas de modèle standard. En général ces accords sont des textes courts et sans procédure explicite de résolution des conflits, contrairement aux accords américains qui dénotent une culture d'anticipation et de précisions des issues possibles

Les Etats-Unis pratiquent une politique de « volets commerciaux à plusieurs étages ». Ils entrent dans la procédure « fast track » c'est à dire de concession du Congrès américain à l'exécutif pour qu'il négocie de façon autonome et lui présente l'accord une fois signé. Le congrès n'ayant la possibilité pas d'amendement, il signe ou il rejette l'accord. Dans le détail, ces accords recouvrent un large spectre des questions (barrières tarifaires et non tarifaires services, questions de Singapour, questions techniques) et se focalisent plus particulièrement sur les services et les droits de propriété intellectuelle. Actuellement, on note des conflits avec le Brésil, avec la Thaïlande pour les OGM. A cela se rajoute une dimension vraiment

stratégique où les Etats-Unis utilisent leur pouvoir dans les relations bilatérales. De surcroît, ces accords établissent un précédent, notamment celui signé avec Singapour, qui permet au cours des accords suivants d'obtenir une libéralisation supérieure à celle du dernier accord. Ceci est valable au niveau bilatéral, mais surtout au niveau multilatéral. L y a une sorte d'effet d'apprentissage, ensuite utilisé dans le cadre multilatéral de l'OMC. Un autre aspect de ces accords est la référence récurrente aux régimes démocratiques, la possibilité de renforcement des partenariats stratégiques et la question de la sécurité. Ces thèmes vont bien au-delà des accords purement commerciaux. Par ailleurs, le soutien aux réformes intérieures en faveur du marché, et aux changements institutionnels apparaît.

Le Japon a la même approche que celle des Etats-Unis pour la partie commerciale. Il considère qu'il faut mener une politique de « first best », c'est à dire conclure des négociations multilatérales et privilégier la reprise. ; mais qu'il faut également conclure des négociations sur une base régionale (accord avec l'ASEAN) et bilatérale (Mexique, Australie). La priorité régionale est pour l'instant l'ASEAN. Les produits agricoles font l'objet d'un traitement spécial pour protéger les agriculteurs japonais. Par ailleurs, on perçoit une certaine rivalité interne entre les différents ministères nippons qui sont perceptibles au niveau des négociateurs de l'ASEAN, contrairement à ce qui est constaté avec les partenaires chinois ou même coréens.

Les enjeux économiques

De manière générale, la mesure des effets des accords n'est pas aisée. D'une part parce que ce n'est pas un sujet facile, et, surtout, c'est un sujet neuf en évolution et, donc instable. En l'état actuel des recherches, seuls quelques commentaires sur les enjeux économiques sont possibles.

Deux enjeux apparaissent essentiels : les échanges commerciaux et les investissements directs étrangers.

Ces accords concernent d'abord les suppressions de droit de douane et les barrières non tarifaires. Cette raison d'être explique l'orientation de tous les travaux théoriques et de tous les modèles, maintenue encore à l'heure actuelle. Les travaux de Jacob Weiner, référence en la matière, montrent l'ambiguïté de la création de ce type de zone commerciale car il faut prendre en compte les effets nets, c'est à dire le solde entre la création de flux commerciaux et le détournement. Pour l'instant, au niveau asiatique, il n'y a pas d'accord suffisamment important pour que des travaux précis à la Jacob Weiner permettent de montrer un impact sensible de ces derniers sur l'économie, sauf peut-être, le projet Corée-Japon compte tenu des tailles économiques et des volumes d'échanges des partenaires, mais cet accord est mis en sommeil. Les autres accords (Japon-Singapour, Japon-Philippines) ne sont pas significatifs par rapport au commerce intra asiatique. Mais au-delà des abaissements de tarifs douaniers, l'enjeu de ces accords à l'heure actuelle est l'existence de règles de contenu local. Le problème est que chaque accord énonce un certain nombre de règles qui ne sont pas forcément les mêmes car, contrairement aux unions douanières, il n'y a pas de définition d'accord extérieur commun à tous les pays signataires. Pour éviter des détournements, il faudrait imposer un certain nombre de règles de contenu local. Mais cela impliquerait deux risques : le protectionnisme avec

ses possibilités de détournements et le fameux «syndrome du plat de spaghetti» (mis en évidence par Bagwati) avec l'éventualité d'une multiplication des régimes de commerce avec différentes règles qui imposeraient des contraintes de gestion quasi ingérables pour les pays en développement.

L'autre enjeu, c'est la question de la localisation des investissements étrangers. Les pays en développement, notamment en Asie veulent garder l'accès aux grands marchés pour leurs exportations et maintenir leur attractivité. Si bien que, malgré la diversité des accords, la dimension des investissements étrangers est le thème qui revient le plus souvent dans les accords.

La mesure précise des retombées de ces accords pose un certain nombre de problèmes à l'heure actuelle, car ces phénomènes de localisation interagissent avec les flux commerciaux. Par ailleurs, les pays de l'ASEAN craignaient que la Chine détourne les flux d'investissements directs, mais un certain nombre de travaux récents ont montré que pour l'instant il n'y avait pas de phénomène de diversion et que l'on assistait même à des phénomènes multiplicatifs ; c'est à dire que les IDE en Chine pouvaient générer d'autres IDE.

Perspectives

La question posée était : la diffusion de ces accords était-elle de nature à favoriser l'intégration régionale au niveau de l'Asie par un phénomène de contagion ?

Selon l'opinion de Christian Milelli, on verrait plutôt ce dessiner une fragilisation de l'ASEAN, seule zone un peu intégrée au niveau de l'Asie. A l'heure actuelle, l'ASEAN est soumise à une série de sollicitations et de tensions, par le biais des accords préférentiels, de la part de la Chine, du Japon, de la Corée, de l'Inde, sans même parler des Etats-Unis. Pour l'instant la Chine, la Corée, le Japon n'avancent pas beaucoup au niveau de l'ASEAN+3. On est plutôt dans une phase de turbulences et de concurrence. De façon plus générale, ces d'accords constituent ne nouvelle source de rivalités entre les pays, notamment en terme concurrence des territoires pour l'implantation des investissements directs étrangers. Mais d'autres dimensions entrent en ligne de compte.

Outre la concurrence induite par ces accords, il faut souligner la complexité de leur gestion. Chaque accord produit son propre régime commercial, ce qui peut devenir une lourde charge pour les pays en voie en développement qui n'ont pas toujours les ressources administratives suffisantes. Les accords bilatéraux peuvent ainsi détourner des pays de la mise en place d'accords multilatéraux de type Doa ou régionaux en estimant qu'ils n'ont plus les ressources nécessaires pour y participer.

Enfin, il y a le problème d'asymétrie qui génère des inégalités. Dès lors, dans les relations entre les pays, la taille joue un rôle de premier plan qui risque de dessiner des configurations régionales qui ne sont pas forcément celles recherchées, c'est à dire progresser vers l'intégration globale.

Jean Pierre Robin remarque que la mesure des échanges par le montant des exportations n'est plus très pertinent à l'heure actuelle et qu'il serait plus intéressant d'exprimer ces dernières en terme de valeur ajoutée ou de trouver de nouveaux concepts. Il demande à l'orateur son opinion sur les accords de l'OMC et leur bien-fondé, s'interroge sur le système des clauses dérogatoires préférentielles du GATT et sur les contradictions entre les accords passés entre les pays de l'Union Européenne et les règles du GATT. **Christian Milelli** répond que le GATT (1947) devait permettre l'intégration du Commonwealth britannique, qui était une zone de libre échange. De ce fait, on a intégré, dès 1947, des dérogations à la clause de la nation la plus favorisée, c'est à dire que l'on prévoyait d'emblée un système dérogatoire. Cette clause a perduré, et il y a eu l'Europe. Il faut rappeler, ce n'est pas l'Asie, mais l'Europe qui est le plus grand consommateur de ce type d'accord. L'élargissement se poursuit d'ailleurs sur la base de ces accords préférentiels qui permettent ensuite d'intégrer les pays. Il est vrai que le GATT a vu d'un mauvais œil ce développement. Le problème est qu'un autre pays, les Etats-Unis, est devenu un acteur majeur du système international. Actuellement, l'Union Européenne et les Etats-Unis développent les accords préférentiels. Ils essaient d'activer d'autres espaces de négociations pour continuer à avancer, arguant du fait que l'OMC n'est plus un espace sur lequel on peut progresser pour des raisons de jeux de coalition. On l'a vu avec le Brésil et l'Inde qui sont très en pointe sur les questions de droits de propriété. De nouvelles règles sont en cours d'émergence. Des régions comme l'Asie et l'Amérique latine tentent de reconfigurer leurs espaces régionaux. Lors des conflits, ces blocs régionaux - notamment l'Amérique latine - s'opposent aux Etats-Unis qui ont une vision de ce que doivent être les relations internationales

Anne Androuais demande des précisions supplémentaires sur ce que veut et ce fait la Chine et si elle parviendra à utiliser à son profit l'OMC. Elle s'interroge également sur la portée des accords en Asie, il lui semble que, malgré les multiples accords passés entre l'Europe et l'Afrique, les IDE n'affluent pas en Afrique. **Christian Milelli** rappelle que l'objectif premier de la Chine était d'intégrer l'OMC, obtenu à l'issue d'un bras de fer de dix années avec les Américains. Ces derniers ont quand même posé un certain nombre de conditions pour l'entrée de la Chine dans l'OMC avec des résultats visibles. La Chine y est entrée en 2002 avec un processus transitoire de cinq ans. Par ailleurs, les Américains et l'OMC établissent des rapports d'avancement sur l'ouverture de la Chine et des autres conditions à remplir. Concernant l'impact réel des accords en Asie, il faut se poser le problème des effets d'annonce et vérifier sur le terrain ce qui est signé et ce qui se concrétise. Lorsque les accords se concrétisent, y-a-t-il un impact? Le cas asiatique est profondément différent de celui de l'Afrique à cause de la très forte dynamique commerciale, du commerce intra-asiatique qui s'est développé avec une extraversion pour certaines économies. On ne peut pas en dire autant pour l'Afrique, à part pour les matières premières. Dans mon exposé, je n'ai abordé que les dimensions économiques, stricto sensu, notamment l'impact sur le commerce et sur les localisations des investissements directs qui sont deux facteurs très importants des modèles de développement asiatiques, mis à part le Japon et la Corée du sud. Il est encore prématuré d'affirmer que si de tels accords n'ont pas fonctionné ailleurs, ils ne fonctionneront pas en Asie. Ensuite, il y a des effets qui ne sont pas directement

économiques. Ce sont des effets stratégiques qui redonnent aux acteurs publics un rôle de premier plan, ce qui peut paraître paradoxal au moment où l'on nous parle d'une mondialisation organisée par les acteurs privés. Bien sûr, les acteurs publics défendent certains intérêts. Des travaux intéressants restent à mener en économie politique au niveau du Japon, de la Corée du sud et de la Chine. Par exemple, un des enjeux du Japon est la redéfinition du conseil de sécurité, mais ce sont aussi ses relations avec l'Asie de l'Est, la Corée du sud, la Chine. Par le biais des accords commerciaux, il a l'occasion de négocier ou de montrer sa bonne volonté. Il ne faut pas perdre de vue ce que Krugman avait appelé à une époque « les politiques commerciales stratégiques ». Ces accords ont également un impact sur le cadre multilatéral qui constitue la référence de l'OMC. Dès lors que de nombreux accords sortent de ce cadre, on peut s'interroger sur l'utilité du cadre multilatéral

Michel Rougé fait trois remarques. L'Europe et l'Amérique latine sont des réalités absolument hétérogènes. Il y a une masse eurasiatique avec un versant européen, un versant chinois, un versant indien et, entre le versant chinois et le versant indien, un monde malais, et un versant arabe. Ces différents pays s'organisent entre eux, comme les Européens l'ont fait, avec des incompatibilités culturelles, historiques. Tout cela fonctionne tant bien que mal, mais comment pourrait-on superposer à tout cela un concept asiatique qui n'existe que dans la géographie des occidentaux ? Par ailleurs, n'est-il pas possible que l'on voit un jour, soit au Etats-Unis, soit en Europe ou dans les deux régions, un retour à une orthodoxie qui comporte quand même un intérêt général ? Le goût pour les accords bilatéraux apparaît typiquement lié à l'administration Bush, avec un dédain pour les Nations Unis, une volonté de faire de l'OTAN un instrument de la politique américaine... On peut imaginer qu'arrive au pouvoir des équipes qui veuillent redonner de la vitalité à ces accords multilatéraux. Enfin, les facteurs non commerciaux et non économiques apparaissent très importants en Asie. Ainsi des sentiments hostiles opposent de nombreux peuples asiatiques. Tant qu'il n'y aura pas une volonté de conciliation, d'entente, d'amitié comme il y en a eu en Europe occidentale, les choses n'iront pas mieux et l'intégration asiatique ne pourra s'approfondir. **Christian Milelli** se dit sceptique sur le fait que le bilatéralisme serait uniquement lié à l'administration Bush. Ayant travaillé sur les derniers documents du sénat américain, il a constaté que si l'on met en parallèle les accords passés, le discours produit au-delà de la rhétorique et l'économie politique durant les cinq ou six dernières années, on constate qu'une grosse partie de l'administration a changé de position. Elle considère, ainsi que les entreprises, pour des raisons valables ou non, que l'OMC n'est plus le cadre approprié pour faire progresser les intérêts américains en terme de libéralisation dans les domaines des services, du renforcement de la protection du droit de propriété intellectuelle ou du commerce électronique. C'est à travers les accords bilatéraux et régionaux que les Etats-Unis, forts de leur puissance, peuvent réorganiser le commerce mondial en intégrant non seulement des facteurs commerciaux, mais aussi des facteurs institutionnels. Ce n'est donc pas un phénomène de mode lié à l'équipe Bush. Concernant l'Asie, il faut se souvenir qu'à une époque, on pensait que le développement du commerce et des investissements directs passait par le développement institutionnel et l'on pointe encore l'exemple européen. Au niveau asiatique, la construction d'institutions permettrait sans doute

une meilleure intégration de cette zone. Les trois pays qui ont le plus à y gagner sont la Chine, le Japon et la Corée du Sud mais, actuellement, c'est plutôt par le biais de l'ASEAN ou de l'ASEAN+3 que les choses progressent.

Sumihiko Seto fait remarquer que le Premier ministre Junichiro Koizumi a annoncé sa visite en Malaisie en novembre prochain, au cours de laquelle il devrait réaffirmer son soutien à la communauté économique de l'Asie de l'Est (ASEAN, Chine, Japon, Corée du Sud). Récemment est paru chez Iwanami Shinsho, un ouvrage sur cette communauté de l'Asie de l'Est. On y découvre que la cadence de l'intégration du commerce asiatique est beaucoup plus rapide que l'on ne le pense, dopée par les multinationales japonaises et étrangères, ainsi que par les négociations menées en parallèle entre l'ASEAN et le Japon, la Corée du Sud, la Chine. Il faut noter au passage que ces trois derniers pays ne se sont jamais entendus pour une négociation commune à l'échelle de l'Asie. Par ailleurs, le Japon est tout à fait conscient de son retard en matière d'accords bilatéraux, ayant basé sa politique commerciale sur le libéralisme, le multilatéralisme et la non-discrimination. Le bilatéralisme pourrait, également, être une étape qui précède le régionalisme, puis le multilatéralisme.

Jean-Pierre Patat demande quelle est la part du commerce intra-asiatique dans le commerce des pays d'Asie. Il aimerait savoir si les pays asiatiques riches, tels que le Japon la Corée du Sud ou Singapour, ont conclu des accords préférentiels avec les pays pauvres de la planète. Il fait remarquer que l'administration américaine lui apparaît surtout guidée par le pragmatisme, si bien que la préférence actuelle pour les accords bilatéraux préférentiels pourrait changer. Par exemple, il y a deux ans, sur la question récurrente des subventions aux exportations des produits agricoles des pays riches, le Président Chirac avait proposé un moratoire de toutes ces exportations vers l'Afrique pendant la période du cycle de Doha, les Américains ne s'y sont pas associés, arguant du fait que cet accord préférentiel était trop exclusif.

Evelyne Dourille-Feer précise que le commerce intra-asiatique représente environ 50% des exportations asiatiques contre seulement 30% en 1985. L'Asie est actuellement responsable de 2/3 des échanges sud/sud. **Christian Milelli** ajoute qu'il n'a pas trouvé trace d'accords des pays riches d'Asie avec les pays pauvres. Concernant la stratégie américaine ; il lui semble qu'elle est un peu suivie par le Japon, c'est à dire que l'option optimale est le multilatéralisme et que l'on profite des opportunités régionales et bilatérales. Toutefois, ce dernier phénomène a eu tendance à s'accélérer. En 2004, les Etats-Unis avaient négocié, et même peut-être signés, dix accords bilatéraux et dix autres étaient en préparation. Depuis quelque temps, le volet bilatéral est de plus en plus actif, l'Amérique latine étant un important enjeu américain (Mercosur, Pacte andin...). Par ailleurs, les Etats-Unis souhaitent durcir les dispositifs existant déjà au niveau multilatéral sur les droits de propriété intellectuelle. On peut citer le conflit Etats-Unis - Brésil sur le dossier des médicaments génériques pour le traitement du sida. Ainsi, au niveau américain, il y a trois instruments majeurs - accords multilatéraux, régionaux, bilatéraux - avec l'objectif important de réamorcer le cycle multilatéral, tout en misant sur l'axe bilatéral compte tenu des conflits existant au niveau multilatéral.

Pierre Moussy demande si des accords bilatéraux avec l'Asie seraient souhaitables pour l'Union Européenne et si l'on a des chiffrages sur les avantages à y participer.

Christian Milelli fait le constat que l'Union Européenne n'est pas présente sur l'Asie dans ce type d'accords, alors qu'elle est un peu présente en Amérique latine avec le Mercosur –quoique l'accord soit presque dans l'impasse- et avec le Brésil. D'après ses sources à Bruxelles, le précédent négociateur ne considérait pas l'Asie comme une priorité. Un dialogue a été amorcé, sur l'initiative de la France, entre les pays d'Asie et l'U.E qui va au-delà de la dimension commerciale : il s'agit de l'ASEM qui a un cadre très général. Mais la question revient sur le devant de la scène à Bruxelles et il semble que des partenaires asiatiques soient recherchés. Il ajoute qu'il n'a pas trouvé de chiffre sur la non-participation européenne à ce type d'accords en Asie. Par contre, des études japonaises ont montré que le fait de ne pas avoir d'accords avec l'ALENA avait un coût en terme d'exportations vers le Mexique et même vers les Etats-Unis, notamment dans le secteur automobile.

Sumihiko Seto fait remarquer que l'ASEAN a signé l'accord de l'AFTA qui devraient conduire à l'abolition des droits de douane à l'horizon 2010-2015. **Christian Milelli** répond que cet accord ne fonctionne pas très bien, car dans l'ASEAN, il n'y a pas de leadership contrairement à ce qui s'est passé en Europe. **Sumihiko Seto** souligne que la crise financière de 1997-1998 a également eu un impact sur ces pays. Au Japon, le Ministère des finances et d'anciens fonctionnaires du MITI, notamment Monsieur Kondo, préconisent la création d'une monnaie commune asiatique sous forme d'un panier de monnaie ou l'ouverture du marché d'obligations asiatiques à l'instar du marché obligataire de l'Eurodollar. Il souligne qu'il y a débat sur ces questions au Japon. **Christian Milelli** pense aussi que l'on peut avancer au niveau des marchés obligataires compte tenu des masses d'épargne à réallouer au niveau régional. Par contre, au niveau monétaire, il y a le problème de souveraineté. **Evelyne Dourille-Feer** insiste sur le rôle de leader joué par le Japon dans les accords obligataires en Asie. **Jean-Pierre Patat** explique, qu'en Europe, la solidité du DM a contribué au succès de la monnaie unique, mais le yen peut-il être une monnaie d'ancrage ? **Anne Androuais** rappelle que l'Asian Monetary Fund n'a pu voir le jour à cause de l'opposition américaine, mais qu'il est réapparu sous une autre forme, l'initiative de Chiang Mai, qui pourrait aboutir à la solution du panier de monnaies dont on a déjà parlé et qui semble prometteuse.

Florence Astier souhaite revenir sur le problème des devises de transaction. On a assisté ces dernières années à une montée des transactions en yen dans les exportations nippones, ce qui rend l'économie de l'archipel moins vulnérable à l'appréciation du yen, d'autant moins que les systèmes de couverture s'améliorent. Ainsi, la nécessité d'une monnaie commune asiatique - plus un panier de devises que le yen- se fait de moins en moins sentir du côté japonais. Deuxième point, une remarque sur le principe du cheval de Troie. Si l'on se met dans le cadre d'un accord Chine /ASEAN, les Japonais ont avantage à se délocaliser dans l'ASEAN et à exporter à partir de ces filiales en Chine hors droits de douane plutôt que d'exporter directement en Chine avec des droits de douane. Concernant les règles de contenu local, on peut regarder la valeur ajoutée et où celle-ci se constitue, mais il est toujours possible de les contourner en utilisant les plates-formes d'assemblage. Elle demande à l'orateur ce qu'il entend par règles de contenu local et ce qu'il pense des possibilités de détournement des droits de douane. **Christian Milelli** répond que le risque de détournement existe aussi bien au niveau des flux commerciaux que des IDE. Le

Japon a buté sur ce problème de contenu local avec le Mexique, car il fallait une part de 62% dans les importations provenant du Mexique, des Etats-Unis ou du Canada. Les Japonais étaient pénalisés par rapport aux constructeurs américains ou européens. Les mêmes problèmes peuvent se produire avec l'ASEAN. Les règles de contenu local sont un élément discriminant et lourd. Le risque est la multiplication de ces règles ainsi que la lourdeur administrative qu'elles engendrent. S'il n'y a pas d'accord entre la Chine, le Japon et la Corée du sud pour octroyer à tous les pays asiatiques le même régime commercial, cela introduira des disparités importantes. Bien que les accords passés avec l'ASEAN le soient dans un cadre général, l'exemple de la Chine montre, qu'ensuite, des accords individuels sont passés avec chaque pays. La Chine peut accorder des préférences sous la « Clause d'habilitation » réservée aux pays en développement qui est souple. Le Japon, lui, ne peut pas passer ce type d'accords, il ne peut les passer qu'au titre XXIV de l'OMC qui est beaucoup plus contraignant (transparence, 90% des échanges). Par ailleurs, les accords commerciaux préférentiels bilatéraux soumettent les pays de la zone à des demandes contradictoires. Des pays comme l'Indonésie ou la Malaisie sont un peu piégés car leur modèle est tiré par les exportations et leur dynamique industrielle repose sur la venue de filiales étrangères. De ce fait, ils ne peuvent se détourner de ce type d'accords. **Florence Astier** ajoute que l'intérêt des pays de l'ASEAN est dans la diversification car ils seront en concurrence à l'horizon 2015. **Christian Milelli** prend l'exemple du MERCOSUR où l'on assiste à une répartition régionale de la spécialisation dans le secteur automobile alors qu'il y avait concurrence au départ. En conclusion, il faut souligner que ces accords accélèrent l'ouverture des pays.