



Cahier de recherche
Continentalisation
ISSN 1714-7638

**Les États-Unis en quête
d'une nouvelle stratégie commerciale
pour l'Asie**

Christian Deblock



Centre Études internationales et Mondialisation
Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

SEPTEMBRE 2007

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de Recherches sur l'Intégration Continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont toujours tiré les ficelles des alliances en Asie. Ils y ont également joué un rôle de premier plan au niveau économique et largement contribué à bien des « miracles économiques », ne serait-ce qu'en ouvrant leurs marchés, en apportant capitaux et technologie ou en modernisant les institutions. Leur présence a néanmoins toujours été ambiguë et les relations n'ont jamais été aussi profondes qu'avec l'Europe, voire avec l'Amérique latine. L'Asie¹ fait partie de leur dispositif de sécurité et leurs entreprises y ont développé des partenariats d'affaires comme partout ailleurs sur la planète, mais les relations ont toujours été bilatérales, hiérarchiques et organisées en étoile (*hub-and-spokes*). D'abord pour contenir la menace communiste, mais aussi pour contrôler les ambitions économiques de leurs alliés. Tous les pays n'ont pas eu les mêmes égards que le Japon, la Corée du Sud ou Taiwan, mais, en contrepartie de leur parapluie de sécurité, ils leur ont apporté leur vision de la paix, de la démocratie et de l'économie de marché. Un certain équilibre a néanmoins fini par s'établir et, pendant longtemps, chacun s'en est trouvé satisfait de cette *Pax americana* qui a apporté une certaine sécurité, circonscrit les zones de conflit et permis à plusieurs pays de trouver les voies de la prospérité malgré les nombreuses entorses à la démocratie et à la liberté des marchés.

Avec la fin de la Guerre froide, cet équilibre s'est rompu. Tout d'abord, les rivalités anciennes, longtemps contenues par le jeu des alliances stratégiques, sont réapparues, mais sur le terrain de l'économie. Le Japon, mais aussi Taiwan et la Corée du Sud avaient ouvert la voie d'un développement original ; depuis, beaucoup d'autres ont suivi, avec des succès divers comme c'est souvent le cas lorsqu'on arrive les derniers. Et ce, jusqu'à ce que la Chine vienne compliquer davantage encore la situation et mettre encore plus de pression sur les marchés. Ensuite, sous l'impulsion des investissements étrangers, les chaînes de production se sont réorganisées, les échanges intra-régionaux se sont développés et de nouveaux réseaux se sont constitués, en parallèle aux réseaux qui gravitaient jusque-là autour des grands marchés d'exportation. Les firmes américaines n'ont pas été étrangères à cette recomposition économique, mais la dynamique intra-régionale est d'abord venue des firmes asiatiques elles-mêmes, japonaises notamment. Par ailleurs, déjà lézardé par ces nouvelles tendances de fond, le double système d'alliances et de réseaux trans-Pacifique sur lequel reposait la *Pax americana*, l'a été davantage encore avec l'entrée en scène de la Chine, au point de paraître aussi coupé des réalités qu'inadapté au contexte d'une Asie qui bouge rapidement et se cherche d'autres points d'ancrage économiques que les États-Unis. Enfin, une nouvelle diplomatie commerciale s'est mise en marche, transformant l'Asie

Note : Ce papier est un rapport de recherche qui participe d'un projet plus large sur l'internationalisme libéral et la politique commerciale des États-Unis. L'auteur remercie Christian Constantin et Éric Boulanger pour leurs remarques et suggestions. La version finale du rapport n'engage cependant que lui-même.

¹ L'Asie est un concept géographique extrêmement large. Par commodité de langage, nous appellerons « Asie » l'ensemble géographique composé des pays de l'Asie de l'Est et de l'Asie du Sud-Est, soit la Chine, Taiwan, la Corée du Sud, le Japon et l'ensemble des pays de l'ASEAN.

en vaste champ de manœuvres. Amorcé dans les années 1990, le mouvement s'est accéléré depuis la crise asiatique. Non seulement les États-Unis semblent avoir été pris de court, mais qui plus est, alors qu'ils étaient jusque-là parvenus à le canaliser vers l'APEC, celui-ci semble maintenant leur échapper, au point de les obliger à réagir sur le tard.

De ceci, deux interprétations sont possibles, selon que l'on se place sous l'angle de l'équilibre de puissance ou sous celui de l'économie politique du régionalisme. Les deux interprétations rejoignent deux courants de pensée différents : les réalistes pour la première, les libéraux pour la seconde. Selon la première interprétation, la responsabilité de la situation revient d'abord à Washington et à l'administration Bush. Celle-ci est accusée de nonchalance, d'être trop préoccupée par la guerre en Irak pour suivre de près ce qui se passe en Asie, de naïveté face au discours pacifique de la Chine, voire encore de céder trop facilement aux milieux industriels et financiers². Cette politique que l'on pourrait qualifier de la chaise vide aurait eu trois conséquences : la première, d'avoir laissé la Chine occuper le terrain commercial ; la seconde d'avoir laissé émerger un nouveau régionalisme dont ils seraient exclus ; et la troisième, d'avoir laissé la Chine développer une diplomatie régionale qui n'aurait d'autre finalité que de bouter les États-Unis hors d'Asie. Pour les plus pessimistes, l'affaire est déjà réglée : les États-Unis sont en train de perdre pied en Asie et le discours qu'ils continuent de tenir est de plus en plus en décalage avec les réalités du terrain. Pour ceux, au contraire, qui considèrent que l'Asie n'est ni investie ni dominée par la Chine et que les États-Unis ont encore beaucoup d'atouts dans leur jeu, les dégâts ne sont peut-être pas irrémédiables, mais il est temps pour eux de se réveiller et de s'investir dans la région pour contrôler les ambitions d'une Chine qui abuse de la situation et masque ses intentions véritables derrière une diplomatie du sourire.

Selon une seconde interprétation, ce qui se passe actuellement en Asie s'inscrit plutôt dans l'ordre des choses. À l'ère de la globalisation, la diplomatie suit les courants économiques et ceux-ci vont dans d'une intégration toujours plus grande des systèmes de production nationaux ; les multiples initiatives bilatérales et régionales doivent être accueillies favorablement et, plutôt que de s'y opposer ou de les boycotter³, les États-Unis devraient, au contraire, les appuyer et, dans la mesure du possible, y participer. Quant à leur présence dans la région, même si elle n'est plus aussi prépondérante et prééminente qu'autrefois, elle reste néanmoins nécessaire, moins peut-être pour préserver la stabilité dans la région ou participer à sa révolution économique, que pour y exercer une influence positive et collaborer à la construction des institutions régionales. L'Asie serait ainsi un immense chantier de construction, mais les initiatives régionales

² Claude Barfeld, « The United States, China and the Rise of Asian Regionalism », American Enterprise Institute, Paper Delivered at the Western Economics Association Annual Conference, Vancouver, 29 juin 2004 ; Bernard K. Gordon, « A High-Risk Trade Policy », *Foreign Affairs*, juillet-août 2003, vol. 82, n° 4, pp. 105-118.

³ C. Fred Bergsten, « China and Economic Integration in East Asia : Implications for the United States », *Policy Briefs in International Economics*, Washington, Peter G. Peterson Institute for International Economics, mars 2007.

devraient cependant être incorporées à des initiatives plus larges, notamment à l'APEC, contribuer à renforcer les institutions multilatérales plutôt que de servir de substitut et soutenir les réformes structurelles dans lesquelles les pays se sont engagés en les aidant à développer leurs capacités.

Entre les deux interprétations, le fossé n'est peut-être pas si grand qu'il ne le paraît au premier abord. Du moins si nous abordons le problème dans les termes dans lesquels les États-Unis ont toujours abordé les relations économiques internationales depuis la Guerre, c'est-à-dire dans les termes de la construction d'un ordre économique international libéral centré sur les États-Unis⁴.

Pour faire court, l'internationalisme libéral se résume à ceci : des voisins prospères sont de bons voisins ! Au cœur de l'internationalisme libéral : le commerce. Celui-ci est associé à la prospérité, au progrès et à la démocratie, mais également et surtout à la liberté. L'internationalisme libéral peut être considéré comme la doctrine officielle des États-Unis depuis la Guerre, mais, premièrement, cet internationalisme se distingue de celui de la Grande-Bretagne qui l'a précédé sur deux points fondamentaux : (1) la communauté internationale est une communauté de nations liées entre elles par le commerce et les valeurs partagées, mais également comme dans un contrat par la règle de droit et le respect des engagements mutuels ; (2) le commerce est le ciment de cette communauté en même temps que le vecteur du progrès et de la prospérité, mais le commerce doit se faire à la fois dans le respect des règles du marché et sur une base réciproque et non-discriminatoire. Deuxièmement, si le système est stato-centré dans ses principes et multilatéral dans son fonctionnement, il octroie cependant une prééminence de fait aux États-Unis et certaines responsabilités particulières, comme *primus inter pares* mais également comme puissance qui ouvre la voie du progrès aux autres. En ce sens, si l'internationalisme libéral donne une âme au commerce, il donne également aux États-Unis un sens à leur « mission », à leur « destinée manifeste ». Enfin, troisièmement, la doctrine de la sécurité collective vient compléter l'édifice.

L'internationalisme libéral, la « grande stratégie » pour reprendre la formule d'Ikenberry⁵ a permis de mettre en place autour des États-Unis un ordre international ouvert, démocratique et libre-échangiste. Cette « grande stratégie », qui en appelle autant à la raison libérale qu'à l'action éclairée des États-Unis, n'aurait toutefois pas connu autant de succès si elle n'avait compté que sur elle-même. La Guerre froide devait rapidement rappeler que le combat pour la liberté n'était pas terminé et que celui-ci ne pouvait être gagné sans que ne soit mis en place un système d'alliances et de sécurité collective placé sous le parapluie militaire des États-Unis. La doctrine

⁴ La littérature sur le sujet est abondante. Nous nous limiterons à citer ces références devenues classiques : John-Gerard Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, vol. 36, n°2, 1982, pp. 195-231 ; Walter Russell Mead, *Sous le signe de la Providence. Comment la diplomatie américaine a changé le monde*, Paris, Odile Jacob, 2003 ; Walter A. McDougall, *Crusader State. The American Encounter with the World since 1976*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1997 ; G. John Ikenberry, *Liberal Order and Imperial Ambition: American Power and International Order*, Polity Press, 2005.

⁵ G. John Ikenberry, « Power and Liberal Order : America's Postwar World in Transition », *International Relations of the Asia Pacific*, vol. 5, n°2, 2005, pp. 133-152.

américaine de la sécurité collective s'enracine dans une tradition intellectuelle différente de celle de l'internationalisme libéral et, sous bien des aspects, elle lui est contradictoire⁶, mais, comme le souligne Ikenberry, ces deux doctrines se sont remarquablement complétées pendant plus d'un demi-siècle. Ainsi, en contrepartie d'une *Pax americana* acceptée, les États-Unis apportaient la sécurité et la stabilité, non sans demander en retour le respect de leur leadership et une loyauté indéfectible aux principes et aux règles sur lesquels devait reposer l'ordre libéral.

Pour beaucoup de spécialistes des relations internationales, la fin de la Guerre froide a joué un rôle déterminant dans les évolutions du système ; les spécialistes de l'économie politique internationale, parmi lesquels nous nous rangeons accordent, quant eux, beaucoup plus d'attention à la globalisation des marchés. C'est une tendance longue, qui a néanmoins pris un tour nouveau dans les années 1980 sous l'effet de trois facteurs, au demeurant inter-reliés : la libéralisation généralisée des échanges et des marchés de capitaux, la révolution technologique dans les communications et la recomposition de l'architecture de l'économie mondiale autour de l'Asie. Les États-Unis ne sont évidemment pas demeurés indifférents face à ces changements systémiques ; ils ont même joué un rôle déterminant dans leur émergence. Ils ont également cherché à les tourner à leur avantage, notamment en orientant le système commercial multilatéral dans de nouvelles directions et en s'engageant de plus en plus loin dans les voies bilatérale et régionale. Certains considèrent qu'ils ont ainsi joué les apprentis sorciers⁷ ; nous préférons plutôt penser qu'ils ont à la fois surestimé leur capacité d'influencer le système et sous-estimé la capacité de réaction de leurs partenaires. C'est dans cette direction que nous nous proposons de nous engager dans les pages qui suivent.

Les États-Unis ont certainement leur part de responsabilité dans les évolutions récentes en Asie. Leur arrogance a fini par laisser les pays asiatiques au sein de l'APEC, leur indifférence calculée pendant la crise asiatique a froissé les pays de l'ASEAN, leurs tergiversations sur la défense de Taiwan inquiètent les autorités de l'île et leurs initiatives commerciales bilatérales, en direction de Singapour en particulier, ont été très mal perçues à Tokyo. L'un dans l'autre, tous ces facteurs, et d'autres encore comme l'affaiblissement de l'OMC par exemple, ont sans doute servi de catalyseur et poussé les pays d'Asie à s'engager à leur tour dans la voie régionale, mais cela n'explique pas tout. Cela ne nous aide certainement pas à comprendre pourquoi les États-Unis peinent à ce point à suivre ce qui se passe en Asie, voire tout simplement à comprendre ce qui s'y passe. Le problème vient moins de la nonchalance de l'administration américaine que de ses tergiversations quant à la voie prendre, moins des absences toujours relevées de la diplomatie commerciale américaine que de son incapacité à trouver le ton juste, moins de la présence stabilisatrice des États-Unis dans la région que de leur propension

⁶ Voir à ce sujet : Walter Russell Mead, *Sous le signe de la Providence. Comment la diplomatie américaine a changé le monde*, Paris, Odile Jacob, 2003 ; Walter A. McDougall, *Crusader State. The American Encounter with the World since 1976*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1997 ; G. John Ikenberry, *Liberal Order and Imperial Ambition: American Power and International Order*, Polity Press, 2005.

⁷ Bernard K. Gordon, « US Trade Policy : Legacy of the Sorcerer's Apprentice », *YaleGlobal*, 5 novembre 2004 (en ligne : <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=4824>)

légendaire à l'unilatéralisme. En fait, la question n'est pas de savoir si les États-Unis doivent ou non bouger, mais dans quelle direction ils doivent bouger dans un contexte qui cadre de plus en plus mal avec les schémas établis de leur modèle internationaliste. Ou pour dire les choses autrement, les États-Unis sont confrontés en Asie à des situations inédites qui les obligent à avancer en *terra incognita*.

Parmi ces configurations inédites du système, nous en retiendrons trois. La première, c'est le débordement du régionalisme. L'APEC a servi d'incubateur à un nouveau régionalisme qui, pour les uns, laisse présager l'émergence d'une identité régionale et, pour les autres, va dans le sens d'une régionalisation *de facto* des échanges, mais qui, dans tous les cas de figure, apparaît comme un terrain miné de grandes manœuvres diplomatiques. La seconde configuration, c'est la réorganisation des réseaux de production en Asie qui a, entre autres, pour conséquences (1) que les échanges commerciaux sont beaucoup plus équilibrés entre les pays d'Asie qu'entre ceux-ci et les États-Unis et (2) que l'intégration trans-Pacifique reste en surface alors qu'elle se fait davantage en profondeur en Asie de l'Est et du Sud-Est. La troisième configuration, c'est le partenariat économique atypique qui s'est mis en place entre la Chine et les États-Unis. Après s'être longtemps opposés à toute forme de régionalisme qui se ferait sans eux en Asie, les États-Unis semblent avoir fait le choix de ne plus s'y opposer et même de se mettre en retrait, mais pour mieux se concentrer sur leur relation économique particulière avec la Chine, ce qui n'est cependant pas sans conséquences ni sur le jeu des alliances régionales, ni sur la stabilité de l'ordre international.

C'est sous cet angle que nous nous proposons d'aborder, dans les pages qui suivent, les évolutions récentes de la politique commerciale américaine en Asie. Nous diviserons le texte en deux parties. La première partie portera sur le nouveau régionalisme que les États-Unis ont cherché à implanter en Asie en prenant appui sur l'APEC. Nous verrons dans un premier temps comment la vision américaine du régionalisme a évolué en Asie, puis, dans un deuxième temps, comment les États-Unis ont cherché à réécrire l'économie politique de l'Asie comme ils ont tenté de le faire dans les Amériques, et enfin, dans un troisième temps, nous reviendrons sur leurs déboires dans une région où, décidément, leur modèle contractuel de négociation passe mal le test de l'expérimentation. La seconde partie portera sur les nouvelles dynamiques régionales qui ont pris forme en Asie. Même si elles gravitent autour de l'ASEAN, n'y a pas une dynamique régionale, mais au contraire plusieurs. Nous verrons dans un premier temps comment les États-Unis ont cherché à s'y ajuster, notamment en se donnant un statut de « partie prenante » vis-à-vis de l'ASEAN notamment, pour ensuite concentrer notre attention sur leur partenariat avec la Chine à laquelle ils ont fini par concéder le statut de « puissance responsable ».

LE NOUVEAU RÉGIONALISME, L'APEC ET LA ZLEAP

Our security in this new era clearly requires us to reorder our military forces and to refine our force structure for the coming years. But our national security also depends upon enlarging the world's community of market democracies because democracies make more peaceful and constructive partners⁸

Si les États-Unis ont toujours eu une approche globale, les questions de sécurité à l'époque de la Guerre froide et, aujourd'hui à l'époque de la globalisation, les questions économiques les ont amenés à avoir également une approche régionale qui s'est toutefois avérée être différente d'une région à l'autre. Avec l'Europe, les États-Unis ont développé une relation de coopération étroite fondée sur le multilatéralisme dans le domaine de la sécurité et sur la coopération⁹ dans le domaine économique. Lancée dans un processus d'intégration communautaire, l'Europe a développé sa propre doctrine dans le domaine des affaires économiques et sociales et cherché sa propre voie sur la scène internationale, mais ceci tout en entretenant une relation transatlantique privilégiée avec les États-Unis et en collaborant avec eux dans le cadre des grands forums internationaux, notamment le GATT. Au fil des années cependant, si les liens commerciaux sont devenus intenses, les différends commerciaux peu nombreux et que la coopération technique est étroite dans de nombreux domaines¹⁰, certaines tensions sont apparues dans les relations entre les deux grandes puissances et les points de divergence sont devenus plus nombreux sur la scène internationale. Certains voudraient voir l'Alliance transatlantique restaurée¹¹ ou, à défaut, le Dialogue transatlantique renforcé¹², alors que d'autres voient poindre une résurgence du nationalisme économique¹³, mais c'est, sans doute, le point de vue de Ido H. Daalder¹⁴ qui est le plus juste. Il n'y a pas divorce, mais l'Atlantisme ne suscite plus la même ferveur qu'à

⁸ William J. Clinton, *Remarks to the Seattle APEC Host Committee*, 19 novembre 1993.

⁹ Nous empruntons ce terme à l'économie industrielle. Appliqué aux alliances industrielles, il combine coopération et compétition. Nous en remercions Gérard Cadet.

¹⁰ Raymond J. Ahearn, « U.S.-European Union Trade Relations: Issues and Policy Challenges », Washington, *CRS Report for Congress*, IB10087, 1^{er} mai 2006.

¹¹ C. Fred Bergsten et Caio Koch-Weser, « Restoring the Transatlantic Alliance », *Financial Times*, 6 octobre 2003.

¹² David M. Andrews, Mark A. Pollack, Gregory C. Shaffer et Helen Wallace (dir.), *The Future of Transatlantic Economic Relations. Continuity Amid Discord*, European University Institute/Robert Schuman Centre, 2007.

¹³ Raymond J. Ahearn parle de différends idéologiques. (Raymond J. Ahearn, « Europe: Rising Economic Nationalism ? », Washington, *CRS Report for Congress*, RS2248, 6 juillet 2006).

¹⁴ Ido H. Daalder, « Are the United States heading for divorce ? », *International Affairs*, vol. 77, n°3, 2001, pp. 553-567.

l'époque de la Guerre froide ; simplement, le fossé se creuse entre les deux puissances, et il n'y a pas lieu de s'en inquiéter : l'Europe est aujourd'hui en paix, unifiée et démocratique, et il est donc normal dans ces conditions qu'après un demi siècle de relations étroites, chacun des deux partenaires prenne son propre chemin.

Si ce n'est que tout récemment que les États-Unis ont commencé à s'intéresser vraiment à l'Afrique et au Moyen-Orient et à associer plus étroitement ces deux régions à leur stratégie internationaliste, tel n'est pas le cas de l'Amérique latine. C'est dans les Amériques, rappelons-le, que les États-Unis ont expérimenté deux des grandes doctrines de leur politique étrangère : la doctrine Monroe et la Politique de bon voisinage du président Roosevelt. C'est également dans cette partie du monde qu'ils ont poussé le plus loin leur vision multilatérale de la sécurité et de la prospérité ; une première fois avec *l'Alliance pour le Progrès* que proposera le président Kennedy et une seconde fois avec le *Partenariat pour le développement et la prospérité* que le président Clinton proposera aux 33 chefs d'État et de gouvernement d'établir dans les Amériques¹⁵. L'Amérique latine présente une autre particularité : dans cette partie du monde, il n'y a aucune menace sérieuse et aucun pays ne peut prétendre sérieusement rivaliser sur le plan économique avec les États-Unis. Par contre, les facteurs d'insécurité sont nombreux ; ils vont de l'instabilité politique et sociale au trafic des narcotiques en passant par l'immigration clandestine, la corruption ou encore le populisme. Le sous-développement et les profondes inégalités économiques ne sont pas étrangers au problème, aussi est-ce dans cette direction que les États-Unis ont principalement orienté toutes leurs grandes initiatives depuis la Seconde Guerre mondiale, avec le triple objectif (1) de créer un cadre multilatéral propice aux affaires, (2) d'ancrer la démocratie et les droits individuels dans les institutions et (3) de faire des Amériques un modèle de développement réussi. Les succès ont, cependant, toujours été extrêmement mitigés et les grands projets de partenariat économique, après avoir soulevé beaucoup d'attentes et d'enthousiasme, ont toujours fini par être abandonnés au profit d'une approche plus conventionnelle. Néanmoins, même si les relations hémisphériques ne sont pas comparables aux relations transatlantiques, force est de constater que la démocratie, la paix et l'intégration progressent malgré tout ; et ce, dans le sens voulu par Washington.

Reste le cas beaucoup plus problématique de l'Asie que nous allons aborder maintenant. Deux sections divisent cette partie. Dans la première, nous retracerons à grands traits les évolutions de la politique commerciale américaine en Asie jusqu'à l'APEC. Nous verrons comment l'APEC s'inscrivait dans le projet de reconstruire l'architecture du système économique international autour des blocs régionaux. Dans la seconde, nous reviendrons sur les débordements régionalistes et l'utopique projet de créer une zone de libre-échange Asie-Pacifique (ZLEAP)

¹⁵ Voir à ce sujet, Mark T. Gilderhus, *The Second Century : U.S.-Latin American Relations Since 1889*, Wilmington, Scholarly Resources, 2000 ; et Christian Deblock et Mathieu Arès, « Commerce, démocratie, sécurité et méliorisme dans les Amériques », Montréal, cahier de recherche du GRIC/CEIM, à paraître 2007

Des alliances stratégiques à l'APEC

Pendant la Guerre froide, l'Asie fut la région du monde qui profita le plus de l'aide américaine, tout comme c'est dans cette région que les États-Unis sont intervenus le plus massivement ; pour combattre le communisme sur le terrain, mais aussi pour transformer l'Asie, changer les institutions et diffuser les valeurs de la démocratie libérale. À la différence toutefois de ce qui se passera avec l'Europe, les États-Unis n'auront pas de plan de reconstruction économique particulier ni de stratégie d'alliance collective ; les relations seront avant tout bilatérales et le fardeau de la sécurité reposera principalement sur les États-Unis. De même, si certains programmes d'aide au développement furent mis en œuvre comme le suggèrera Rostow dans son célèbre « manifeste anticommuniste », ceux-ci n'eurent pas l'ampleur et la cohérence de l'Alliance pour le progrès et, dans la lutte contre le communisme, ils ne jouèrent qu'un rôle très secondaire, principalement d'appui à l'effort de guerre. En fait, ils ne laissèrent ni trace durable, ni n'exercèrent d'influence véritable sur les orientations que prirent la plupart de leurs alliés en matière de développement et de reconstruction économique. Les États-Unis se heurtèrent toujours au nationalisme économique de leurs alliés, lesquels surent tirer parti des alliances militaires, de la modération des États-Unis à leur égard et de l'ouverture des marchés pour reconstruire rapidement leur économie et s'imposer sur les marchés internationaux. Mais eux-mêmes eurent également une attitude ambivalente, notamment à l'égard du Japon qu'ils ménagèrent¹⁶ jusqu'à ce qu'il commence à les concurrencer sérieusement.

L'Asie et l'Europe bénéficièrent toutes deux de la bienveillance américaine après la Guerre. Avec l'Europe, les États-Unis cherchèrent toujours à entretenir une relation étroite fondée sur l'unité et l'amitié. Ainsi, lorsque le cycle Kennedy fut lancé, l'un des grands objectifs était, pour les États-Unis, de répondre au défi économique que leur posait la signature du Traité de Rome, mais il y en avait également un second : souder l'alliance transatlantique et répondre ainsi aux projets d'intégration économique de l'URSS. En Asie, jamais les États-Unis ne lièrent leur aide à l'intégration et lorsqu'au début des années 1970, ils engageront le GATT dans un nouveau cycle de négociations dit de Tokyo, leur rhétorique libre-échangiste n'abusera personne : en amenant les négociations commerciales sur le terrain nouveau des barrières non-tarifaires, l'objectif était forcer le Japon à ouvrir ses marchés et à les rendre plus transparents. En fait, loin de percevoir le miracle économique du Japon et, derrière lui, celui des nouveaux pays industrialisés (comme on les appelait à l'époque) comme un symbole de réussite de leur politique de démocratisation et d'engagement économique, ils appréhenderont sa montée en puissance avec méfiance, sinon avec hostilité, et il seront plus enclins à voir dans son développement le résultat d'un mélange de nationalisme économique et de pratiques commerciales déloyales, que le résultat d'une réelle modernisation des affaires

¹⁶ Le Traité de sécurité et de coopération mutuelle de 1960 obligeait aussi les États-Unis à mettre de l'eau dans leur vin.

et de l'application méthodique d'un modèle d'industrialisation original. Plutôt que d'accepter la coexistence économique, les États-Unis chercheront à appliquer sur le terrain économique la même politique d'endiguement qu'ils avaient développée contre les puissances communistes, en lançant les négociations multilatérales sur le terrain nouveau des codes de conduite. Le cycle de Tokyo permit d'obtenir certains résultats, mais il n'eut pas les effets attendus sur l'ouverture des marchés asiatiques. Tout au long des années 1980, les États-Unis pratiquèrent vis-à-vis du Japon une politique d'unilatéralisme particulièrement agressive, tant sur le plan commercial que sur le plan monétaire, et mettront tout leur poids dans la balance pour obtenir des concessions commerciales bilatérales comme contrepartie de leur présence militaire. Là encore, cette politique n'aura que peu d'effets sur le déficit commercial, mais elle en aura par contre beaucoup sur les relations politiques entre les deux pays, et, peut-être sur la longue période de stagnation que connaîtra l'économie japonaise dans les années 1990.

Enfin, pendant la Guerre froide, les relations commerciales des pays asiatiques vont suivre les relations politiques et, dans une très large mesure, les flux du commerce vont être orientés vers les deux grands marchés à l'époque : celui largement ouvert des États-Unis et celui plus fermé de l'Europe. En aucune façon, les États-Unis n'ont cherché à favoriser l'intégration économique de l'Asie comme ils l'ont fait en Europe, voire même en Amérique latine. Plutôt, ils se sont contentés de maintenir des relations commerciales bilatérales préférentielles, usant et abusant de leur marchandage sécuritaire, tout en s'appuyant, parallèlement, sur le GATT pour créer une pression multilatérale et obliger les pays à mettre leurs règles nationales en conformité avec un droit international largement inspiré du leur. Les relations politiques entre les pays d'Asie étaient peu développées et, si les relations économiques vont progressivement se développer sous l'impulsion des firmes japonaises et de la politique d'aide du gouvernement japonais, peu d'observateurs envisageaient sérieusement au début des années 1990 la possibilité d'un régionalisme asiatique. Les choses ont évidemment bien changé depuis lors, mais, si la politique américaine a aujourd'hui beaucoup de mal à s'adapter aux évolutions politiques et économiques de la région, il fut néanmoins un temps où les États-Unis ont cherché à organiser les rapports régionaux ; dans des termes cependant qui n'étaient pas sans rappeler à la fois le mode de fonctionnement du GATT et le modèle transatlantique de l'OCDE.

De la tripolarisation du monde aux blocs régionaux

Comme nous venons de le dire, allié fidèle et obéissant sur le plan politique, le Japon n'a jamais été perçu sur le plan économique comme un rival amical comme le fut l'Europe, mais plutôt comme une menace, voire comme un pays qui cachait mal ses ambitions de puissance mondiale - à défaut de pouvoir être une puissance régionale - derrière le masque de la coopération. Les débats furent particulièrement acrimonieux dans les années 1970 et 1980, et plus d'une accusation qui sont portées aujourd'hui

contre la Chine rappellent celles que les États-Unis préférèrent à l'époque contre le Japon : yen sous-évalué, marché fermé et réseaux de distribution opaques, politique industrielle interventionniste, nationalisme économique, collusion sur les marchés pour contrôler les prix et évincer la concurrence, prises de contrôle d'entreprises, etc. Les présidents parvinrent non sans mal à calmer le jeu et les mesures qui ont été prises ont été plus symboliques que suivies d'effets réels, mais il n'en demeure pas moins que, combinant la persuasion, la dissuasion, la négociation, l'autodiscipline et les sanctions, tous les présidents sans exception, de Nixon à Clinton, cherchèrent, par la voie multilatérale comme par la voie bilatérale, à corriger les déséquilibres commerciaux, à ouvrir le marché japonais aux produits et aux capitaux américains et à réformer l'économie japonaise pour la rendre plus conforme aux critères anglo-saxons de l'économie de marché. Le climat économique entre les deux pays est aujourd'hui plus serein et les États-Unis accueillent aujourd'hui beaucoup plus favorablement les produits et les capitaux américains, mais il n'en demeure pas moins que les États-Unis enregistrent toujours un lourd déficit commercial avec le Japon tandis que les entreprises américaines éprouvent toujours certaines difficultés à s'y implanter¹⁷.

À l'époque, tout le monde ne voyait cependant pas les choses de manière aussi négative. Certes, comme Ernest Preeg l'avait montré¹⁸, la division idéologique du monde entre l'Est et l'Ouest en cachait une autre, économique, à l'intérieur du monde libre entre les États-Unis, l'Europe et le Japon. Cette seconde division pouvait conduire à de nouvelles fractures, mais elle pouvait également conduire à de nouvelles formes de coopération et à un meilleur partage des responsabilités entre les trois grands. C'est la thèse que défendront, entre autres, Zbigniew Brzezinski et C. Fred Bergsten¹⁹, et qui conduira à la création de la Trilatérale en 1973, une organisation qui regroupera des représentants des milieux d'affaires, du monde politique et du monde académique des trois grandes régions économiques du monde. Notons en passant que C. Fred Bergsten reprendra plus tard l'argument de la coopération tripartite dans les années 1990, d'abord pour défendre la cause de la primauté de l'économie dans la conduite de la politique

¹⁷ En témoigne le fait que si le Japon est leur quatrième partenaire commercial, ils y ont moins d'investissements directs qu'en Australie ou à peine plus qu'en Irlande ou à Singapour par exemple. Autre donnée qui fait réfléchir : au cours de vingt dernières années, le ratio du commerce (importations + exportations) au PIB est passé de 0,10 à 0,21 dans le cas du Japon, alors qu'il est passé de 0,22 à 0,67 dans le cas de la Chine. Pour une comparaison des relations commerciales des États-Unis avec les deux pays, voir Gary Clide Hufbauer, Yee Wong et Ketki Sheth, *U.S.-Trade Disputes : Rising Tide, Rising Stakes*, Washington, Institute for International Economics, août 2006. Pour une analyse des nouveaux rapports entre les États-Unis et le Japon, voir C. Fred Bergsten, Takatoshi Ito et Marcus Noland, *No More Bashing : Building a New Japan-United States Economic Relationship*, Washington, Institute for International Economics, 2001.

¹⁸ Ernest H. Preeg, *Economic Blocs and U.S. Foreign Policy*, Washington, National Planning Association, 1974

¹⁹ Zbigniew Brzezinski, *Between Two Ages : America's Role in the Technetronic Era*, New York, Viking Press, 1970. Voir également C. Fred Bergsten et Lawrence B. Krause, *World Politics and International Economics*, *International Organization*, vol. 29, 1975, pp. 3-352.

étrangère américaine²⁰, puis celle du régionalisme ouvert dans le cadre des travaux du comité de personnalités éminentes qu'il présidera dans le cadre de l'APEC²¹.

Une certaine évolution était donc déjà perceptible en haut lieu à Washington dès le milieu des années soixante-dix, et si, certains préféraient voir dans le Japon un allié aussi déloyal que fourbe, d'autres, au contraire, s'accordaient pour lui reconnaître la place qu'il méritait à côté des États-Unis et de l'Europe et envisager une coopération trilatérale plus étroite, ce dont tout le monde profiterait, à commencer par les milieux d'affaires. Sur le plan diplomatique, une telle approche soulevait néanmoins de sérieux problèmes puisque cela revenait à reconnaître au Japon un statut de grande puissance que les autres pays d'Asie n'étaient pas prêts à accepter. D'un autre côté, tout en acceptant la coexistence économique comme inévitable, comment préserver à la fois la prééminence économique et politique des États-Unis²² et l'intégrité d'un système commercial qui montrait déjà à l'époque des signes évidents de dérive vers le régionalisme ?

L'économie mondiale était, en effet, alors agitée par deux mouvements de fond, l'un centrifuge, la globalisation, et l'autre centripète, la régionalisation comme les a qualifiés Charles Oman²³. Si le premier suscitait autant d'emballement que d'inquiétude, le second laissait un peu tout le monde perplexe. Le mouvement touchait toutes les régions du monde et avait pris, au tournant des années 1990, des formes variées, mais qui allaient toutes dans le sens d'une intégration en profondeur de grands espaces économiques²⁴ : l'Europe s'était donnée pour objectif de parachever l'intégration de son marché intérieur avant le 1^{er} janvier 1993 ; le Brésil et l'Argentine avaient, de leur côté, créé avec l'Uruguay et le Paraguay le MERCOSUR par le traité d'Asunción du 26 mars 1991 ; l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) conclu en août 1992 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique devait, après sa ratification par les trois pays, entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1994 et nombreux étaient les pays d'Amérique latine qui voulaient accéder à l'accord ; l'Asie n'échappait pas non plus au mouvement : les six pays de l'ASEAN à l'époque²⁵ avaient, le 28 janvier 1992, signé l'accord qui devait mettre en place d'une zone de libre-échange (*Asean Free Trade Area*, AFTA) au terme d'une période de transition de 15 ans. Ajoutons que le mouvement débordait le cadre traditionnel des accords de libre-échange et touchait également les pays en développement, invités eux aussi à s'engager dans la voie du libre-échange et de

²⁰ C. Fred Bergsten, « The Primacy of Economics », *Foreign Policy*, n° 87, été 1992, pp. 3-24.

²¹ C. Fred Bergsten, *America in the World Economy. A Strategy for the 1990s*, Washington, Institute for International Economics, 1998.

²² Nous laisserons de côté le débat qui nous emmènerait trop loin sur le déclin économique des États-Unis et la perte de compétitivité de leur industrie. Qu'il nous soit simplement permis de dire qu'il opposera les partisans d'une politique industrielle orientée aux partisans de la revitalisation du marché et de la concurrence. Ce sont ces derniers qui l'emporteront pendant les années Reagan, non sans se diviser entre monétaristes et économistes de l'offre.

²³ Charles Oman, « The Policy Challenges of Globalization and Regionalization », Paris, OECD Development Centre, *Policy Brief n° 11*, 1996.

²⁴ Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and deeper Integration*, Washington, The Brookings Institution, 1995.

²⁵ Brunei, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande.

l'intégration dans la cadre de partenariats économiques de nouvelle génération comme ceux que les États-Unis, par exemple, proposeront aux pays d'Amérique latine et des caraïbes ou que l'Europe proposera aux pays méditerranéens.

Indirectement, c'est le Japon qui apportera l'amorce d'une solution aux États-Unis. Celui-ci travaillait déjà depuis un certain temps avec l'Australie pour renforcer la coopération économique dans le bassin du Pacifique et sortir celle-ci du cadre étroit de la Conférence sur la coopération économique dans le Pacifique (*Pacific Economic Cooperation Conference*, PECC)²⁶. La présence des États-Unis au sein d'une organisation plus large avait de quoi rassurer plusieurs pays pour faire contrepoids à l'influence japonaise, mais pour que celle-ci puisse voir le jour et impliquer des pays aussi différents que la Chine et les États-Unis, il fallait aussi qu'elle n'aborde pas les questions de sécurité et envisage la coopération économique de la manière la plus souple possible qui soit, à l'image de l'ASEAN²⁷. Beaucoup d'observateurs considèrent que les États-Unis, en acceptant ces conditions, ont fait beaucoup de concessions ; oui et non.

Les États-Unis avaient identifié trois défis pour l'Asie : la démocratie, l'intégrité du système commercial multilatéral et la sécurité. Ils voulaient établir un nouveau partenariat dans le Pacifique, mais celui-ci devait à la fois s'inscrire dans la continuité de leurs engagements en Asie, encourager le développement d'une économie mondiale et régionale plus ouverte et appuyer le mouvement de réformes démocratiques. Le secrétaire d'État, James Baker, avait été on ne peut plus clair : « America's unique political, economic, and military capabilities provide the foundation for a prosperous and secure Pacific. And that foundation can be strengthened further through improved regional partnerships that reflect the achievements of our friends and allies »²⁸. Avec la fin de la Guerre froide, les États-Unis s'étaient engagés dans la reconstruction de l'ordre libéral et celui-ci devait reposer sur trois piliers : (1) la liberté économique et la gouvernance démocratique ; (2) la consolidation du système commercial multilatéral et la conclusion du cycle d'Uruguay ; et (3) la création de trois grands partenariats régionaux, le premier avec les pays de l'Hémisphère occidental, le second avec les pays du Bassin du Pacifique et le troisième avec l'Europe. Même avec un mandat modeste, la création d'une nouvelle communauté dans le Pacifique était déjà un pas dans la bonne direction, surtout si, dans la réalisation de leurs objectifs, ils pouvaient s'appuyer sur un solide partenariat avec le Japon. Comme le dira le président Clinton, le Japon avait prouvé, à l'instar des États-Unis, « que le capitalisme fonctionne, que la démocratie

²⁶ Pour l'historique, voir Éric Boulanger et Nathalie Lachance et Kihwan Na, « Historique, structures et fonctionnement de l'APEC », *Notes de recherche GRES*, mai 2001, Chaire Raoul Dandurand en études stratégiques et diplomatiques.

²⁷ Certains comparent l'APEC à l'OCDE. L'idée avait d'ailleurs les faveurs du Premier ministre d'Australie, mais le modèle OCDE, pourtant très souple, fut rejeté. À la fois parce que l'organisation oblige ses membres à respecter les principes de l'économie de marché et de la démocratie et parce que les pays de l'ASEAN craignaient qu'une organisation de ce type ne vienne miner leur propre organisation et leur rôle au sein de la coopération économique Asie-Pacifique.

²⁸ James Baker, « A new Pacific partnership: framework for the future », discours prononcé à l'Asia Society, New York, 26 juin 1989, *U.S. Department of State Bulletin*, août 1989.

fonctionne et que la liberté fonctionne»²⁹. C'était dans le fond ce qu'il s'agissait de démontrer, à savoir que la Coopération économique Asie-Pacifique pouvait être, à l'instar de la coopération transatlantique ou de la coopération hémisphérique, un « modèle exemplaire de coopération régionale ouverte »³⁰ au service de la stabilité, la sécurité et la prospérité³¹. À un autre niveau, l'APEC, avec son modèle de régionalisme dit « ouvert », devait soutenir le programme de libéralisation du GATT/OMC, étouffer dans l'œuf toute forme de régionalisme régional qui se ferait sans les États-Unis ou irait contre les principes du GATT, et faciliter l'intégration progressive de la Chine et des autres pays communistes dans le système commercial multilatéral³².

L'APEC et la libéralisation des échanges

Au début des années 1990, peu d'observateurs croyaient en l'avenir de l'APEC, encore moins en celui du régionalisme économique en Asie. Néanmoins, le climat de confiance et de bonne entente qui va caractériser les premières rencontres de l'APEC va en quelque sorte donner raison aux stratèges américains et prouver que, malgré les multiples intérêts, les différents systèmes politiques et le poids du passé, il était possible de mettre en place des mécanismes de coopération, aussi souples soient-ils, dans certains domaines techniques, mais aussi dans ce qui était la grande priorité américaine : le commerce.

Nous ne reviendrons pas sur les conférences ministérielles qui ouvriront la route à la formalisation de l'APEC³³, si ce n'est pour souligner que, d'entrée de jeu, l'organisation (1) reposera sur les principes du dialogue ouvert, du consensus, de la consultation et de l'échange de vues, (2) liera ses objectifs de coopération régionale, sur le plan commercial en particulier, à ceux de la coopération multilatérale, (3) favorisera le secteur privé et les principes du libre marché, et (4) sera ouverte à tout pays qui a des fortes relations économiques dans la région Asie-Pacifique et accepte les principes de

²⁹ William J. Clinton, « Remarks by the President to Students and Faculty of Waseda University », Tokyo, 7 juillet 1993.

³⁰ Seol APEC Declaration, 12-14 novembre 1991.

³¹ La référence à la sécurité disparaîtra des déclarations officielles. Elle reviendra cependant à l'ordre du jour à l'initiative de l'administration Bush.

³² Voir à ce sujet Donald Crone, « Does Hegemony Matter : The Reorganization of the Pacific Political Economy », *World Politics*, Vol. 45, n° 4, juin 1993, pp. 501-525 ; « The Politics of Emerging Pacific Cooperation », *Pacific Affairs*, Vol.92, n°1, printemps 1992, pp. 68-83.

³³ La première conférence ministérielle se tiendra à Canberra (Australie) les 6 et 7 novembre 1989. Elle regroupera douze pays, soit l'Australie, le Brunei Darussalam, le Canada, l'Indonésie, la Corée, la Malaisie, la Nouvelle Zélande, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et les États-Unis. La conférence la plus importante sera la troisième, tenue à Séoul en novembre 1991. À l'initiative de la Corée, les « trois Chine » (la Chine, HongKong et Taipei (Taiwan)) se joindront aux travaux. La conférence adoptera le principe du régionalisme ouvert, donnera un caractère plus formel aux rencontres et mettra sur pied un comité de personnalités éminentes pour se pencher sur les problèmes d'intégration régionale. Les États-Unis, en campagne électorale, ne participeront pas aux travaux de la conférence de Bangkok (septembre 1992), mais le Mexique et la Nouvelle Guinée se joindront au groupe.

l'organisation. Un pas important sera franchi lorsque, à l'invitation des États-Unis, les dirigeants se réuniront à Seattle le 20 novembre 1993³⁴

Le sommet de Seattle sera le premier sommet de haut niveau ; il fut informel, mais il sera cependant l'occasion pour les dirigeants d'exposer une vision commune de la coopération et de réaffirmer ce que devaient être les trois grands objectifs de l'APEC, soit : (1) renforcer le système commercial multilatéral, (2) favoriser une plus grande libéralisation du commerce et de l'investissement entre les pays, et (3) intensifier la coopération sectorielle régionale dans le domaine du développement. Pour le président Clinton, ce sommet fut un important succès diplomatique, d'autant plus important qu'il se tiendra entre deux votes majeurs au Congrès : celui sur l'ALENA et celui sur les accords d'Uruguay. On notera également que les dirigeants de l'APEC firent bon accueil au rapport du Groupe de personnalités éminentes présidé par C. Fred Bergsten et à sa proposition de créer une Communauté économique Asie Pacifique (*Asia Pacific Economic Community*) intégrée et ouverte, mais sans néanmoins prendre d'engagements précis³⁵. Ce groupe poursuivra d'ailleurs ses travaux et présentera au mois d'août 1994, un second rapport peu avant le second sommet qui devait se tenir cette fois à Bogor en Indonésie, en novembre 1994. Ce nouveau rapport énoncera notamment un certain nombre de principes généraux et clarifiera le concept de régionalisme ouvert³⁶. Il proposera également d'engager les négociations commerciales en 2000, de procéder graduellement à la libéralisation des échanges et de retenir l'année 2020 comme date butoir du processus.

Le sommet de Bogor sera plus ambitieux que celui de Seattle : suivant en cela les recommandations des experts, les dirigeants de l'APEC se donneront pour objectif de libérer totalement les échanges commerciaux et les investissements au plus tard en 2010

³⁴ Seule la Malaisie refusera l'invitation, sans doute parce que le premier ministre Mahathir avait été extrêmement froissé de voir sa proposition de créer un groupe économique d'Asie de l'Est (East Asian Economic Group, EAEG) rejetée par les États-Unis mais aussi par le Japon.

³⁵ Le rapport restait très général. Il invitait les dirigeants de l'APEC à endosser à Seattle le principe d'une « Communauté économique Asie Pacifique » et présentait le libre-échange comme un objectif à atteindre, mais sans fixer de date ni proposer de mesures précises. Tout au plus proposait-il de mettre en œuvre un programme pragmatique et évolutif de facilitation des échanges, de développer la coopération technique entre les membres et d'institutionnaliser modérément l'APEC. Le rapport insistait également sur la complémentarité entre ce processus de libéralisation des échanges et celui du GATT, de même que sur l'ouverture à préserver. Enfin, il évoquait le rôle de levier que l'APEC pouvait jouer sur les négociations commerciales multilatérales et invitait ses membres à lancer un nouveau cycle dès 1995.

³⁶ Le rapport retenait huit principes : liberté du commerce et des investissements, coopération internationale, solidarité régionale, bénéfices mutuels, respect mutuel et égalitarisme, pragmatisme, consensus dans la prise de décision et flexibilité dans la mise en œuvre des mesures, et régionalisme ouvert. Le concept de régionalisme ouvert est toujours demeuré obscur et a donné lieu à de multiples interprétations. Pour les États-Unis, le concept visait à la fois à s'opposer au régionalisme fermé (comme la Malaisie le proposait par exemple) et à combiner coopération régionale et multilatérale. Il y avait donc un double engagement et la coopération régionale devait porter autant sur la libéralisation des échanges entre les pays membres, que sur la poursuite du processus à l'échelle globale, dans le cadre de l'OMC ou par la voie bilatérale. Pour les pays d'Asie, il signifiait avant tout l'application du principe de non-discrimination inconditionnelle, mais sans la réciprocité commerciale. Pour une défense du concept, voir C. Fred Bergsten, *Open Regionalism*, Working Paper 97-3, Peterson Institute for International Economics, 1997.

pour les économies développées et en 2020 pour les pays en développement³⁷. Un tel engagement signifiait le passage de la coopération à une vitesse supérieure, notamment pour ce qui avait trait à la facilitation des échanges ; il signifiait surtout que les pays acceptent d'aborder des questions aussi litigieuses que le contrôle des mouvements de capitaux, le commerce d'État ou encore l'agriculture. À un autre niveau, l'idée de Communauté économique impliquait davantage de convergence entre les politiques économiques, y compris sur le plan macro-économique. Enfin, cela voulait dire également moins de tensions dans les relations commerciales, ou du moins plus de consultation dans le règlement des disputes commerciales de plus en plus nombreuses entre les pays d'Asie. Comme le soulignera le troisième rapport du Groupe des personnalités éminentes³⁸, les enjeux étaient de taille, mais un vent de coopération semblait souffler sur le Pacifique comme sur les Amériques. Mais n'allons pas trop loin dans la comparaison : les échéanciers étaient très lointains, aucun plan d'action n'avait été adopté et la déclaration finale du sommet de Bogor était évasive à souhait quant aux moyens à prendre pour atteindre les objectifs que les dirigeants s'étaient donnés. C'est cette lacune que les dirigeants de L'APEC chercheront à combler progressivement.

À l'initiative du Japon qui craignaient une institutionnalisation trop rapide de l'APEC et voulaient tempérer les ambitions régionalistes des États-Unis, les dirigeants de l'APEC adopteront, lors de leur rencontre annuelle, à Osaka cette fois, un plan d'action général destiné à encourager à la fois les efforts individuels de libéralisation sur une base volontaire et des actions collectives dans trois domaines complémentaires, soit : (1) la libéralisation du commerce et de l'investissement, (2) la facilitation des échanges commerciaux, et (3) la coopération technique sectorielle. Les mesures unilatérales de chacun des pays devaient être présentées au sommet suivant et commencer être mises en œuvre à partir de janvier 1997. Lors du quatrième sommet, tenu à Subic (Philippines) le 25 novembre 1996, les dirigeants entérineront le Plan dit de Manille proposé par l'Indonésie et le Japon. Ce plan d'action faisait suite à de nombreuses rencontres bilatérales entre les États-Unis, la Chine, la Corée et le Japon, reposait sur neuf principes généraux³⁹ et clarifiait un peu plus les deux lignes d'action, soit celle de la

³⁷ Il n'est pas anodin de relever que, tout comme dans les Amériques et dans le dialogue transatlantique, les États-Unis ont appuyé la création à Seattle d'un Forum des gens d'affaires du Pacifique (*Pacific Business Forum*). L'idée était de renforcer les réseaux d'affaires et, ce faisant, de s'appuyer sur ces réseaux pour à la fois identifier les barrières commerciales à éliminer, renforcer les l'économie de marché et créer un groupe de pression « non politique ».

³⁸ Ce rapport est beaucoup plus précis que les deux précédents ; il aborde notamment la question de la convergence des politiques et le problème des obstacles à lever sur le plan du commerce et de l'investissement. Il insiste également sur la mise en œuvre accélérée des engagements du cycle d'Uruguay et sur la convergence des deux processus d'intégration.

³⁹ Les neuf principes sont les suivants : comprehensiveness ; WTO consistency ; comparability ; non-discrimination ; transparency ; standstill ; simultaneous start, continuous process, and differentiated time tables ; flexibility ; and cooperation. Les États-Unis plaident en faveur d'une approche générale, reconnaissant le principe de non-discrimination et accompagnée d'engagements précis. Les pays d'Asie plaident, de leur côté, pour la flexibilité, notamment dans les secteurs sensibles, la libéralisation unilatérale volontaire et le suivi collectif des mesures proposées par chacun des pays. Voir à ce sujet Dick K. Nanto, « Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), Free Trade, and the 2003 Summit in Bangkok, Thailand », *CRS Report for Congress*, RL31038, Washington, 1^{er} août 2003.

« libéralisation unilatérale concertée » d'une part et celle de l'action collective pour faciliter les échanges et réduire les coûts de transaction d'autre part. Le plan ne faisait en fait qu'insister sur la continuité des efforts entrepris par chaque pays pour libéraliser les échanges et circonscrire l'action collective aux mesures de facilitation des échanges.

Le sommet suivant, tenu à Vancouver le 25 novembre 1997, devait être celui de l'action ; il sera surtout marqué par la crise asiatique⁴⁰ et le manque total de flexibilité des États-Unis dans la mise en œuvre des mesures de libéralisation volontaire. Quinze secteurs seront ainsi identifiés pour une libéralisation anticipée, au plus tard avant 2005, dont neuf qui demandaient une action immédiate⁴¹. C'était déjà sans doute un résultat important, mais le contexte économique était peu propice à ce genre d'initiatives. De plus, les États-Unis rencontrèrent une très vive résistance de la part du Japon, tant et si bien que les négociations tourneront vite court⁴². Les sommets suivants en porteront les séquelles. Deux autres facteurs viendront aggraver la situation : d'une part la faiblesse des États-Unis après que le Congrès eut refusé au président Clinton de lui renouveler l'autorité de négocier et d'autre part le fiasco de la conférence ministérielle de l'OMC tenue à Seattle en novembre 1999⁴³.

L'APEC, une organisation fluide ou factice ?

Paradoxalement, les États-Unis, en prenant le leadership d'une organisation qui n'en n'avait pas vraiment et qui, sans eux, n'aurait sans doute jamais vu le jour, ont joué les intermédiaires et servi de catalyseur à une coopération régionale dont tout le monde, à commencer par les milieux d'affaires, va reconnaître l'utilité⁴⁴, mais en autant (1) qu'elle soit en phase avec les stratégies de développement de chacun, (2) qu'elle favorise une intégration ordonnée des systèmes de production nationaux, et (3) qu'elle n'obéisse pas aux mêmes règles contractuelles de fonctionnement que l'OMC. Les États-Unis ne voyaient évidemment pas les choses ainsi. La communauté économique

⁴⁰ La proposition du Japon de créer un fonds asiatique pour aider les pays qui connaissaient des difficultés de balance des paiements avait été rejeté par les États-Unis et la Chine. La déclaration de Vancouver n'apporte pas de solutions nouvelles ; elle se contente d'inviter chacun des pays à prendre des mesures pour créer un environnement favorable aux investissements, maintenir la confiance des investisseurs et renforcer leur système bancaire. Elle demande cependant au FMI d'assouplir ses conditions de financement, d'élargir l'accès à ses ressources et de mettre en place des mécanismes de financement coopératif au cas par cas.

⁴¹ Il s'agissait des biens et services environnementaux, du secteur de l'énergie, de celui de la pêche et du produit de la pêche, des jouets, des produits forestiers, de la joaillerie, des équipements et instruments médicaux, de la chimie, et des télécommunications.

⁴² Le Japon refusera de poursuivre les négociations sur la pêche et la forêt, tant et si bien que, devant l'impasse, ces dossiers seront renvoyés à l'OMC. Les pays de l'ASEAN, quant eux, seront très déçus de l'attitude des États-Unis et du peu d'appui qu'ils recevront de leur part face au FMI. Confrontée à un congrès hostile, qui lui refusera d'ailleurs en 1998 l'autorité de négocier, l'administration Clinton n'était guère en position de force et s'était progressivement désintéressée de l'APEC.

⁴³ La conférence de Seattle révélera la faiblesse diplomatique de l'APEC et le peu d'intérêt que lui accordaient les États-Unis. Ceux-ci lui porteront par la suite deux autres coups durs : en accordant de façon permanente à la Chine le traitement de la nation la plus favorisée (*Permanent Normal Trading Relations*) d'une part et ouvrant des négociations commerciales bilatérales avec Singapour d'autre part.

⁴⁴ Voir à ce sujet Vinod K. Aggarwal et Charles E. Morrison, *Asia-Pacific Crossroads : Regime Creation and the Future of APEC*, New York, St. Martin's Press, 1998.

Asie-Pacifique qu'ils projetaient devait regrouper des économies de marché, reposer sur la règle de droit et obéir aux mêmes principes de réciprocité et de non-discrimination que le GATT/OMC. Personne n'était évidemment dupe sur leurs intentions, en particulier sur leur insistance à vouloir des règles contractuelles et des engagements précis, mais ce qui frappe, c'est deux choses. La première, c'est leur incapacité à convaincre leurs partenaires de la pertinence de leur approche, à établir l'agenda des négociations et à en imposer le rythme.

La comparaison entre le processus des négociations qui fut enclenché dans les Amériques en décembre 1994 et celui de l'APEC est très significative⁴⁵. D'emblée à Miami, les États-Unis ont fixé leurs conditions pour la création d'une zone de libre-échange dans les Amériques. La déclaration de Miami était accompagnée d'un plan d'action précis ; il en ira de même de tous les sommets qui suivront, et un secrétariat sera mis en place pour assurer le suivi des décisions. Les principes de la négociation étaient clairs, précis et peu différents de ceux qui avaient guidé celles sur l'ALENA. Les échéanciers étaient contraignants, les groupes de négociation étaient supervisés par un comité des négociations qui dépendait directement des ministres du commerce, et tous les pays étaient impliqués dans le processus, à titre de président ou de vice-président des groupes. Les organisations régionales, à commencer par l'Organisation des États américains, étaient également mises à contribution, mais en appui technique au processus. Enfin, les négociations commerciales étaient emboîtées dans un partenariat économique plus large qui associait étroitement le développement à la poursuite des réformes économiques, à la consolidation de la démocratie et au libre-échange et à l'intégration économique. On ne retrouve rien de cela dans l'APEC. Les principes de la négociation sont très flous, les cadres institutionnels sont très souples, la coopération est limitée aux questions économiques et techniques et l'expression de « communauté économique », pourtant introduite au début, sera vite abandonnée dans les déclarations officielles.

Certains diront que le processus des négociations hémisphériques a fini par dérailler alors qu'au contraire, celui de l'APEC court toujours, laissant ainsi sous-entendre que la souplesse du roseau est préférable à la rigidité du chêne. Certes, mais le bilan des États-Unis dans les Amériques est malgré tout positif alors que celui au sein de l'APEC est, au mieux, très maigre, même s'ils n'ont toujours pas renoncé à institutionnaliser l'APEC, ni abandonné leur projet d'y implanter une zone de libre-échange. On peut y voir deux causes principales. La première tient à la nature même de l'APEC. Quoiqu'en disent ses partisans, le fait de partager les rives du Pacifique ne crée pas pour autant une communauté d'intérêts⁴⁶. Les discours officiels se plaisent à rappeler que l'APEC

⁴⁵ Voir à ce sujet Richard Feinberg, « Comparing Regional Integration in Non-Identical Twins : APEC and the FTAA », *Integration and Trade*, n° 10, janvier-avril 2006, pp. 3-30.

⁴⁶ Les premiers débats ont porté sur la question de l'appartenance à l'organisation, tant le concept de région Asie-Pacifique est flou et peu ancré sur les réalités économiques et politiques. Gerald Segal, dans son livre *Rethinking the Pacific* (Oxford, Clarendon Press, 1990), est encore plus brutal : non seulement le Pacifique n'est pas une région cohérente, mais penser le Pacifique en termes de communauté régionale, c'est regarder en arrière.

regroupe aujourd'hui 21 pays qui comptent pour plus de la moitié de la population mondiale, du PIB mondial et des flux du commerce mondial, mais il n'y a pas à proprement parler de dynamique régionale au sein de l'APEC. Et si tel était le cas, il y aurait certainement davantage lieu de s'inquiéter que de se réjouir d'une telle réalité, surtout si, comme certains l'envisagent, les négociations commerciales pourraient servir de plan B en cas d'échec des négociations de Doha⁴⁷. En fait, l'APEC est une structure artificielle qui a été pensée dans le contexte particulier des années 1990, avec, de la part des États-Unis, l'objectif d'encadrer le dynamisme économique de l'Asie, de renforcer le système commercial multilatéral et, peut-être, d'offrir une tribune économique à la Chine. Le contexte a changé et d'autres cadres institutionnels ont surgi, mais l'APEC n'est pas moribonde pour autant. Nous y reviendrons.

La seconde raison tient à la modération et la patience très inhabituelles des États-Unis. On peut même dire qu'ils en ont fait une ligne de conduite, tant sous la présidence de Bill Clinton que sous celle de George W. Bush. Certains y verront un signe évident de déclin et de perte d'influence⁴⁸, d'autres un signe de sagesse et de prudence. Les deux points de vue ont leurs adeptes, mais le débat ne doit pas nous faire perdre de vue que beaucoup de choses ont changé depuis la fin de la Guerre froide, bien davantage en Asie que dans les autres régions géographiques de l'APEC.

Tout d'abord, par le dynamisme de leur économie et les avantages comparatifs qu'ils ont créés, les pays d'Asie attirent les convoitises des milieux d'affaires, des États-Unis comme de partout ailleurs. L'axe principal des affaires demeure toujours, pour les États-Unis, l'axe transatlantique, mais le vent est en train de tourner vers l'Asie. Les États-Unis ont, rappelons-le, renoué avec la croissance et la prospérité dans les années 1990, stimulée que fut leur économie par ces deux grandes révolutions que sont la globalisation et la révolution dans les télécommunications. Mais la globalisation passe peut-être avant tout par l'Asie, tout comme la révolution technologique doit peut-être beaucoup aux productions de qualité à bas prix qu'on y retrouve. Ceci ne manque pas de piquant si l'on considère, d'une part, que les entreprises américaines ont toujours éprouvé beaucoup de difficultés à pénétrer ces marchés et à y assurer une présence permanente et, d'autre part, que, pendant longtemps, le discours officiel a toujours cherché à minimiser l'impact commercial de la concurrence asiatique. Mais, quoi qu'il en soit, les liens économiques qui avaient commencé à se tisser entre les États-Unis et les pays émergents d'Asie dans les années 1970 n'ont cessé de se renforcer. Il est significatif de constater qu'aujourd'hui, cinq des dix principaux partenaires commerciaux des États-Unis sont des pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est⁴⁹, que le quart des exportations américaines et plus du tiers des importations se font avec les pays de

⁴⁷ C. Fred Bergsten, « Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific », *Policy Briefs in international economics*, (Peter G. Peterson Institute for International Economics), PBo7-2, février 2007.

⁴⁸ Mark Beeson, « Does hegemony still matter ? Revisiting regime formation in the Asia-Pacific », dans *Proceedings Globalisation and Economic Security in East Asia: Governance and Institutions*, 11-12, Septembre 2003, Singapour (disponible en ligne)

⁴⁹ Soit dans l'ordre décroissant : Chine, Japon, Corée du Sud, Taiwan et Malaisie.

cette région et que plus de 40 % du déficit commercial en est originaire⁵⁰. De tels chiffres ont sans doute de quoi faire réfléchir⁵¹...

Seconde réalité : si les pays d'Asie ont largement profité de l'ouverture des marchés internationaux, ils doivent leur développement peut-être avant tout à leurs politiques nationales et au modèle de développement qu'ils ont appliqué. Alors que pour les États-Unis, la libéralisation des échanges doit être systématiquement recherchée pour les bénéfices qu'elle apporte, pour la plupart des pays d'Asie au contraire, celle-ci doit au contraire se faire à un rythme et dans des conditions qui soient en phase avec les priorités nationales et les besoins du développement. L'approche au commerce n'est pas du tout la même. La plupart des critiques aujourd'hui se concentrent aux États-Unis sur la Chine, mais la Chine n'est pas un cas isolé. Même si, grâce notamment au GATT et à l'OMC, il y a eu de nombreuses réformes institutionnelles un peu partout, l'Asie demeure, d'une façon générale, réfractaire aux méthodes de négociation américaines et plus sensible aux sirènes du nationalisme économique qu'à celles de l'internationalisme libéral. Au bout du compte, c'est un curieux pas de deux qui a fini par s'établir entre les États-Unis et la Chine, mais également entre les États-Unis et beaucoup d'autres pays d'Asie : contre promesses de réformes à venir et de collaboration, les États-Unis acceptent de prendre leur mal en patience et de modérer leurs critiques⁵².

Enfin, comme nous allons le voir maintenant, le temps n'est plus non plus aux grands projets régionaux, mais plutôt au bilatéralisme et aux ententes fonctionnelles. Les États-Unis étaient, dans les années 1990, empressés d'institutionnaliser l'APEC et d'en faire une zone de libre-échange, autant d'ailleurs pour faire levier sur le système commercial multilatéral que pour mieux surfer sur la vague du régionalisme qui déferlait sur l'économie mondiale. Quitte à simplifier les choses, leur objectif était d'emboîter les blocs régionaux les uns dans les autres et de se placer à l'interface de grandes zones de libre-échange, les trois principales étant, comme nous l'avons représenté sur la figure qui suit, ou du moins auraient dû être celle des Amériques, celle de l'APEC et celle avec l'Europe. Cela dit, le résultat aurait d'une complexité remarquable : la ZLEA aurait coexisté avec d'autres accords régionaux, dont l'ALENA, et aurait croisé la ZLEAP, les disciplines commerciales auraient été à géométrie variable selon les accords, et d'un accord à l'autre, les règles d'origine auraient différencié et engendré de joyeux casse-tête

⁵⁰ Le bloc Asie de l'Est couvre la Chine, Hong Kong, Macao, le Japon, la Corée, la Mongolie et Taiwan. En 2006, les exportations de marchandises vers ce bloc de pays et ceux de l'ASEAN représentaient 23,5 % des exportations totales américaines et les importations, 34,5 % des importations totales. Le déficit avec ces deux blocs de pays représentait à lui seul 41,7 % du déficit total. (Nos calculs, source : *U.S. International Trade Commission*)

⁵¹ Les milieux et les lobbies d'affaires sont extrêmement influents dans la conduite des affaires commerciales, mais, comme le rappelle I. M. Destler, jamais un lobby n'a été aussi puissant que celui qui s'est constitué pour forcer la main du président Clinton et le convaincre d'accorder de manière permanente à la Chine le traitement de la nation la plus favorisée. (I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, 2005 (quatrième édition), pp. 212).

⁵² Cela n'exclut pas que certaines mesures soient prises, pour faire pression ou pour calmer le jeu au Congrès. Ajoutons que cette pratique ne s'applique pas seulement qu'à l'Asie. Les États-Unis ont toujours été portés à forcer la main de leurs partenaires commerciaux, surtout lorsqu'ils sont de petite taille, mais ils ont toujours préféré la négociation à la coercition et, d'une façon générale, leur approche est, dans un premier temps du moins, compréhensive des problèmes que peut soulever la mise en œuvre des réformes.

administratifs. Ces grands plans se sont, depuis, effondrés comme des châteaux de carte ; ils continuent cependant toujours de hanter les discussions, comme pour détourner l'attention des projets régionaux qui prolifèrent sous la couverture de l'agenda de Bogor. Si certains projets, comme celui de regrouper dans une même zone de libre-échange les pays de l'APEC avec lesquels les États-Unis ont déjà un accord de libre-échange, ne sont guère très sérieux, d'autres au contraire, le sont davantage. Dans ce mouvement général, la question n'est pas tant de savoir qui, des États-Unis, du Japon ou de la Chine, a ouvert le bal le premier⁵³, que de s'interroger sur la direction que prend ce mouvement et quel rôle chacun y joue.

L'APEC, cahin-caha.

Au terme d'une étude publiée en 1997⁵⁴, Merit E. Janow envisageait trois scénarios possibles pour l'APEC. Le premier, le plus probable selon elle, était celui de la poursuite du *statu quo* : les pays continueraient à libéraliser leurs échanges et à coopérer entre eux, à leur rythme et selon une méthode qui soit ni contraignante ni légaliste. Le second scénario était que les pays de l'APEC acceptent d'institutionnaliser davantage leur coopération et de s'engager sur la voie plus formelle d'un arrangement commercial régional, voire pour certains d'entre eux de se joindre à l'ALENA ou à un accord sous-régional du même type. Le scénario lui paraissait plausible, mais peu probable, en raison notamment des obligations inhérentes à ce genre d'arrangements et des tensions commerciales toujours présentes entre les pays. Le troisième scénario envisagé était celui d'une stagnation de l'APEC et d'un désintérêt croissant de ses membres. L'auteure ne prenait cependant pas ce scénario trop au sérieux, en raison surtout du dynamisme économique de l'Asie et des intérêts commerciaux qui se croisent dans la région.

Depuis, les choses ont beaucoup changé, mais les faits donnent en partie raison à Merit E. Janow. L'APEC est toujours là. C'est la seule organisation économique qui fait le pont entre les deux rives du Pacifique, offre un espace pour les discussions privées, associe les milieux d'affaires, etc. L'APEC a aussi su s'adapter, et même des événements aussi traumatisants que la crise asiatique, les attentats du 11 septembre 2001 ou la crise aviaire ont eu des effets positifs ; ils ont notamment poussé ses membres à resserrer les rangs et évité que des différends comme ceux qui ont surgi à propos des engagements de libéralisation sectorielle de 1997, ne dégénèrent. Le consensus autour

⁵³ Certains ne manqueront pas de relever que c'est la Chine qui, après être devenue un partenaire de dialogue, a offert la première aux pays de l'ASEAN de négocier un accord de libre-échange. La proposition a été faite par le premier ministre Zhu Rongji lors du sommet de l'ASEAN de novembre 2000. Cela dit, le Japon avait également en marche, surtout après que les États-Unis aient engagé des pourparlers avec Singapour. Toujours est-il qu'effectivement, c'est la Chine qui a fait les premiers pas en direction de l'ASEAN, mais elle a été immédiatement suivie par l'Inde, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Corée et les États-Unis. Voir à ce sujet, Bernard K. Gordon, *op. cit* ; et « US Trade Policy: Legacy of the Soccer's », *YaleGlobal on line*, 5 novembre 2004.

⁵⁴ Merit E. Janow, « APEC: An Assessment », *Discussion Paper n° 3*, APEC Study Center (Columbia University), Janvier 1997

des objectifs de Bogor a également été préservé, beaucoup de projets et de groupes de travail ont été mis en place et, d'une façon générale, la coopération économique a beaucoup progressé, notamment dans le domaine de la facilitation des échanges. Cela dit, sans aller jusqu'à nous demander si l'APEC vaut la peine d'être sauvée⁵⁵, force est néanmoins de constater (1) que la méthode douce de l'APEC répond mal aux réalités de l'intégration des marchés, (2) que le temps du régionalisme ouvert est révolu⁵⁶, et (3) qu'un mouvement est en marche en dehors de l'APEC pour donner un cadre plus formel à une intégration verticale de facto des systèmes de production en Asie⁵⁷. En somme, l'APEC est bien toujours là comme le pensait Merit E. Janow, mais les choses se passent à côté.

L'APEC sous tension

L'APEC a une approche à la libéralisation que tout oppose à l'approche américaine de la réciprocité contractuelle, lui préférant le volontarisme, le gradualisme et l'unilatéralisme consensuel. Cette méthode « douce » présente certains avantages en situation d'asymétrie et de choix collectifs divergents, mais elle conduit inévitablement au plus petit dénominateur commun et bloque rapidement toute forme d'engagement précis, surtout lorsque les pays sont nombreux. Les pays membres de l'APEC ont également toujours refusé de prendre des engagements qui iraient au-delà de ceux des accords d'Uruguay, et toutes les initiatives pour engager l'APEC dans la voie d'une libéralisation accélérée des échanges ont été un échec. Pour dire les choses méchamment, l'APEC a surtout servi à tempérer les ardeurs des activistes du libre-échange et, sous le couvert du « développementalisme », à protéger les intérêts protectionnistes de certains pays. C'est beaucoup moins le cas actuellement.

Aux débuts de l'APEC, seul un groupe restreint de pays, composé principalement des États-Unis, du Canada, de l'Australie et de Singapour, penchait dans la direction d'une libéralisation qui aurait fait de l'organisation une sorte d'OMC +. Mais depuis, l'APEC s'est élargi, et, si certains pays, comme la Russie, ne sont toujours pas pressés d'ouvrir leur économie, d'autres, au contraire, ont rejoint le groupe de ceux qui veulent soit un accès élargi aux marchés soit une meilleure protection pour leurs investissements. La Chine, depuis son entrée à l'OMC, a rejoint le premier groupe : son économie est devenue très ouverte, au point de figurer désormais parmi les pays en

⁵⁵ Malcolm Cook et Allan Gyngell, « How to Save APEC », *Policy Brief*, Lowy Institute, octobre 2005. Pour les deux auteurs, l'APEC a un mandat confus, trop de membres, un agenda qui va dans tous les sens, un secrétariat dysfonctionnel et de nouveaux concurrents institutionnels. Les auteurs proposent, notamment, d'abandonner les objectifs de libéralisation, de s'en remettre à l'OMC, de se concentrer sur la facilitation du commerce et de resserrer l'agenda.

⁵⁶ L'APEC continue à se référer au concept, et, dans un certain sens, les mesures de facilitation des échanges s'inscrivent dans cette perspective. Le problème vient des accords commerciaux préférentiels qui, en proliférant, ont le même effet que la mauvaise monnaie sur la bonne. Voir à ce sujet Ross Garnaut, « A New Open Regionalism in the Asia Pacific », Mexico, Conference on World Economy, novembre 2004.

⁵⁷ C'est la thèse défendue par le JETRO (*Japan External Trade Organization*) dans son rapport : *Prospects for Free Trade Agreements in East Asia* (Tokyo, janvier 2003).

développement les plus ouverts au monde, et elle craint d'autant moins la concurrence régionale que les autres monnaies sont toutes plus ou moins ancrées à la sienne. On peut également y ajouter d'autres pays comme le Japon et la Corée du Sud par exemple, qui, tout en restant très attachés à la protection de leur agriculture, recherchent néanmoins une meilleure protection pour leurs investissements à l'étranger. Ajoutons à ceci la réorganisation des réseaux de production et l'absence de progrès notables à l'OMC, et l'on a ainsi un terreau fertile pour un régionalisme dont le moins que l'on puisse dire est qu'il est extrêmement confus.

Jusqu'à la crise asiatique, le régionalisme économique était circonscrit à l'ASEAN et l'APEC jouait, selon les mots ironiques de Razeen Sally, les *cheerleaders* d'une libéralisation unilatérale et multilatérale non-discriminatoire⁵⁸. La situation change au tournant des années 2000. Un mouvement en faveur d'une plus grande coopération régionale commence à se dessiner en Asie de l'Est, moins pour des raisons externes que pour des raisons internes. L'ASEAN, de son côté, a resserré ses objectifs d'intégration, affiche clairement son ambition de se transformer en communauté économique et a amorcé des négociations commerciales avec la Chine, la Corée et le Japon, mais également avec les États-Unis, l'Inde et d'autres pays encore. L'engagement dans la voie bilatérale et régionale devient général, et les accords signés sont plus exigeants, tant sur le plan du contenu que sur le plan des règles. Cela dit, ces tendances nouvelles, que l'on pourrait considérer à première vue comme une bonne chose, inquiètent. Et ce, pour trois raisons principales.

Tout d'abord, il est difficile de ne pas voir dans ce « nouveau » régionalisme en Asie un jeu de grandes manœuvres et la main des intérêts de puissance. D'une façon générale, les intérêts commerciaux passent au second plan, derrière les intérêts stratégiques ; chacun essaie de réagir ou, mieux, d'anticiper les actions de l'autre pour mieux se positionner dans une course aux accords et ainsi créer des alliances qui obéissent moins à une logique d'ouverture qu'à une logique d'endiguement⁵⁹. Pour Christopher M. Dent, on n'est pas en présence d'un régionalisme convergent, mais, au contraire, d'un « régionalisme divergent »⁶⁰. Edward J. Lincoln parle de son côté de « régionalisme économique étroit »⁶¹. Quant à Razeen Sally, elle est plus directe encore : « The emerging pattern is of a patchwork of bilateral 'hub-and-spokes' FTAs, in a noodle bowl of trade-restricting rules of origin »⁶². C'est le second problème : le grand nombre d'accords n'est pas signe de qualité.

⁵⁸ Razeen Sally, « Free Trade Agreements and the Prospects for Regional Integration in East Asia », *Asian Economic Policy Review*, 2006, vol. 1, n° 2, pp. 306-321, p. 316.

⁵⁹ Hadi Soesastro, « Regional Integration in East Asia : Achievements and Future Prospects », *Asian Economic Policy Review*, vol. 1, n° 2, pp. 215-234

⁶⁰ Christopher M. Dent, « The New Economic Regionalism in Southeast Asia : Region-Convergent or Region-Divergent ? », *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 6, n° 1, 2006, pp. 81-111. Voir également Paul Bowles, « Asia's Post-Crisis Regionalism : Bringing the State Back », *Review of International Political Economy*, vol. 9, n°2, 2002.

⁶¹ Edward J. Lincoln, *East Asian Economic Regionalism*, Washington, Brookings Institution Press, 2004.

⁶² Razeen Sally, op. cit., p. 316. Ces auteurs ne sont pas les seuls à jeter un regard extrêmement critique sur le régionalisme en Asie de l'Est, mais, d'une façon générale, tout en exprimant certaines réserves et en

Tous les accords ne sont pas, en effet, de la même qualité et, avec la multiplication des règles d'origine et autres conditions, les coûts de transaction augmentent. En fait, la rhétorique tend en général à l'emporter sur les engagements, la libéralisation des échanges est très sélective, et les négociations tendent à se limiter aux seuls secteurs qui présentent un intérêt à l'exportation. Beaucoup de pays sont des pays en développement qui ne sont guère disposés à ouvrir leurs marchés, surtout si la concurrence vient d'autres pays en développement. Également, les différends commerciaux s'accumulent et n'aident en rien à l'intégration des marchés. Ne nous laissons pas non plus prendre par les mots : les formules utilisées par le Japon (*Economic Partnership Agreements*, EPA) ou par la Chine (*Closer Economic Partnership Arrangement* (CEPA), *Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation, Trade and Economic Framework*, *Free Trade Agreement*) prêtent à confusion et les accords ressemblent plus à des accords-cadres de coopération en matière de commerce, voire d'investissement, qu'à des accords de libre-échange en bonne et due forme comme ceux que signent les États-Unis, l'Australie ou Singapour par exemple⁶³.

Enfin, dernier problème : à moins de couvrir un grand nombre de pays et d'impliquer des acteurs clés, de tels accords ne peuvent présenter qu'un intérêt limité pour les milieux d'affaires, surtout si leur objectif n'est que de faciliter les échanges ou d'ouvrir certains marchés, et non d'aller dans le sens d'une intégration en profondeur des systèmes de production accompagnée d'une harmonisation des règles⁶⁴. Au bout du compte, en multipliant les règles d'origine et les standards, les accords embrouillent davantage le paysage économique qu'elles ne l'éclaircissent. Comme partout ailleurs, les entreprises ont besoin d'espace et de liberté pour manœuvrer, tout comme elles ont besoin de règles précises, transparentes et prévisibles pour prendre des décisions. Et si les accords flattent les orgueils nationaux, il n'est pas sûr que les milieux d'affaires y

faisant preuve de la plus grande prudence, la littérature fait bon accueil aux initiatives régionales et tend plutôt à considérer la période actuelle comme une phase de transition vers une plus grande institutionnalisation d'une intégration qui a jusqu'ici été fonctionnelle et tirée par les forces du marché. Voir par exemple Barry Desker, « In Defence of FTAs : From Purity to Pragmatism in East Asia », *The Pacific Review*, vol. 17, n°1, mars 2004, pp. 3-26 ; Eisuke Sakakibara et Sharon Yamakawa, « Regional Integration in East Asia : Challenges and Opportunities », *World Bank East Project*, Global Security research Center, 2003. Ou encore Gary Clide Hufbauer et Yee Wong, « Prospects for Regional Free Trade in Asia », *Working Paper Series* (Institute for International Economics), WP 05-12, octobre 2005,

⁶³ Agata Antkiewicz et John Whalley montrent très bien dans le cas de la Chine, il y a au moins trois grands modèles d'accords. (Agata Antkiewicz et John Whalley, « China's New regional Trade Agreements », *The World Economy*, vol. 28, n°, 2005, pp. 1539-1556).

⁶⁴ La proposition qu'a présentée le Japon en 2006 de regrouper les 16 pays de l'Asie de l'Est dans une même communauté et de négocier une zone de libre-échange illustre très bien ce problème et démontre à quel point la viabilité d'une zone de libre-échange dépend de sa taille, mais aussi des liens commerciaux et des réseaux économiques qui existent déjà. Il s'agit néanmoins d'un scénario parmi d'autres et plusieurs autres sont également sur la table à dessin, comme celui de créer une zone de libre-échange entre la Chine, le Japon et la Corée par exemple, ou comme certains projets qui gravitent autour de l'ASEAN. De nombreuses études de faisabilité ont été réalisées ; ce qui est remarquable, ce n'est pas tant le fait qu'elles démontrent les nombreux avantages que les pays peuvent tirer des possibles regroupements économiques, que le fait que les États-Unis y trouveraient peu d'avantages s'ils en faisaient partie et, parallèlement, que les autres parties bénéficieraient peu de leur présence, voire même, dans certains cas, qu'il serait préférable qu'ils n'en fassent pas partie. Voir à ce sujet, Robert Scollay et John P. Gilbert, *New Regional Trading Arrangements in the Asia Pacific*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2001.

trouvent nécessairement leur compte. Ils furent d'ailleurs les premiers à tirer le signal d'alarme.

Dans une étude publiée en 2003 et qui visait à faire un bilan de mi-parcours des objectifs de Bogor⁶⁵, le comité consultatif des gens d'affaires de l'APEC, mieux connu sous son acronyme anglais d'ABAC, reconnaissait le rôle positif joué par l'APEC dans la libéralisation des échanges et la poursuite des réformes économiques, de même que sa contribution au développement économique et au climat de confiance qui avait commencé à s'instaurer entre les pays. L'étude reconnaissait par ailleurs que les objectifs de Bogor étaient toujours d'actualité et qu'ils pouvaient être atteints, à condition toutefois que le processus de l'APEC soit revitalisé et que les pays membres redoublent d'effort dans les trois secteurs de coopération, soit la libéralisation des échanges, la facilitation du commerce et le développement des capacités. Enfin, l'ABAC s'inquiétait du protectionnisme rampant, des coûts de transaction toujours élevés et de la qualité très moyenne des accords signés. Le ton était feutré, mais le problème était néanmoins posé : d'une part, la méthode de la libéralisation volontaire courait des risques d'enlèvement évidents et, d'autre part, les accords bilatéraux et régionaux devaient être cohérents avec les objectifs de Bogor et être évalués de façon indépendante. En clair, l'ABAC n'est pas contre les accords commerciaux, mais ce que veut le comité, c'est trois choses : (1) des accords de qualité, aussi larges que possibles et qui soient de type OMC + ; (2) une convergence quant au contenu et des chapitres rédigés selon un modèle-type ; et (3) leur consolidation dans un accord plus large qui couvrirait l'ensemble des pays de l'APEC⁶⁶. C'est beaucoup demander !

L'APEC et la zone de libre-échange Asie-Pacifique

C. Fred Bergsten est sans doute l'un des plus ardents avocats d'une zone de libre-échange Asie-Pacifique (ZLEAP)⁶⁷. Celui-ci continue de penser que seul l'APEC peut servir de terrain neutre pour apaiser les tensions et éviter tout dérapage entre grandes puissances rivales. De plus, une telle négociation permettrait, selon lui, de relancer l'APEC, de créer une nouvelle dynamique de libéralisation à l'OMC et de renforcer l'alliance entre les deux grandes locomotives de l'économie mondiale que sont la Chine et les États-Unis⁶⁸. L'ABAC n'est pas contre le projet ; à ces yeux, il s'agit même de la

⁶⁵ ABAC, *The First Decade Since Bogor. A Business Assessment of APEC's Progress, 1994-2004*, 2003. Les dirigeants de l'APEC donneront suite à ce rapport en adoptant, lors de leur rencontre à Busan (Corée) en novembre 2005, une feuille de route composée de six éléments : l'appui au système commercial multilatéral, le renforcement des actions collectives et individuelles, la promotion d'accords régionaux et bilatéraux de « haute qualité », l'agenda d'affaire de Busan, une approche stratégique à la construction de capacités et l'approche des pionniers (the *Pathfinder Approach*).

⁶⁶ Voir à ce sujet le rapport de 2006 (ABAC, *Driving Toward a Prosperous and Harmonized APEC Community*, 2006). Ce rapport est sans doute le plus ferme de tous les rapports présentés par l'ABAC aux dirigeants de l'APEC.

⁶⁷ C. Fred Bergsten, « China and Economic Integration in East Asia : Implications for the United States », *Policy Briefs in International Economics*, Washington, Peter G. Peterson Institute for International Economics, mars 2007.

⁶⁸ « Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific », *op. cit.*

meilleure option possible. Conscient cependant des difficultés techniques et politiques que rencontrerait un tel projet, l'ABAC le juge prématuré⁶⁹. Il n'en fallait pas davantage pour qu'à Ha Noi, les dirigeants de l'APEC esquivent une nouvelle fois le problème et s'accrochent au *statu quo*⁷⁰. Tout au plus se sont-ils cantonnés à demander que de nouvelles études soient entreprises « on ways and means to promote regional integration, including a Free Trade Area of the Asia-Pacific as a long term prospect »⁷¹. Les optimistes y verront un signe positif, mais, si on lit bien les mots de la déclaration finale, le projet de ZLEAP n'est qu'une option parmi d'autres, envisagée de surcroît dans une perspective de long terme⁷². Mais qui s'en formalisera puisque les enjeux se sont déplacés vers le régionalisme et le bilatéralisme⁷³. Il est clair cependant que plus on va progresser dans cette voie, plus la question du mandat de l'APEC va se poser.

L'une des grandes ambiguïtés de l'APEC tient, en effet, à son mandat. Il s'agit avant tout d'une organisation qui vise à promouvoir la coopération économique et le développement, et non à organiser des négociations commerciales. Les pressions en vue de libéraliser et de faciliter les échanges sont venues à la fois des milieux d'affaires, très présents au sein de l'APEC, et des États-Unis (et de certains autres pays comme l'Australie par exemple) qui, outre des intérêts commerciaux à défendre ont des positions bien arrêtées sur le lien qui doit exister entre le commerce, le développement et la démocratie. Les membres de l'APEC se sont donnés à Bogor des objectifs que beaucoup, à l'époque, considéraient aussi lointains que peu réalistes⁷⁴. Les États-Unis s'y sont néanmoins accrochés, tout comme ils ont toujours cherché à les opérationnaliser. Mais rien n'y a fait : l'APEC a toujours esquivé la négociation en bonne et due forme, et lorsqu'il y en a eu, comme dans le cas de l'initiative de 1997, les résultats furent désastreux. Tant et aussi longtemps que l'APEC se cantonne dans son rôle de forum de concertation économique, tout va bien ; à partir du moment où la

⁶⁹ ABAC, *Driving a Prosperous and Harmonized APEC Community*, p. 25. Une étude avait été commandée par l'ABAC et le PEEC en 2004 pour en évaluer la faisabilité. L'étude arrive à la conclusion qu'une zone de libre-échange Asie Pacifique n'est pas possible à l'heure actuelle, autant pour des raisons politiques que pratique. Charles E. Morrison se demande même dans l'introduction si c'est une bonne chose. Elle fut critiquée par les États-Unis et les dirigeants de l'APEC ont demandé d'autres études. (A Joint Study By the Pacific Economic Cooperation Council & The APEC Business Advisory Council, *An APEC Trade Agenda ? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, 2006).

⁷⁰ La Chine s'est opposée à l'ouverture des négociations Asie-Pacifique préférant privilégier un accord ASEAN+3 avant de les entamer.

⁷¹ 14th APEC Economic Leaders' Meeting. *Ha Noi Declaration*, 18-19 novembre 2006.

⁷² Il n'est même pas question que de Plan B en cas de déconfiture de l'OMC. Certains, comme Robert Scollay par exemple, prennent très au sérieux l'émergence d'un système multilatéral tripolaire (Europe, Amériques, Asie de l'est), mais le scénario le plus probable demeure une prolifération d'accords bilatéraux dans un système multilatéral affaibli. (Robert Scollay, « The Changing Outlook for Asia-Pacific Regionalism », *The World Economy*, Vol. 24, n°, 2001, pp. 1135-1160.)

⁷³ L'administration Bush a exprimé sa ferme intention de revigorer le projet de ZLEAP, mais n'a guère démontré jusqu'ici qu'elle était prête à engager de telles négociations. Les objectifs de Bogor lui permettent de continuer de mettre de la pression sur les pays d'Asie, mais les priorités d'action vont vers l'OMC, vers la Chine et, comme tout le monde, vers la négociation d'accords bilatéraux et régionaux.

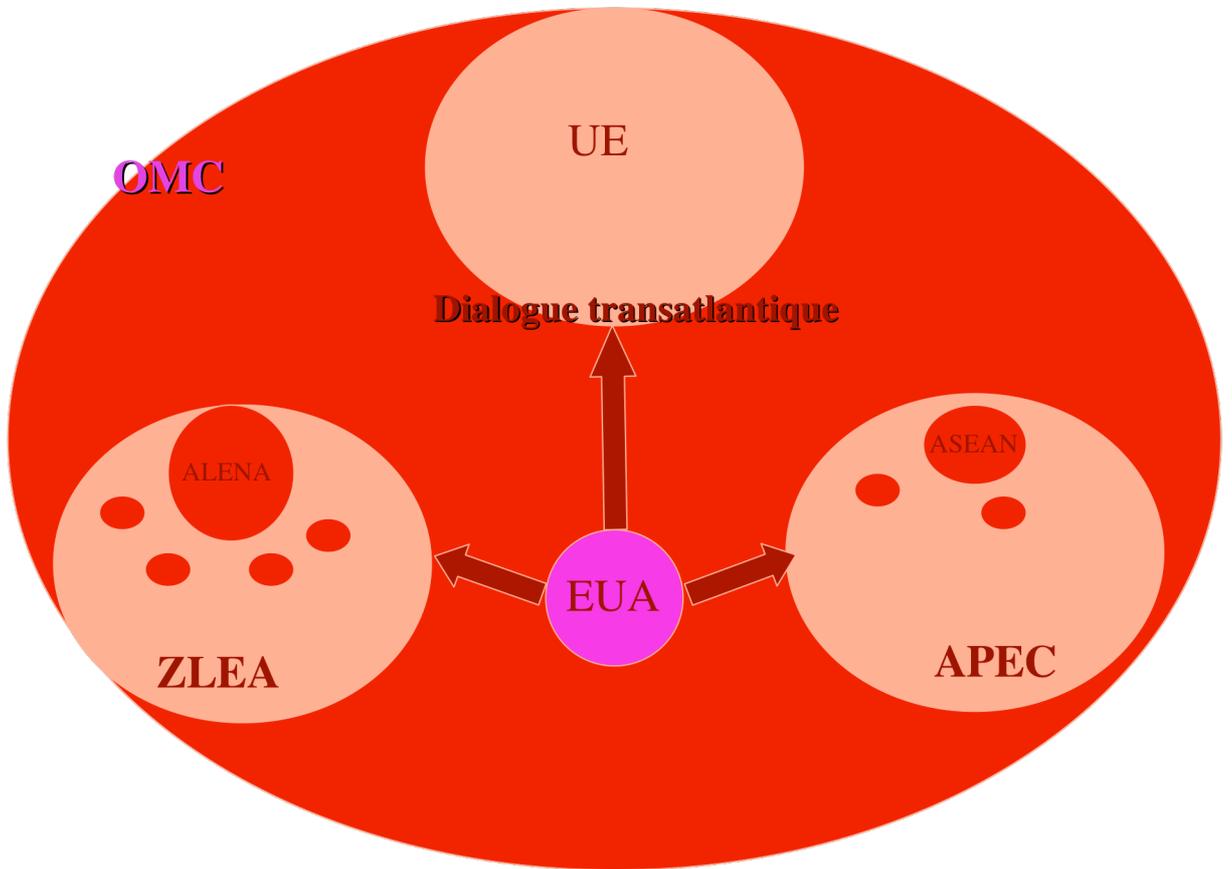
⁷⁴ La question d'une date finale pour compléter les négociations dans les Amériques avait suscité beaucoup de débats au sein de l'exécutif, mais le président Clinton avait fini par trancher de manière assez arbitraire d'ailleurs pour une négociation de dix ans. On retrouve le même arbitraire dans le choix des dates pour l'APEC, avec un problème sérieux : l'absence complète de feuille de route pour les négociations.

concertation économique devient plus orientée, comme l'est par exemple l'OCDE, et que, de surcroît, cette concertation doit déboucher sur de grandes négociations commerciales, l'APEC est en eau trouble. Il faudra pourtant bien à un moment ou à un autre prendre une décision à propos des objectifs de Bogor, mais, dans ce cas, de deux choses l'une : ou l'on veut les atteindre, et alors il faudra bien ouvrir des négociations formelles ; ou l'on abandonne toute idée de libéralisation des échanges, pour mieux se concentrer sur la coopération économique comme le suggèrent par exemple Malcolm Cook et Allan Gyngell⁷⁵, mais dans ce cas, l'APEC est-il encore le bon forum ? Pour le moment, les dirigeants ont choisi de faire l'autruche et de considérer, comme ils l'ont fait lors du sommet tenu à Busan en 2005, que la voie régionale était la meilleure pour atteindre les objectifs de Bogor, tout en sachant pertinemment qu'elle mène à tout sauf à Bogor comme le confirme la déclaration de Sydney de septembre 2007⁷⁶.

⁷⁵ *Op. cit.*

⁷⁶ La déclaration des dirigeants de l'APEC ne fait plus mention des objectifs de Bogor. Elle accorde par contre beaucoup d'importance aux négociations commerciales multilatérales et à l'intégration économique régionale. Sur le régionalisme on relèvera deux choses. Tout d'abord, les dirigeants s'accordent pour accélérer les efforts en vue (1) d'éliminer les barrières au commerce et à l'investissement, (2) d'améliorer l'environnement des affaires et (3) de faciliter l'intégration dans les secteurs des télécommunications, du transport, des mines et de l'énergie. Concernant les accords de libre-échange ensuite, les dirigeants ne font que prendre bonne note des vues de l'ABAC sur leur convergence. (Fifteenth Apec Economic Leaders' Meeting, « Strengthening our Community, Building a Sustainable Future », Sydney, 9 septembre 2007).

Figure 1. Les trois grandes zones de libre-échange



LA CHINE, UNE PUISSANCE RESPONSABLE

China is big, it is growing, and it will influence the world in the years ahead. For the United States and the world, the essential question is – how will China use its influence ?⁷⁷

En prenant les clés de la Maison Blanche, George W. Bush voulait redonner à la politique étrangère américaine tout son lustre et se démarquer radicalement de son prédécesseur à qui il reprochait rien de moins : (1) d'avoir négligé les questions de sécurité au profit de la défense des droits de l'homme et d'une mondialisation à visage humain, (2) d'avoir fait passer la géoéconomie devant la géopolitique, (3) d'avoir affaibli de leadership des États-Unis dans la conduite des affaires économiques internationales, (4) d'avoir fait preuve de mollesse dans la défense des intérêts commerciaux américains dans le monde, et (5) d'avoir erré en considérant la Chine comme un « partenaire stratégique » et non comme un « concurrent stratégique ». Il ne nous revient pas de faire le bilan des années Bush, mais on peut au moins faire celui de sa politique en Asie : (1) le président Bush n'a guère joué davantage les gros bras envers la Chine que son prédécesseur⁷⁸ ; (2) les questions commerciales et les différends commerciaux ont, d'une façon générale, été mis en sourdine dans toute l'Asie ; et (3) les initiatives régionales fusent de partout, sans que les États-Unis ne s'y opposent. Certes, les événements du 11 septembre 2001 sont venus brouiller les cartes. En particulier, la guerre en Afghanistan et en Irak et la lutte contre le terrorisme ont détourné l'attention des États-Unis des questions économiques, voire même des questions de sécurité traditionnelles. Mais cela n'explique pas tout ; d'autres facteurs ont également joué.

Tout d'abord, la Chine a été peu affectée par la crise asiatique et, si sa croissance continue d'impressionner, elle est devenue aussi plus présente sur la scène internationale, à commencer dans son environnement immédiat, mais également en Afrique et même en Amérique latine. Autre nouveauté : elle est également de plus en plus intégrée dans l'économie mondiale et, ce faisant, plus consciente que jamais que la poursuite de son développement dépend également non seulement de la qualité du climat de coopération qui entoure ses relations avec les États-Unis, mais également de la défense de ses intérêts à l'étranger. La création d'une zone de paix autour d'elle a

⁷⁷ Robert B. Zoellick, *Whither China: From Membership to Responsibility ?*, *Remarks to National Committee on U.S.-China Relations*, New York, 21 septembre 2005

⁷⁸ Certains observateurs, comme Robert Sutter par exemple, sont d'avis que le président Clinton devait, pour convaincre les sceptiques, faire preuve de fermeté envers la Chine et démontrer qu'il y avait des progrès dans les relations bilatérales. Le président Bush n'avait pas de telles contraintes et il accorda moins d'importance que son prédécesseur à la Chine, avec le résultat que ce sont les autorités chinoises qui ont cherché à resserrer les liens de coopération avec les États-Unis. Depuis lors cependant, la multiplication des plaintes en provenance des milieux d'affaires et la dégradation rapides des relations commerciales ont obligé le président Bush à bouger et à mettre davantage de pression sur la Chine.

également été facilitée par sa nouvelle diplomatie commerciale, notamment en direction de l'ASEAN dont les pays la perçoivent désormais beaucoup moins comme une menace que ce n'était le cas dans les années 1990. En retour, ces nouvelles relations de bon voisinage créent des liens plus étroits et peuvent servir de tampon au cas où les États-Unis prendraient des dispositions contre la Chine.

Ensuite, le Japon a changé son fusil d'épaule. Tout en continuant de privilégier des relations très étroites avec les États-Unis, le Japon a également pris conscience du fait que sa croissance économique dépendait de plus en plus de l'Asie, mais aussi que sur le terrain économique comme sur celui de la diplomatie commerciale, la Chine devenait un rival sérieux, lui contestant de plus en plus la prééminence économique dans la région⁷⁹. Ces deux facteurs, et d'autres encore, vont inciter le Japon à se rapprocher davantage des autres pays de la région⁸⁰ et, alors qu'ils étaient jusque-là très réticents à le faire, ils vont chercher à institutionnaliser davantage leurs relations commerciales, y compris, ce qui est plus nouveau, avec la Chine.

Par ailleurs, objet de tous les regards, pour ne pas dire de toutes les convoitises, l'ASEAN a choisi d'accélérer son intégration économique et de développer sa propre diplomatie en Asie. Trois facteurs l'ont incité à aller de l'avant. Tout d'abord, après avoir joué un rôle très important dans la création de l'APEC, l'ASEAN a vu son influence décroître au sein de l'organisation, notamment avec l'élargissement de l'organisation et la présence marquée des grands acteurs. Ensuite, ses membres furent durement touchés par la crise financière et l'indifférence des États-Unis en avait touché plus d'uns dans leur orgueil national. La crise leur a fait prendre conscience que si les États-Unis doivent continuer de jouer un rôle aussi évident que crucial dans la sécurité de la région, dans d'autres domaines de coopération, par contre, Washington a peu à apporter. Enfin, comme le mentionne son secrétaire général Ong Keng Yong, à leur grande surprise, les pays de l'ASEAN se sont rendu compte que les autres pays les prenaient au sérieux en engageant des négociations commerciales avec eux, ce qui, en retour, leur a donné plus d'assurance sur la scène diplomatique et les incite à demeurer unis tout en progressant dans la voie de l'intégration⁸¹.

Enfin, même si nous n'abordons pas la question, les États-Unis n'avaient jamais accordé beaucoup d'importance jusque-là à l'Asie du Sud. La guerre en Afghanistan et la lutte contre le terrorisme va les rapprocher du Pakistan. Il en ira de même de l'Inde, un pays qui, après avoir longtemps suivi des politiques extrêmement protectionnistes et être demeuré en marge du système commercial, a commencé, à son tour, à changer ses politiques économiques dans les années 1990 et à mener une diplomatie commerciale très active tout en continuant de se présenter en champion des pays en développement à

⁷⁹ Contrairement aux relations entre la Chine et les États-Unis, celles entre la Chine et le Japon se sont sérieusement détériorées, au point d'inquiéter très sérieusement les États-Unis. Voir à ce sujet : Emma Chanlett-Avery, Mark E. Manyin et William H. Cooper, « Japan-U.S. Relations : Issues for Congress », *CRS Report for Congress*, RL33436, 5 octobre 2006.

⁸⁰ JETRO, *Prospects for Free Trade Agreements in East Asia*, Tokyo, janvier 2003

⁸¹ H. E. Ong Keng Yong, « Strengthening Ties between Asia and the GCC », Gulf Research Center Annual Conference, Dubai, 4 janvier 2006.

l'OMC. L'Inde n'est pas la Chine, mais le pays est en train, lui aussi, de réussir son décollage économique et, si certains aux États-Unis voient en lui un autre gisement d'opportunités économiques, d'autres commencent à y voir un partenaire stratégique qui pourrait faire contrepoids à l'influence grandissante de la Chine⁸².

On le voit donc, ces changements pacifiques dans l'architecture régionale touchent toute l'Asie, soit plus de la moitié de la population de la planète. Ils sont perçus par les États-Unis autant comme un facteur d'anxiété que comme une opportunité économique, autant comme un défi à leur hégémonie que comme la conséquence naturelle de l'ouverture commerciale, autant comme une source potentielle d'instabilité que comme une sorte de *satisfecit* à leur action constructive dans la région. Les États-Unis ne perdent pas pour autant de vue (1) que le chemin est encore long avant que la démocratie et la liberté soient définitivement ancrées dans les nouveaux pays émergents, (2) que leurs intérêts commerciaux peuvent être menacés si les nouvelles institutions régionales se referment sur elles mêmes ou que la concurrence pacifique sur les marchés dégénère en conflits commerciaux, voire en affrontement, et surtout (3) qu'il faut continuer de prendre très au sérieux le problème de Taiwan.

Comme nous allons le voir maintenant, ils ne s'opposent plus systématiquement aux initiatives régionales. Par contre, ils continuent de privilégier la coopération transPacifique et ne veulent à aucun prix d'une ligne qui couperait le Pacifique en deux. Pas question non plus de laisser leurs concurrents prendre l'avantage sur eux à la faveur d'un régionalisme mouvant ; ils veulent y être partie prenante et, plutôt que d'être partout et nulle part à la fois, ils préfèrent mener leur propre jeu diplomatique, prendre la voie bilatérale plutôt que régionale, négocier avec les pays « qui comptent » et réaligner leurs alliances stratégiques autour de quelques pays clés de l'Asie-Pacifique⁸³. La signature récente d'un accord de libre-échange avec la Corée montre à tout le moins qu'il faut encore compter avec eux. Cela dit, c'est sur la Chine que se porte toute leur attention. La relation bilatérale avec la Chine est devenue prioritaire, mobilise leur diplomatie sur tous les terrains et repousse les relations bilatérales avec leurs alliés traditionnels au second plan. Leur meilleur allié au sein de l'APEC est peut-être malgré tout la Chine et, en dépit des appels répétés pour qu'ils s'impliquent davantage, l'ASEAN n'est toujours pas parvenue à capter leur attention, à les sortir de leur semi-indifférence à son endroit et à les engager à ses côtés dans la construction d'une communauté régionale de commerce et de sécurité. Les États-Unis soutiennent l'ASEAN dans ses initiatives diplomatiques, tout comme ils appuient ses projets d'intégration. Mais, malgré quelques soubresauts sporadiques, leurs relations avec l'ASEAN pâtissent de la relation privilégiée qu'ils entretiennent avec la Chine et de la

⁸² Ashton B. Carter, « America's New Strategic Partner ? », *Foreign Affairs*, vol. 85, n° 4, juillet/août 2006, pp. 33-44. Ronald L. Tammen, « The Impact of Asia on World Politics : China and India Options for the United States », *International Studies Review*, vol. 8, 2006, pp. 563-580. On relèvera également que les États-Unis appuient fortement la création d'une zone de libre-échange en Asie du Sud.

⁸³ La stratégie nationale de sécurité révisée (2006) est claire : « This institutional framework, however, must be built upon a foundation of sound bilateral relations with key states in the region ». (The White House, *The National Security Strategy of the United States*, Washington, septembre 2006, p. 40).

réorganisation des alliances stratégiques autour du Japon. Enfin, vis-à-vis de la Chine, ils ne sont pas dupes quant à ses intentions, encore moins prêts à céder du terrain et à accepter que son « développement pacifique » se fasse à leur détriment. Mais plutôt que de prendre la voie de l'unilatéralisme agressif comme certains l'y invitent, ils préfèrent voir en elle une « puissance responsable » avec laquelle il est possible de coopérer étroitement, tout en continuant à faire pression pour qu'elle accélère ses réformes et obtenir d'elle toujours plus d'engagements sur le plan commercial. Nous allons reprendre plus en détail ces différents points.

Les États-Unis comme partie prenante (*stakeholder*) au régionalisme en Asie

Beaucoup d'eau a coulé sous le pont de l'ASEAN depuis 1990 lorsque, dans un geste de défi aux États-Unis, le premier ministre de Malaisie Mahathir Mohammad avait proposé au Japon, à la Corée du Sud et à Taiwan de se joindre à l'ASEAN pour former le Caucus économique de l'Asie de l'Est (*East Asian Economic Caucus*). Les États-Unis s'étaient alors fermement opposés à ce projet et l'avaient étouffé dans l'œuf en dissuadant le Japon d'y participer et en joignant leurs efforts à ceux de l'Australie pour donner un nouveau souffle à l'APEC. Les États-Unis manoeuvrèrent habilement pour faire avancer leur agenda politique et commercial tout en apaisant les craintes des pays de l'ASEAN en faisant preuve de flexibilité. Au sein de l'ASEAN, les États-Unis ont toujours pu compter sur la loyauté de Singapour, le plus libre-échangiste de tous les pays de l'ASEAN, et de la Thaïlande, mais, d'une façon générale, ils n'ont jamais accordé beaucoup d'attention à l'organisation, sauf lorsque leurs intérêts commerciaux ou stratégiques étaient en jeu. C'est ainsi qu'ils interviendront au moment de la crise asiatique pour torpiller une nouvelle initiative, du Japon cette fois, qui visait à mettre en place un fonds de soutien asiatique. Ce sera la dernière fois qu'ils le feront. Loin de s'opposer aux initiatives régionales et bilatérales qui se sont multipliées en Asie de l'Est depuis l'échec cuisant de la conférence ministérielle de l'OMC tenue à Seattle en 1999, les États-Unis ont plutôt pris le parti de laisser faire, tout en se donnant cependant le statut de « partie prenante ».

L'ASEAN, maîtresse du jeu en Asie ?

Le régionalisme est sans doute un phénomène irréversible, et, aussi complexes que soient les jeux politiques en Asie de l'Est et du Sud-Est, voire dans toute l'Asie dorénavant, l'interdépendance et l'intégration économiques sont des mouvements de fond qui progressent rapidement. Cela ne peut évidemment pas laisser les États-Unis indifférents, mais force est aussi de constater que les initiatives de la Chine et du Japon les ont sérieusement pris de court. Ils doivent composer avec deux réalités. La première, c'est la Chine, dont la diplomatie commerciale est extrêmement active dans la région. Comme le disent Dick N. Nanto et Emma Chanlett-Avery : « Everyone in Asia seems to

be jumping on the 'Chinese bandwagon'. China's market has become so extensive that Taiwan, Japan, and South Korea all joined the Chinese based economic network rather than try to work against it »⁸⁴. La seconde réalité, c'est le Japon dont la diplomatie de l'aide est très active et les Keiretsus très bien implantés.

Sur le plan économique, les États-Unis sont très présents en Asie comme le montrent les graphiques 2 à 7, mais la géographie économique de la région est en train de changer rapidement. Pour nous répéter, les flux commerciaux ne cadrent plus avec les alliances de sécurité comme c'était le cas pendant la Guerre froide⁸⁵. Tout d'abord, la Chine est en train de déloger les États-Unis comme premier grand partenaire commercial des pays d'Asie. L'exemple le plus frappant est sans aucun doute celui du Japon : la Chine a évincé les États-Unis comme premier partenaire commercial, du moins pour ce qui concerne les importations⁸⁶. En 2006, pas moins de 21 % des importations totales du Japon provenaient de Chine, comparativement à 12 % pour les États-Unis⁸⁷. Au chapitre des exportations, les États-Unis sont toujours la première destination, mais leur part dans les exportations totales est passée de 30 % environ à un peu plus de 20 % entre 1990 et 2006. En contrepartie, la part de l'Asie de l'Est est passée pendant la même période de 30 % environ à un peu plus de 45 %. Quant à la Chine, partenaire commercial secondaire jusqu'au milieu des années 1990 avec 5 % des exportations, elle accapare désormais 15 % des exportations totales. Ces chiffres sont impressionnants et les tendances sont les mêmes dans le cas des pays de l'ASEAN⁸⁸, de Taiwan ou encore de la Corée du Sud⁸⁹.

La Chine est également devenue le premier partenaire commercial des États-Unis en Asie. Cela apparaît très bien sur les graphiques 2 et 3. Nous avons construit ces deux graphiques en ne retenant que six pays, soit la Chine, le Japon et quatre « dragons » que nous avons regroupés, soit la Corée, HongKong, Singapour et Taiwan⁹⁰. Ces six pays représentent un peu plus de 85 % du commerce total des États-Unis avec l'Asie de l'Est et du Sud-Est. Les constats sont clairs. Les importations américaines en provenance de ce bloc de six pays ont explosé au début des années 1980, mais depuis le début de la décennie actuelle, elle se sont stabilisées autour de 30 % des importations totales. Les exportations américaines vers ce bloc de pays ont connu également une forte progression, inférieure cependant à celle des importations, et se sont également

⁸⁴ Dick K. Nanto et Emma Chanlett-Avery, *op.cit.*, p. 29.

⁸⁵ Dick N. Nanto, « East Asian Regional Architecture ... », *op. cit.* p. 5.

⁸⁶ JETRO, Japanese Trade and Investment Statistics, (www.jetro.go.jp/en/stats/statistics/)

⁸⁷ 42 % des importations japonaises proviennent de l'Asie de l'Est. L'ASEAN représente 14 % des importations japonaises.

⁸⁸ Voir à ce sujet Bernard K. Gordon, *op.cit.*

⁸⁹ Dans le cas du Japon, les importations en provenance de la Chine ont plus que triplé en 1995 et 2004 ; elles ont été multiplié par quatre dans le cas de la Corée et par six dans le cas de Taiwan. Pendant la même période, les importations en provenance des États-Unis ont à peine progressé dans le cas de la Corée du Sud et dans celui de Taiwan ; elles ont même reculé dans le cas du Japon, pour passer de 64 à 54 milliards de dollars. (Dick K. Nanto et Emma Chanlett-Avery, « The Rise of China and Its effects on Taiwan, Japan and South Korea : U.S. Policy Choices », *CRS Report for Congress*, RL32883, 13 janvier 2006).

⁹⁰ Les statistiques américaines continuent de dissocier le commerce avec HongKong et Macao du commerce total avec la Chine.

stabilisées, autour de 20 %. Le phénomène le plus marquant est toutefois l'émergence de la Chine comme premier partenaire commercial des États-Unis en Asie. D'un côté, le recul des exportations américaines vers leurs partenaires commerciaux traditionnels a été compensé par l'augmentation des exportations vers la Chine, au point de talonner le Japon comme première destination en Asie⁹¹. De l'autre, avec 15,5 % des importations totales, la Chine occupe désormais le premier rang comme fournisseur des États-Unis, devant le Canada, mais, le graphique 3 le montre très bien, la Chine s'est non seulement imposée très rapidement ; cela s'est également fait au détriment des circuits traditionnels.

Ne sautons toutefois pas trop rapidement aux conclusions : la Chine est devenue l'atelier du monde, certes, mais (1) les États-Unis demeurent toujours la première puissance industrielle au monde, avec environ 20 % de la production mondiale, (2) la Chine est encore pour le moment avant tout une « la plateforme manufacturière », un détour obligé dans une chaîne de production de plus en plus verticalement intégrée, et (3), malgré un apprentissage rapide, la Chine est encore loin de contrôler les filières de production et les circuits de distribution⁹². Sur le plan de l'organisation de la production, le Japon est sans doute pour les États-Unis un rival beaucoup plus sérieux que la Chine, surtout depuis la crise asiatique qui a contraint maints pays à modifier profondément sa politique industrielle et à suivre davantage les forces du marché. Une fenêtre d'opportunité a ainsi été ouverte pour les entreprises japonaises qui, fortes de leur savoir-faire technologique et de leurs réseaux, ont renforcé leurs positions, notamment dans les pays d'industrialisation récente, forcément plus fragiles, ce qui est le cas de la majorité des pays de l'ASEAN. En fait, pour compléter ce que nous avons dit plus haut, il n'y a pas une, mais trois dynamiques régionales à l'œuvre à l'heure actuelle en Asie.

La première gravite autour de la Chine. Même si la plupart des études font de la Chine un incontournable et démontrent les nombreux avantages que peuvent tirer les pays de la formation d'une zone de libre-échange avec elle, leur régionalisme relève avant tout de la diplomatie de bon voisinage. La Chine cherche surtout à sécuriser ses relations économiques avec ses voisins, avec l'ASEAN en particulier⁹³, à créer un environnement économique stable autour d'elle et à se substituer aux États-Unis et au Japon comme agent catalyseur d'une coopération économique régionale⁹⁴. Néanmoins,

⁹¹ Les exportations de marchandises vers la Chine représentent 5,3 % des exportations totales, comparativement à 5,3 % pour le Japon.

⁹² Voir par exemple l'étude de Edward S. Steinfeld, « China's Shallow Integration : Networked Production and the New Challenges for Late Industrialization » (*World Development*, vol. 32, n° 11, 2004, pp. 1971-1987). L'auteur souligne les nombreux goulots d'étranglement, les inconsistances de la politique industrielle, la concurrence entre les provinces ou encore le cloisonnement de l'industrie dans certains segments de production.

⁹³ Jing-dong Yuan, *China-Asean Relations : Perspectives, Prospects and Implications for U.S. Interests*, Washington, Strategic Studies Institute, octobre 2006.

⁹⁴ C'est nous semble-t-il dans cette perspective qu'il nous faut envisager leurs nombreuses initiatives régionales, notamment le projet de créer une zone de libre-échange ASEAN + 3 (Chine, Japon, Corée). D'autres options sont également à l'étude, notamment un projet d'accord entre la Chine, le Japon et la Corée. Une étude réalisée conjointement par trois instituts de recherche de chacun des pays ont conclu qu'un accord commercial de « haute qualité » incluant les services procurerait de nombreux avantages aux

comme le rappelle Naoko Munakata⁹⁵, si le régionalisme en Asie a évolué vers une plus grande institutionnalisation, c'est en grande partie à la Chine qu'il le doit, à la Chine et sa politique de charme qui plaît certainement davantage que l'arrogance américaine ou japonaise.

La seconde dynamique gravite autour du Japon. Elle repose principalement sur les réseaux des Keiretsus et participe d'une intégration économique en profondeur ; tout en étant polarisée sur le Japon et orientée vers les marchés internationaux, la Chine en est de plus en plus le socle⁹⁶. Les entreprises japonaises y sont bien implantées et l'expansion rapide du marché intérieur chinois leur offre les meilleures perspectives d'expansion. Le maillon faible du Japon reste néanmoins son passé et l'image qui lui colle de reconstruire autour de lui une zone de coprosperité de triste mémoire.

La troisième dynamique est celle de l'ASEAN. Même si la voie du régionalisme économique est étroite et que le projet de Communauté économique reste encore à définir, c'est néanmoins l'ASEAN qui présente à l'heure actuelle les meilleures perspectives d'intégration à moyen terme⁹⁷. Les faiblesses de l'ASEAN sont nombreuses⁹⁸ : les échanges intrarégionaux demeurent limités (à peine le quart du commerce total), la structure industrielle est tronquée, elle peine à avoir une approche unitaire, les pays les plus avancés penchent facilement vers l'unilatéralisme, elle est écartelée entre les États-Unis, la Chine et le Japon, etc. À première vue, l'ASEAN est le ventre mou de l'Asie. Mais, à y regarder de près, c'est peut-être elle qui détient la clé du régionalisme en Asie, du moins en autant, d'une part, qu'elle se renforce sur le plan de l'intégration et que, d'autre part, sa diplomatie commerciale continue de garder les ambitions des uns et des autres à distance en multipliant les partenariats commerciaux⁹⁹.

trois pays. (Trilateral Joint Research conducted by Development Research Center (China), National Institute for Research Advancement (Japan), Korea Institute for International Economic Policy (Korea), *Joint Report and Policy Recommendations concerning a Free Trade Agreement among China, Japan and Korea*, 11 décembre 2006.

⁹⁵ Noko Munakata, « Regionalization and Regionalism. The Process of Mutual Interaction », *RIETI Discussion Paper Series* 04-E-006, janvier 2004.

⁹⁶ Voir à ce sujet : Éric Boulanger, « À la conquête de la Chine : la nouvelle expansion des réseaux de production des keiratsu », dans Christian Deblock et Henri Regnault (dir.), Nord-Sud. *La reconnexion périphérique*, Montréal, Athéna éditions, 2006, pp. 121-138.

⁹⁷ En janvier 2007 à Cebu, les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé leur engagement d'accélérer la mise en place de la Communauté de l'ASEAN avant 2015 et de transformer l'ASEAN en zone de libre circulation des marchandises, des services, des investissements et de la main-d'œuvre qualifiée et de plus grande liberté de mouvement pour les capitaux.

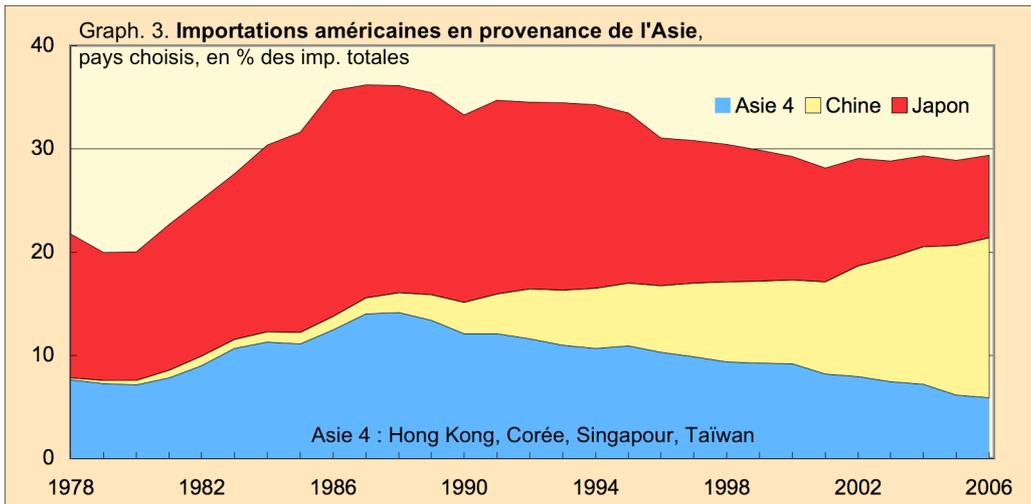
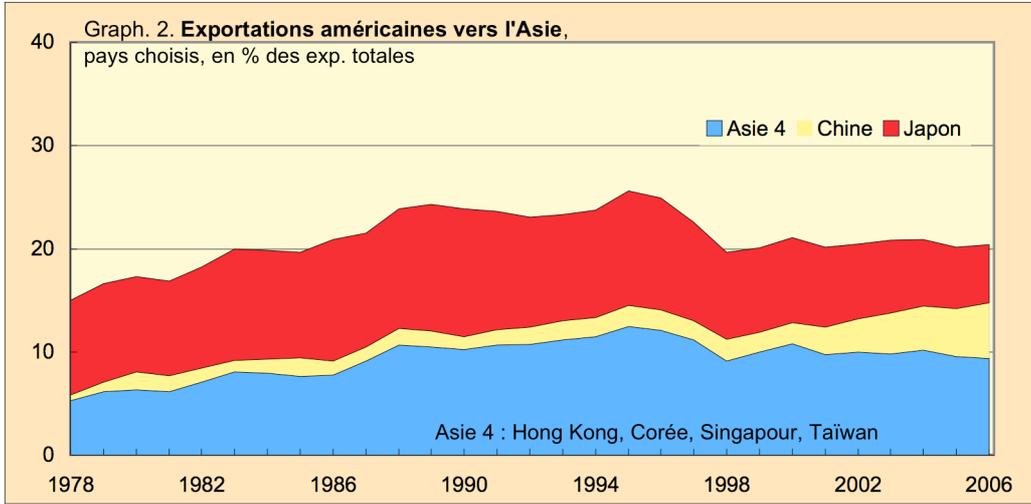
⁹⁸ Sur les forces et les faiblesses de l'ASEAN sur le plan économique, voir entre autres, Diana Hochraich, « L'intégration régionale en Asie depuis l'entrée de la Chine dans l'OMC », *Les études du CERI*, n° 106, juillet 2004. Voir également Jean Michel Montsion et Richard Stubbs, « Le pouvoir des plus faibles. L'ANASE et le projet de coopération régionale en Asie de l'Est », *Études internationales*, vol. 38, n° 2, juin 2007, pp. 167-187.

⁹⁹ L'ASEAN a déjà conclu des partenariats commerciaux avec la Chine, la Corée du Sud et, depuis peu, avec le Japon. Elle est en négociation avec l'Inde et l'Australie et travaille à la création d'un partenariat commercial ASEAN + 3. Certains pays de l'ASEAN, notamment Singapour et la Malaisie, ont signé des accords de libre-échange avec le Japon, les États-Unis, la Corée du Sud ou encore l'Australie. L'ASEAN a créé sa propre communauté de sécurité (ASEAN Security Community) et elle est, par ailleurs, engagée dans plusieurs forums de sécurité, le plus important étant le Forum régional de l'ASEAN (ASEAN Regional Forum, ARF), un forum qui regroupe 25 pays dont les États-Unis. Pour une présentation de ces différentes institutions, voir Dick K. Nanto, « East Asian Regional Architecture : New Economic and Security

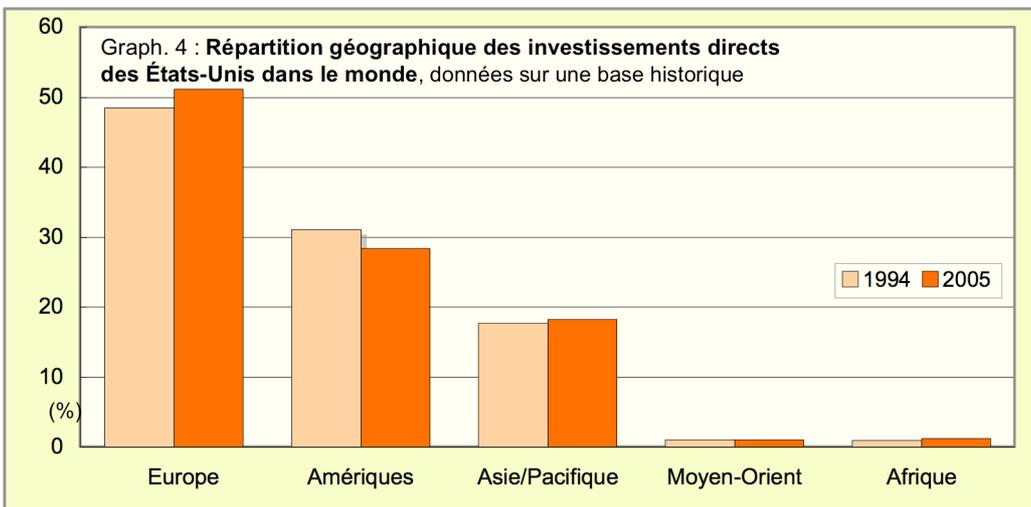
Et les États-Unis dans tout cela ? Leur position est loin d'être claire, mais elle repose néanmoins sur deux principes généraux : premièrement, ils sont prêts à s'accommoder d'une Asie bi ou tripolaire, mais dans un monde unipolaire¹⁰⁰ ; deuxièmement, ils sont prêts à s'accommoder d'une intégration plus en profondeur en Asie, mais dans un cadre ouvert. C'est dans cette perspective qu'il faut aborder l'Initiative qu'ils ont lancée en 2002 en direction des pays de l'ASEAN.

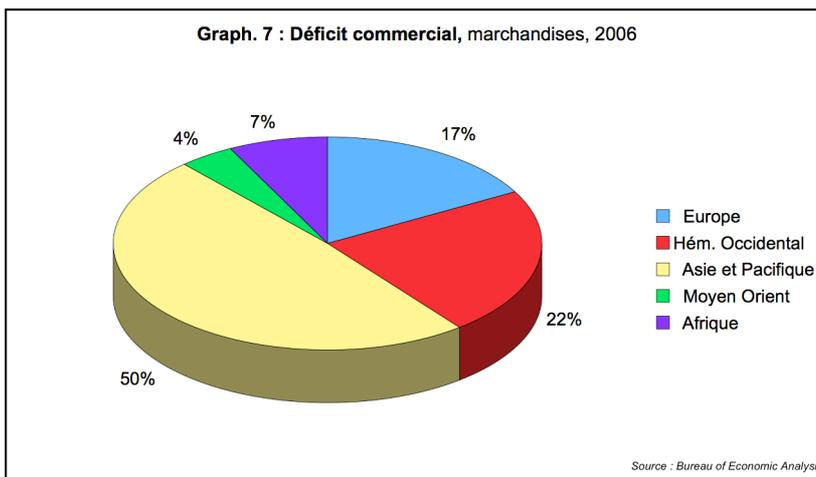
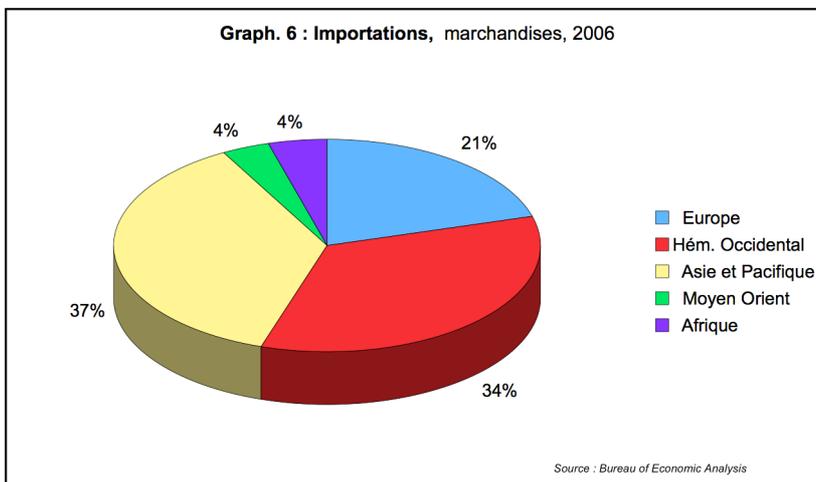
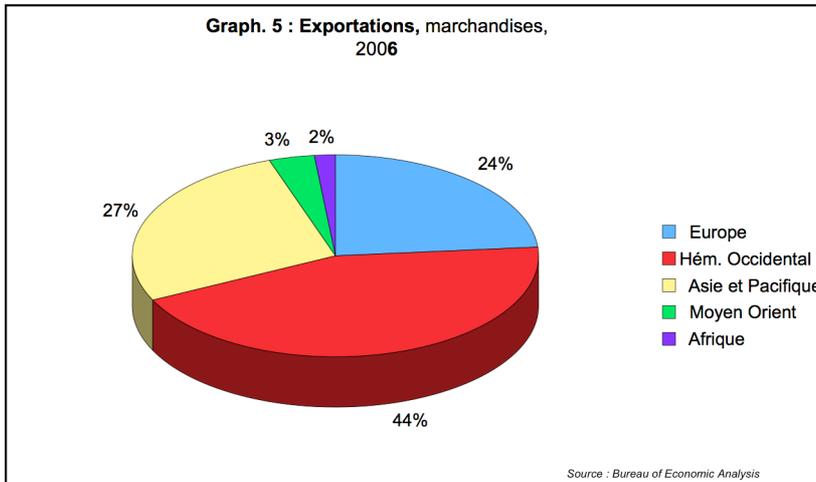
Arrangements and U.S. Policy, *CRS Report for Congress*, RL33653, 18 septembre 2006 ; et « Building an Open and Inclusive Regional Architecture for Asia », *Policy Dialogue Brief*, CSIS/The Stanley Foundation, novembre 2006.

¹⁰⁰ Jason Kelly, « Responding to Regional Challengers in a Unipolar System », hiver 2007, pp. 27-36.



Source : Bureau of Economic Analysis





L'initiative en faveur des pays de l'ASEAN

L'annonce coup sur coup, les 4 et 5 novembre 2002, de deux accords-cadres de coopération, l'un impliquant l'ASEAN et la Chine (*China-ASEAN Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation*), l'autre l'ASEAN et le Japon (*Joint Declaration of the Leaders of ASEAN and Japan Comprehensive Economic Partnership*), n'est pas passée inaperçue des observateurs. On ne peut pas en dire autant de l'initiative qu'avait lancée le président Bush en direction de l'ASEAN deux mois auparavant, le 9 octobre 2002.

L'initiative comportait deux volets : d'une part, les États-Unis proposaient à tout pays de l'ASEAN fermement engagé dans la voie des réformes et de l'ouverture commerciale d'ouvrir des négociations bilatérales de libre-échange avec eux et d'autre part, ils ouvraient la porte à une négociation élargie entre eux et l'ASEAN¹⁰¹. Ainsi, non seulement les États-Unis réagissaient aux manœuvres diplomatiques du Japon et de la Chine en Asie du Sud-Est, mais, par cette initiative, ils voulaient également montrer aux pays de la région que leur attention n'était pas seulement captée par les questions de sécurité. Sur le fond, l'initiative était néanmoins légère et n'était qu'une pâle copie de celle que le président Reagan avait lancée, dix ans plus tôt, en direction des Caraïbes. Elle n'apportait pas non plus grand-chose de concret en faveur du développement ; rien en tout cas qui vienne corriger l'image très négative qu'avait laissée leur indifférence pendant la crise asiatique¹⁰². Quant à la perspective d'un accord de libre-échange entre l'ASEAN et les États-Unis, elle ne pouvait être prise au sérieux, du moins pas dans l'immédiat, ne serait-ce que parce que plusieurs pays de l'ASEAN ne faisaient pas partie de l'OMC alors que d'autres ne remplissaient pas les critères du Bureau du Représentant au commerce¹⁰³. L'Initiative servit malgré tout de base à plusieurs négociations, mais les résultats furent limités. Les négociations en vue d'un accord de libre-échange avec Singapour étaient déjà bien avancées, et elles furent rapidement complétées en 2003. Des négociations furent également amorcées avec la Thaïlande, puis avec la Malaisie, mais les premières ont été suspendues après le coup d'État, tandis

¹⁰¹ La démarche n'était pas tout à fait identique à celle qu'ils allaient entreprendre avec les pays d'Amérique centrale et les pays andins. Dans les deux cas, les États-Unis voulaient une négociation groupée, mais adaptée aux besoins différents des pays. La démarche sera fructueuse en Amérique centrale, mais, dans le cas des pays andins, seuls la Colombie et le Pérou acceptèrent de négocier avec eux. Dans le cas présent, une négociation groupée n'aurait pas été possible. D'une part, parce que plusieurs pays ne faisaient pas partie de l'OMC et, d'autre part, parce que certains pays ne répondaient pas aux exigences américaines de démocratie et d'ouverture. Les États-Unis se rabattirent sur une approche étagée : des accords de libre-échange avec les pays les plus avancés (Singapour, Thaïlande et Malaisie) et, dans un premier temps, des TIFAs avec les autres pays. On remarquera en passant que l'initiative était présentée en vue « d'encourager la libéralisation bilatérale et régionale, et d'aider l'APEC à atteindre ses objectifs de Bogor en matière de libéralisation du commerce et de l'investissement ».

¹⁰² L'attitude américaine reste arrogante. Contrairement à la Chine qui a su mobiliser sa diplomatie économique, faire silence sur ses différends et charmer l'ASEAN, les États-Unis ont multiplié les critiques à l'égard des pays, les uns, comme l'Indonésie, parce qu'ils n'en faisaient pas suffisamment dans la lutte contre le terrorisme, les autres (la Birmanie) parce que les réformes démocratiques ne progressaient pas et que les droits de la personne et des travailleurs demeuraient bafoués.

¹⁰³ Sur les critères, voir : GAO, *International Trade. Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*, GAO-04-233, janvier 2004.

que les secondes n'ont guère progressé. Les États-Unis signèrent également plusieurs accords cadre de coopération en matière de commerce et d'investissement (*Trade and Investment Framework Agreement*, TIFA) et accélèrent les négociations avec le Vietnam en vue de faciliter son adhésion à l'OMC.

L'initiative laissera au bout du compte une forte impression d'improvisation, d'autant qu'elle manquait totalement de substance, pour ne pas dire de tact, les États-Unis n'ayant finalement que peu de chose à offrir si ce n'est un accès préférentiel à leur marché aux pays les plus ouverts. L'offre aurait pourtant été intéressante si elle avait témoigné de plus de sensibilité et d'un réel engagement de leur part pour développer un partenariat économique avec les pays de l'ASEAN comme celui qu'ils avaient proposé à l'Amérique latine en 1994. Le contexte était pourtant favorable pour une telle initiative : l'ASEAN a toujours privilégié un dialogue économique constructif et les États-Unis avaient une carte à jouer en apportant un contrepoids à l'influence grandissante de la Chine et du Japon. C'est en l'occurrence le message que leur lancera Eng Chuan Ong dans un article publié en 2003¹⁰⁴. L'auteur prenait fermement la défense d'un ancrage du régionalisme est-asiatique dans l'ASEAN, mais également d'un renforcement des relations entre l'ASEAN et les États-Unis, non seulement pour faire contrepoids aux ambitions hégémoniques du Japon et de la Chine, mais également pour orienter les futures institutions d'un régionalisme asiatique de type ASEAN + 3 ou + 6. Dans son esprit, un accord de libre-échange avec les États-Unis permettrait à ces derniers d'occuper une position stratégique en Asie et à l'ASEAN d'accélérer ses réformes structurelles et de consolider les bases économiques de son indépendance.

Tout le monde ne partage évidemment pas les vues de Eng Chuan Ong, qui sont en fait davantage celles de Singapour que celles de l'ASEAN, mais c'est néanmoins dans la direction d'un accord de libre-échange ASEAN-États-Unis que l'administration Bush semble s'être engagée, non sans y être pressée par les milieux d'affaires inquiets de la voir multiplier les accords de libre-échange avec des pays de peu d'importance plutôt que de concentrer son attention sur l'Asie. Depuis sa réélection, le président Bush semble avoir compris le message. La nouvelle Représentante au commerce, Susan Schwab, redouble d'efforts pour rattraper le terrain perdu et ne pas laisser les États-Unis se faire doubler par tout le monde, y compris par les Européens qui ont lancé à leur tour leur machine diplomatique vers l'Asie. Toujours est-il qu'en novembre 2005, les États-Unis sont finalement parvenus à signer un accord de partenariat renforcé avec l'ASEAN. Cet accord reconnaît l'ASEAN en tant que communauté et assure le Forum régional de l'ASEAN (ARF) de leur collaboration pour les questions politiques et les

¹⁰⁴ Eng Chuan Ong, « Anchor East Asian Free Trade in ASEAN », *The Washington Quarterly*, vol. 26, n° 2, printemps 2003, pp. 57-72. L'auteur est conscient des faiblesses structurelles de l'ASEAN, de l'hétérogénéité de son espace économique, du manque d'unité et de cohésion qui caractérise l'organisation, ou encore de faible niveau de commerce intrarégional, mais il rappelle également que c'est la seule organisation régionale qui demeure neutre, jalouse de son autonomie, qui est, de surcroît, fermement engagée dans la voie de l'intégration et qui, une fois son projet de communauté économique mis en place d'ici 2020, pourrait constituer un marché compétitif qui, en taille, représenterait la moitié du marché de la Chine et quatre fois celui du Japon. Sur les stratégies de l'ASEAN, voir Sheng Lijun. « China's Influence in Southeast Asia », *Trends in Southeast Asia Series*. N° 4, 2006.

questions de sécurité. Ce premier pas a été suivi d'un second : un TIFA et un plan d'action ont été signés avec l'ASEAN le 25 août 2006¹⁰⁵. Ce TIFA celui-ci vient se superposer aux TIFA qui existent déjà, se compare aux accords de partenariats que l'ASEAN a avec la Chine et le Japon et démontre hors de tout doute que les États-Unis sont prêts à engager un dialogue économique constructif avec l'ASEAN, même si pour cela, il faut « oublier » certaines exigences démocratiques. Mais un TIFA n'est pas un accord de libre-échange et, comme l'a rappelé Susan Schwab récemment en réaction à un discours du secrétaire général de l'ASEAN, « at this stage of the game, it is premature talking about it »¹⁰⁶.

Cela dit, le problème demeure entier. Les États-Unis ont cherché à réagir à leur perte d'influence en proposant à leur tour à l'ASEAN un partenariat économique, mais la dynamique régionale a non seulement changé sur le terrain de la diplomatie, mais également sur celui de l'économie. Certains aimeraient le croire, mais les États-Unis ne sont pas une puissance asiatique. Leur façade Pacifique leur ouvre l'Asie, mais ils n'ont pas avec celle-ci des relations historiques, culturelles et économiques aussi profondes qu'ils en ont avec l'Europe. Ils ont des intérêts vitaux en Asie, sur le plan de la sécurité comme sur le plan commercial ; personne n'en doute, mais, comme le soulignent Taylor Fravel et Samuels¹⁰⁷, les choses vont vite dans cette partie du monde, trop vite même pour que la rhétorique puisse s'adapter aux réalités et que leur diplomatie puisse suivre tous les arcanes du régionalisme. Sur le plan militaire, ils sont, certes, toujours très présents, mais leur présence est de moins en moins perçue comme nécessaire à la stabilité de la région, lorsqu'elle n'est pas jugée encombrante, et eux-mêmes doivent composer de plus en plus avec la nouvelle diplomatie chinoise. D'un autre côté, si les échanges commerciaux et les flux de capitaux sont toujours aussi intenses entre les États-Unis et l'Asie, on ne peut que relever (1) que ces relations sont plombées par de profonds déséquilibres et (2) que le commerce intra-régional progresse rapidement, ce qui, en retour, a pour effet de stimuler la coopération régionale, avec ou sans les États-Unis. Au risque de nous répéter, même si la Chine bouleverse toutes les données du problème comme nous allons le voir maintenant, sur le plan économique, les deux phénomènes les plus importants sont d'une part la réorganisation des réseaux de production et d'autre part l'avantage incontestable que possèdent les firmes japonaises, voire coréennes et demain chinoises, sur les firmes américaines. Comme Alan Rugman l'a montré, la régionalisation des firmes multinationales est un fait avéré, et, dans le cas de l'Asie, la régionalisation passe en grande partie par les multinationales japonaises. Avec le résultat paradoxal qu'en poussant toujours plus loin la libéralisation des échanges, les

¹⁰⁵ L'accord reste général, mais il établit un comité conjoint sur le commerce et l'investissement avec le mandat de mettre en œuvre l'accord, de passer en revue les relations commerciales, de régler « amicalement » les conflits commerciaux et d'établir un programme de travail. On notera également que l'accord insiste sur la protection des droits de propriété intellectuelle, mais qu'il évite par contre les questions litigieuses de l'environnement et du travail.

¹⁰⁶ « Free trade pact with U.S. is unlikely, ASEAN official says », *International Herald Tribune*, 23 juillet 2007.

¹⁰⁷ M. Taylor Fravel et Richard J. Samuels, « The United States as an Asian Power : Realism or Conceit ? », *Audit of the Conventional Wisdom*, MIT Center for International Studies, février 2005.

États-Unis renforcent non seulement cette régionalisation, mais également les entreprises de la région au détriment des leurs.

La Chine, comme partie prenante responsable au système international

Le décollage industriel n'a jamais été un long fleuve tranquille, et aucun décollage industriel n'a pu réussir sans un certain dosage d'intervention publique ni un certain contrôle des relations commerciales. On peut, bien entendu, s'interroger sur la solidité du décollage industriel de la Chine, sur la stabilité de ses institutions, sur la curieuse relation qu'entretiennent les autorités chinoises avec le capitalisme ou encore sur l'influence réelle de la Chine dans les affaires internationales¹⁰⁸. Personne ne contestera pourtant le fait que la Chine est entrée depuis deux décennies dans une modernisation à marche forcée de ses institutions, que son capitalisme à la sauce communiste grise les milieux d'affaires comme rarement on l'a vu dans l'histoire et qu'elle paraît bien décidée à retrouver la place qui lui revient dans le concert des nations. La Chine a toujours été un véritable casse-tête pour les États-Unis. Pendant la Guerre froide, ils ont joué sur la division idéologique au sein du bloc communiste pour se rapprocher d'elle et certains à Washington ne manqueront pas de rappeler que la politique d'ouverture a débuté il y a vingt-cinq ans déjà lorsque le président Nixon s'est rendu en Chine. L'ouverture, bien que timide, a néanmoins été bien réelle ; elle permettra à Deng Xiaoping d'engager des réformes économiques que les États-Unis appuieront en ouvrant leurs marchés et en autorisant les investissements même s'il s'agissait d'un régime communiste. En fait, tout en maintenant la pression sur elle par un jeu d'alliances et de traités de sécurité mutuelle, les États-Unis ont eu envers la Chine une politique d'ouverture commerciale qu'ils n'ont pas eu avec beaucoup d'autres pays communistes.

Cette stratégie combinant engagement et endiguement¹⁰⁹ a perdu beaucoup de son lustre au cours des années 1990, et davantage encore depuis l'entrée de la Chine à

¹⁰⁸ Certains auteurs sont d'avis que les médias surestiment la puissance de la Chine et l'efficacité de sa diplomatie commerciale. C'est l'avis, par exemple, de Jing-dong Yuan (*op. cit.*), de Robert G. Sutter qui considère que la position des États-Unis demeure « formidable » (« Leadership Maintained Amid Continuing Challenges », *Strategic Asia 2004-2005*, pp. 38-66), de John A. Tatom (« Will China Surpass the United States ? », *The International Economy*, printemps 2007 pp. 38-41), ou encore de Liselotte Odgaard (« China's Premature Rise to Great Power », *Audit of the Conventional Wisdom*, Center for International Studies/MIT, avril 2007). Odgaard reconnaît que la Chine est présente en Asie comme un peu partout dans le monde et qu'elle est très active dans la défense de ses intérêts, mais elle n'a pas encore les moyens de ses ambitions et sa croissance économique repose encore sur des bases fragiles. Dans ce contexte, elle a tout intérêt à faire croire qu'elle est une grande puissance tout en entretenant de bonnes relations avec les États-Unis et à ne pas les provoquer inutilement. L'auteure fait partie de ceux qui considèrent que la Chine et les États-Unis ont trop besoin l'un de l'autre pour engager des guerres commerciales qui n'auraient que des perdants. Voir également l'ouvrage collectif de Barry Buzan et Rosemary Foot, *Does China Matter? A Reassessment: Essays in Memory of Gerald Segal*, Londres, Routledge, 2004.

¹⁰⁹ Evan Medeiros, « Strategic Hedging and the Future of Asia-Pacific Stability », *The Washington Quarterly*, vol. 29, n° 1, hiver 2006, pp. 145-167. Gerald Segal préfère, quant à lui, parler de « constraintment », que nous pouvons traduire par étranglement, plutôt que de « containment », un concept

l'OMC. D'abord, même si la Chine continue de percevoir les États-Unis comme une puissance hégémonique, elle évite de les froisser et de les affronter directement, préférant en cela entretenir avec eux un « dialogue constructif » et renforcer une coopération économique dont elle a le plus besoin pour poursuivre sa modernisation économique. Ensuite, elle est beaucoup plus présente dans les forums internationaux et son influence commence à se faire sentir dans les affaires internationales, voire dans la gestion des crises. Son discours a également changé ; il se veut plus rassurant, mettant de l'avant l'idée d'une Chine responsable, en paix avec ses voisins et préoccupée avant tout par son développement économique. Ce qui n'exclut ni la fermeté, lorsqu'il s'agit de Taiwan ou du Japon par exemple, lorsque ses intérêts économiques sont en jeu ou lorsqu'il s'agit de couvrir ses besoins en énergie et ressources naturelles. Enfin, sur le plan commercial, elle se montre plus réceptive aux critiques et, même si les réformes ne vont pas aussi vite que certains le voudraient et que certaines de ses pratiques commerciales laissent à désirer, d'une façon générale, elle respecte ses engagements commerciaux. Mais tout cela ne fait pas de la Chine une économie de marché pour autant, un statut qu'elle aspire à se voir reconnaître, ni ne démontre la bonne foi de ses intentions.

La Chine, un agent trouble

Beaucoup de chemin a été accompli en un quart de siècle, les changements vont dans la bonne direction et il y a tout lieu de continuer de les encourager, mais on ne peut s'empêcher non plus de se demander qui, aujourd'hui, de la Chine ou des États-Unis est en train d'endormir l'autre. C'est à cette conclusion qu'en sont arrivés les membres du groupe de travail mis en place par le Conseil des affaires étrangères (*Council on Foreign Relations*)¹¹⁰ pour étudier l'état des relations entre les États-Unis et la Chine. Pour les auteurs du rapport, il ne s'agit pas pour les États-Unis d'être les « spectateurs impartiaux » des grandes manœuvres en Asie, ni de baisser la garde face à la Chine, mais de continuer d'avoir envers elle une attitude positive tout en continuant de faire preuve de vigilance et d'avoir une politique d'équilibre de puissance sur le plan militaire :

The Task Force finds U.S. strategy toward China should be focused on an affirmative agenda of integrating China into the global community, thereby helping to shape China's self-interest in ways that will build on areas of existing cooperation and create new opportunities for collaboration on regional and global challenges. Integration is a responsible course involving a blend of engaging China on issues of mutual concern, weaving China into the fabric of international regimes on security, trade, and human rights, and balancing China's growing military power¹¹¹

plus approprié selon lui au contexte économique de l'Après-Guerre froide. (Gerald Segal, « East Asia and the 'constraint' of China », *International Security*, vol. 20, n° 4, printemps 1996, pp 159-187.

¹¹⁰ Council on Foreign Relations, *U.S.-China Relations : An Affirmative Agenda, A Responsible Course*. Report of an Independent Task Force, Washington, 2007.

¹¹¹ Task Force, *op. cit.*, p. 10.

Le ton adopté par les rédacteurs du rapport est très modéré, pour ne pas dire fort complaisant envers la politique officielle à l'égard de la Chine. En tout cas, il se démarque très nettement du style beaucoup plus agressif et du ton alarmiste que l'on retrouve dans les rapports de certains *think tanks* conservateurs ou dans ceux du comité du Congrès sur les questions d'économie et de sécurité entre les États-Unis et la Chine (*U.S. China Economic and Security Review Commission*)¹¹². Ses recommandations ne sont pas non plus très originales, mais comment trouver la bonne stratégie lorsque les positions des partisans de la manière forte et celles des partisans de la persuasion morale sont à ce point opposées. .

Quitte à simplifier les choses, on peut diviser les analystes de la Chine en deux grands groupes. Le premier groupe est celui des réalistes. Ils ont deux types d'arguments. Le premier est traditionnel et relève de la doctrine de l'équilibre de puissance. Pour Mearsheimer¹¹³, par exemple, le problème est simple : toute grande puissance essaie d'établir une position hégémonique dans sa région immédiate et, ce faisant, d'en déloger les autres. Les États-Unis ont fait de même dans les Amériques : c'est leur zone naturelle d'influence. L'Asie n'est pas dans leur zone d'influence, mais comme grande puissance, ils doivent y être présents pour défendre leurs intérêts et leur seule stratégie doit être de veiller à ce qu'aucune autre grande puissance ne parvienne à dominer l'Asie. La menace serait d'autant plus fondée que la Chine a toujours pris ombrage de la présence américaine en Asie et des alliances stratégiques qui freinent ses projets¹¹⁴. Maintenant que la Chine est entrée dans l'OMC et que les grands marchés internationaux lui sont désormais grand ouverts, elle peut réorienter sa diplomatie vers d'autres horizons, commencer à envisager d'établir des relations bilatérales plus étroites en fonction de ses intérêts et, surtout, prendre la place laissée vacante par l'inaction des États-Unis. Le second argument fait, quant à lui, appel à l'économie¹¹⁵. Laisser la Chine se développer ou, pis encore, l'aider à se développer, c'est jouer avec le feu ; c'est lui donner les moyens de ses ambitions sur un terrain sur lequel les États-Unis ont toujours été très à l'aise : celui de la géoéconomie. Plus la Chine se renforce économiquement,

¹¹² Le rapport de 2007 est particulièrement alarmiste. Il invite l'administration à avoir une approche plus pro-active dans le domaine commercial, en mobilisant plus systématiquement l'OMC par exemple, comme dans le domaine de la défense, en scrutant plus attentivement le commerce des produits stratégiques, en suivant de plus près les efforts de modernisation de l'armée chinoise ou en revigorant les alliances militaires par exemple. Il faut cependant dire que ce comité a peu d'influence sur la politique officielle et qu'il sert surtout à canaliser les frustrations des uns et des autres.

¹¹³ John J. Mearsheimer, « Better to Be Godzilla than Bambi », *Foreign Policy, China Rising, Special Report*, pp. 47-48. Voir également Aaron Friedberg, « Ripe for Rivalry : Prospects for Peace in a Multipolar Asia », *International Security*, Vol. 18, N° 3, 1993-1994, pp. 5-32 ; Aaron Friedberg, « United States », dans Richard D. Ellings et Aaron L. Friedberg (dir.), *Strategic Asia 2002-2003. Asian Aftershocks*, Seattle, National Bureau of Asian Research, 2002, pp. 17-48.). Pour d'autres rigolos: David Martin Jones et Michael L. R. Smith, « Constructing Communities : The Curious Case of East Asian Regionalism », *Review of International Studies*, Vol. 33, 2007, pp. 165-186.

¹¹⁴ Voir par exemple l'article de Wu Xinbo, « The End of the Silver Lining : A Chinese View of the U.S.-Japanese Alliance », *The Washington Quarterly*, vol. 29, n°, pp. 119-130. Ou le rapport du CRS : William H. Cooper, « U.S.-Japan Economic Relations : Significance, Prospects, and Policy Options », Washington, CRS Report for Congress, RL32649.

¹¹⁵ Pour une présentation des arguments, voir entre autres : Dock K. Nanto et Emma Chanlett-Avery, *op. cit.* ; Gunnar Rùth, « Containment or Engagement ? », *Trends East Asia (TEA), Analysis* n°19, janvier 2007.

plus elle peut coopter ses partenaires commerciaux, leur imposer ses conditions économiques, les faire entrer dans ses jeux stratégiques, etc. Et plus, elle renforce ses alliances, plus elle peut manœuvrer à sa guise, isoler Taiwan et déloger progressivement les États-Unis de la région¹¹⁶. En clair, de quelque manière que l'on envisage le problème, les États-Unis sont en Asie pour y rester, et pour demeurer influents, il leur faut empêcher toute puissance de menacer leurs intérêts stratégiques¹¹⁷. Ce qui implique de leur part (1) de prendre des engagements fermes sur les questions de sécurité, (2) de renforcer les alliances stratégiques avec les pays-clés et (3) multiplier les contre-feux par des partenariats économiques.

Plus à l'aise sur le terrain de l'économie, les partisans de l'ouverture et de l'engagement sont conscients de ces problèmes, mais rejettent la politique d'endiguement qu'ils considèrent comme contreproductive et contraire aux intérêts à long terme des États-Unis. Après tout, on n'est plus au temps de la Guerre froide et, contrairement à beaucoup de pays en développement qui ont fait du protectionnisme éducateur la clé de leur développement, la Chine a fait un double pari : celui de l'ouverture au commerce et aux investissements étrangers d'une part et celui de son intégration compétitive dans l'économie mondiale d'autre part. Néanmoins, les internationalistes considèrent que la Chine ne joue pas franc jeu, et ce, pour deux raisons. Tout d'abord, les règles fondamentales de la réciprocité commerciale ne sont pas vraiment respectées. La réciprocité implique que quatre conditions soient remplies : un traitement égal, des avantages mutuels, le respect des engagements souscrits et un comportement loyal. Sur le plan formel, la Chine respecte ses engagements vis-à-vis de l'OMC et des États-Unis et les réformes progressent, non sans rencontrer cependant certains retards et certains problèmes dans la mise en place. Les critiques pointent du doigt le fait que la Chine n'est pas une économie de marché, que les droits de propriété sont mal reconnus et que le système judiciaire est déficient, avec entre autres conséquences une corruption généralisée, des droits de propriété intellectuelle bafoués, des pratiques de subventionnement déguisé, des droits de l'investisseur mal protégés, des pratiques d'affaires opaques, etc¹¹⁸. La seconde raison doit être recherchée dans la nature même du régime politique qui est en place à Pékin, un régime qui est tout sauf démocratique. Les droits de l'homme sont bafoués, les travailleurs sont exploités, l'arbitraire règne en maître dans les usines comme dans le quotidien, le silence est de règle et les connivences sont à tous les niveaux. Les profits sont peut-être juteux pour certains, mais *quid* des inégalités sociales, de la dignité humaine, des droits des travailleurs, du dumping social etc ? La question demeure cependant : que faire pour tenter de remédier à ces problèmes, qui ne sont pas sans conséquences sur le déficit commercial et, d'une façon plus générale, sur la sécurité économique des États-Unis ?

¹¹⁶ Remarquons en passant que l'on peut dire la même chose des États-Unis.

¹¹⁷ Robert Sutter, « The United States and Asia in 2005 : Managing Troubles, Sustaining Leadership », *Asian Survey*, Vol. 46, N° 1, janvier-février 2006, pp. 10-21.

¹¹⁸ Voir à ce sujet : United States Trade Representative, *2006 Report to Congress on China's WTO Compliance*, Washington, 2006.

Certains préfèrent esquiver le problème et considérer que le problème n'est pas tant chinois qu'américain : aux États-Unis de balayer dans leur propre cour et de corriger leurs propres déséquilibres économiques avant de donner des leçons aux autres ; la Chine a peut-être un déficit démocratique, mais les États-Unis en ont un autre tout aussi sérieux, d'épargne¹¹⁹. Cela n'enlève cependant rien au fait que les relations entre la Chine et les États-Unis sont beaucoup plus tendues que l'un et l'autre ne veulent le laisser apparaître. Et dans une certaine mesure, chacun a intérêt à le laisser paraître : les liens économiques qui unissent les deux pays sont devenus trop forts pour engager une partie de bras de fer qui ne laisserait que des perdants. Les États-Unis ne peuvent sanctionner la Chine sans s'attirer les foudres de Pékin, mais aussi de Wall Street. Ils ne sont guère non plus en position de marchander leurs demandes comme c'était le cas avec le Japon, ni d'imposer leurs conditions vu leur dépendance financière. Par contre la Chine a encore trop besoin des États-Unis pour risquer de les froisser et ne pas être réceptive à leurs demandes : les exportations tirent la croissance, la croissance tire l'emploi, et l'emploi tire la stabilité sociale. Aussi, plutôt que de céder à la manière forte comme le suggèrent les réalistes, les partisans de l'ouverture préfèrent se rabattre sur la persuasion morale et chercher à faire prendre conscience à la Chine qu'elle a tout à gagner de jouer *fair play*, de devenir plus démocratique, de s'impliquer davantage à côté des États-Unis dans le maintien de la paix, d'orienter son développement davantage vers l'intérieur, etc.

La Chine, un partenaire commercial sous surveillance

Le changement de ton envers la Chine est très perceptible à Washington depuis la réélection du président Bush¹²⁰. Les États-Unis ont pris les autorités de Pékin au mot : la Chine veut paraître comme une « puissance responsable » ; les États-Unis lui demandent d'être une « partie prenante responsable » (*a responsible stakeholder*) du système international, d'y exercer une influence positive et de se joindre aux efforts des États-Unis en faveur de la paix, de la sécurité et de la prospérité¹²¹.

¹¹⁹ Martin Neil Bally et Robert Z. Lawrence, « Can America Still Compete or Does it Need a New Trade Paradigm? », *Policy Briefs in International Economics*, Peter G. Peterson Institute for International Economics, Washington, décembre 2006. On a quelque peu de la difficulté à estimer exactement le stock de réserves en devises de la Chine (certains l'estiment à mille milliards de dollars) et le montant total de la dette publique américaine qu'elle détient. Néanmoins, malgré l'ampleur des chiffres avancés, certains analystes n'hésitent pas à dire que le risque le plus grand vient des milieux financiers américains eux-mêmes et que leurs sorties de capitaux sont les principales responsables de la baisse du dollar sur les marchés monétaires depuis trois ans.

¹²⁰ La Chine avait été rapidement rangée par le président Bush dans le camp des ennemis de la liberté. Chris Nelson, « America's China Brigade », *The International Economy*, printemps 2007 pp. 42-48

¹²¹ La position américaine a été présentée par le sous-Secrétaire d'État Robert B. Zoellick à l'automne 2005, en partie en réaction à l'article de Zheng Bijian publié dans *Foreign Affairs*. (Robert B. Zoellick, Whither China: From Membership to Responsibility?, *Remarks to National Committee on U.S.-China Relations*, New York, 21 septembre 2005 ; Zheng Bijian published the lead article in *Foreign Affairs*, « China's 'Peaceful Rise' to Great Power Status », *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 5, 2005, pp. 18-21). Pour une critique du concept, voir Lanxin Xiang, « Why Washington Can't Speak Chinese », *Washington Post*, 16 avril 2006. Le rapport du groupe de travail du Conseil des relations étrangères revient aussi sur les ambiguïtés du

Le changement de ton apparaît entre la version de 2002 de la Stratégie nationale de sécurité et la mise à jour de 2006. Ainsi, on pouvait lire dans le document de 2002 que les États-Unis étaient « attentifs au renouvellement possible des vieux schémas de rivalité entre les grandes puissances »¹²². Trois « grandes puissances potentielles » étaient identifiées : la Russie, l'Inde et la Chine. Tout en accueillant favorablement l'émergence d'une « Chine forte, pacifique et prospère », l'administration américaine relevait néanmoins que la Chine n'était pas encore passée à la deuxième phase des réformes, celle qui conduit à la liberté politique et sociale, et qu'au lieu de prendre cette voie pour affirmer sa grandeur, elle était encore sur les vieux sentiers de l'époque de la Guerre froide lorsqu'elle développe ses capacités militaires et garde un ton menaçant. De même, tout en relevant les avantages mutuels du commerce et le rôle bénéfique de l'entrée de la Chine dans l'OMC sur l'ouverture, la transparence et la protection juridique des marchés, l'énoncé de stratégie ne manque pas de souligner que sur deux points, il y a profonde divergence entre les deux pays : l'autodéfense de Taiwan et les droits de l'homme.

La mise à jour de 2006 conserve le même discours sur la transition incomplète, mais elle concède à la Chine le statut de « global player », un statut qui l'oblige à agir comme une « partie prenante responsable » qui remplit ses obligations et travaille avec les États-Unis et les autres pays pour faire progresser le système international qui a contribué à son succès¹²³. Cela implique de renforcer les règles internationales qui ont aidé la Chine à sortir de la misère, d'accepter les standards économiques et politiques qui vont avec ces règles, et de contribuer à la stabilité et à la sécurité internationale en travaillant avec les États-Unis et les puissances majeures. Autrement dit, les États-Unis prennent acte du fait que la Chine est déjà bien intégrée dans l'économie mondiale et que son influence se fait de plus en plus sentir dans les affaires internationales, tout comme ils prennent acte de la décision du gouvernement chinois « to walk the transformative path of peaceful development »¹²⁴. On relèvera également que le nouveau document met davantage l'emphase sur l'économie et les relations commerciales. Le ton est plus nuancé sur Taiwan et les droits de l'homme¹²⁵, mais il est plus ferme sur trois questions qui témoignent toujours aux yeux de Washington d'une approche passéiste : (1) le manque de transparence dans l'expansion militaire ; (2) l'expansion commerciale en

concept d'ascension pacifique. Il a été remplacé par celui moins polémique de développement pacifique, mais ne pinaillons pas : le message est bien reçu. Au point que Nye peut désormais librement parler de la Chine comme d'une puissance bienveillante (soft power). (Joseph S. Nye Jr, « The Rise of China's Soft Power », *The Wall Street Journal Asia*, 29 décembre 2005)

¹²² The White House, *The National Security Strategy of the United States*, Washington, septembre 2002, p. 26.

¹²³ « ... must act as a responsible stakeholder that fulfills its obligations and works with the United States and others to advance the international system that has enabled its success ». (The White House, *The National Security Strategy of the United States*, Washington, septembre 2006, p. 40).

¹²⁴ *Ibidem*, p. 41.

¹²⁵ Sur Taiwan, on parle de résolution pacifique des différences, sans coercition ni action unilatérale tant de la part de la Chine que de Taiwan. Sur les droits de l'homme, le document appelle les dirigeants chinois à la raison (on ne peut pas être libre d'acheter, de vendre et de produire, et ne pas avoir le droit de se réunir, de parler et de prier...)

s'accaparant directement et en verrouillant l'accès aux sources d'énergie et en continuant d'avoir des pratiques mercantilistes d'un autre âge ; et (3) l'appui apporté à des pays riches en ressources naturelles sans égard à leur mauvaise administration chez eux et à leur mauvaise conduite à l'étranger.

On le voit donc, les positions américaines à l'égard de la Chine ont évolué. La nouvelle politique chinoise repose désormais sur trois grands principes : (1) la Chine doit comprendre qu'une nation démocratique et libre est une nation plus stable à l'intérieur et respectée à l'extérieur¹²⁶ ; (2) elle doit également jouer, à côté des États-Unis, un rôle international responsable à la hauteur de la puissance globale qu'elle est devenue, que ce soit dans les domaines de la sécurité collective, de la résolution des conflits, du commerce, de la santé, de l'environnement ou encore de l'énergie¹²⁷ ; enfin (3) elle doit être transparente dans le domaine militaire et privilégier la résolution pacifique des conflits.

En somme, les États-Unis considèrent qu'il est possible de travailler ensemble pour le bénéfice de chacun dans les domaines où les deux pays ont des intérêts communs et de poursuivre le dialogue là où il y a divergences de vue. Ce dialogue se poursuit à plusieurs niveaux : au niveau multilatéral (Nations Unies et OMC), au niveau régional (ARF et APEC), et au niveau bilatéral, dans le cadre notamment des commissions comme la *Joint Commission on Commerce and Trade* (JCCT), la *Joint Economic Commission* (JEC), la *China's National Development and Reform Commission* (NDRC) ou encore dans le cadre du *U.S.-China Senior Dialogue* mis en place entre les deux pays à l'initiative du président chinois Hu Jintao. Signe des temps, les rencontres de haut niveau, voire même de très haut niveau, se sont multipliées entre les deux pays au cours des trois dernières années et les États-Unis ont eu recours aux bons offices de la Chine dans le dossier nucléaire coréen. Mais jusqu'où pousser le dialogue ? De nombreux griefs et problèmes continuent de plomber la coopération sino-américaine, du moins de créer des situations qui ne facilitent guère la coopération¹²⁸. Si la question du

¹²⁶ Thomas J. Christensen, « China's Role in the World : Is China a Responsible Stakeholder ? », *Remarks Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission*, Washington, 3 août 2006.

¹²⁷ Une phrase de Robert B. Zoellick résume bien la philosophie sous-jacente : « All nations conduct diplomacy to promote their national interests. Responsible stakeholders go further: They recognize that the international system sustains their peaceful prosperity, so they work to sustain that system. In its foreign policy, China has many opportunities to be a responsible stakeholder ». (Robert B. Zoellick, « Whither China: From Membership to Responsibility ? », *op. cit.*)

¹²⁸ Sans prétendre à l'exhaustivité, les rédacteurs du rapport *U.S.-China Relations : An Affirmative Agenda, A Responsible Course*, en retiennent cinq principaux : (1) un développement économique rapide, accompagné d'excédents commerciaux énormes avec les États-Unis ; (2) de faibles progrès dans la libéralisation politique et le respect des droits de l'homme ; (3) une expansion économique et une influence politique grandissante en Asie du Sud-Est, au Moyen-Orient, en Afrique et en Amérique latine, qui laisseraient sous-entendre que la Chine serait en train de déloger les États-Unis et de réécrire les règles internationales ; (4) un développement économique rapide qui permet de financer l'augmentation des dépenses militaires et la modernisation des forces armées ; et (5) une ascension dans un contexte difficile pour les États-Unis, mobilisés d'un côté dans la lutte contre le terrorisme et de l'autre dans la « pacification » de l'Irak et de l'Afghanistan.

L'un dans l'autre, chacun de ces « problèmes »

réarmement continue de perturber les stratégies du Pentagone¹²⁹, les milieux d'affaires sont, quant à eux, inquiets des différends commerciaux qui s'accumulent entre les deux pays¹³⁰, et, de leur côté, les défenseurs des droits de l'homme, des droits de l'environnement ou des droits des travailleurs pestent toujours autant contre les silences complices de l'administration Bush. L'un dans l'autre, cela fait beaucoup plus d'opposants que d'appuis à un dialogue qu'à défaut d'autre politique, l'administration a pris le parti de favoriser tout en continuant de s'accrocher aux alliances traditionnelles¹³¹, à l'APEC et à ses nouvelles initiatives commerciales. Cela sent néanmoins la fin de règne.

¹²⁹ Les militaires considèrent que la Chine est la seule grande puissance capable de rivaliser avec les États-Unis dans le domaine des forces traditionnelles et de menacer sérieusement les avantages dont ils disposent actuellement sur le plan technologique. Ils s'inquiètent tout particulièrement des progrès de la Chine dans le domaine spatial et des menaces nouvelles qui pourraient peser sur les pays voisins. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review*, février 2006, p. 28.

¹³⁰ Les auteurs du rapport insistent finalement peu sur les différends commerciaux. Ils sont pourtant nombreux. Les trois plus importants sont dans l'ordre la sous-évaluation du yuan, la protection des droits de propriété intellectuelle et des investissements et les subventions. La question du yuan a perdu quelque peu en intensité, mais pas les deux autres.

¹³¹ Les relations entre les États-Unis et le Japon sont au beau fixe et contrastent avec les années antérieures. La participation japonaise à la guerre d'Irak a été très appréciée à Washington, les deux pays ont également resserré leur coopération militaire en 2005 et, si l'on exclut la décision du Japon en 2003 d'interdire les importations de bœuf et quelques critiques en provenance de l'industrie à propos de la sous-évaluation du yen, les relations économiques entre les deux pays sont excellentes. Ajoutons que sur le plan personnel, les relations entre l'ancien premier ministre Junichiro Koizumi et le président Bush furent excellentes.

Tableau 1 : Stock d'investissement direct			
en pourcentage du PIB, pays choisis			
	1990	2000	2005
Etats-Unis			
Entrant	6,9	12,9	13
Sortant	7,6	13,5	16,4
Japon			
Entrant	0,3	1,1	2,2
Sortant	6,6	5,9	8,5
Chine			
Entrant	5,4	17,4	14,3
Sortant	1,2	2,6	2,1
Corée du Sud			
Entrant	2	7,3	8
Sortant	0,9	5,2	4,6
Taiwan			
Entrant	6,1	5,7	12,1
Sortant	18,9	21,7	28,1

Source : CNUCED, World Investment Report, 2007

Tableau 2 : Activités des FMN américaines à l'étranger						
filiales à contrôle majoritaire (MOFAs), 2003, en pourcentage						
	(%)	Actifs	Ventes	Exp.	Imp.	Employés
Europe		61,8	51,9	23,9	20,6	45
Hém. occidental		21,7	25,3	55	61,1	32,5
Asie/Pacifique		15,1	20,9	20,3	15,5	20,1
Afrique		1	1,3	0,4	2,5	1,7
Moyen-Orient		0,5	0,6	0,3	0,3	0,7
		100	100	100	100	100

Source : Bureau of Economic Analysis

Tableau 3 : Commerce associé aux MOFAs							
	Exportations vers les MOFAs/ Importations en provenance des MOFAs (en %)			Exportations finales vers les MOFAs (en % du total)		Destination des ventes des MOFAs (en % des ventes totales)	
	1994	1999	2004	2004	États-Unis	Pays hôte	Autres
Canada	106,7	84,2	69,7	31,6	22,8	74,4	2,8
Amérique latine	103,8	107	71,3	20,5	19,9	61,7	18,4
Mexique	96,8	102,7	71,5	17,4	23,9	72,1	4
Brésil	103,8	130,6	138,2	16,8	4,1	79,8	16,1
Europe	219	139,7	88,5	40,3	6	58,8	35,2
Asie/Pacifique	121	116,3	100,8	41,2	7,9	68,3	23,8
Australie	478,6	362,1	266,5	46,8	3	82,7	14,3
Japon	354,2	286	355,8	57,1	2,9	90,3	6,8
Afrique	28,1	52,9	69,7	35,4	19,8	52,8	27,4
Moyen Orient	56,1	73	102,1	16,5	17,4	53,3	29,3
Total	125,4	104,6	79,5	31,6	10,4	63	26,6

Note : MOFAs : filiales à contrôle majoritaire ; Source : Bureau of Economic Analysis

Tableau 4 : Indicateurs choisis pour les MOFAs Asie-Pacifique, principaux pays, 2004										
	Emplois	Ventes	Actifs	Exp*.	Profits/ ventes	Imp**/ Ventes	Exp.*/ Ventes	VA/ Venttes	Salaire/ trav.	Ventes/ trav.
	en % du total Asie/pacifique									
					(%)	(%)	(%)	(%)	(\$)	(\$)
Chine	21,7	8,8	4,6	8,7	10,1	4,9	5,3	22,1	945	14816
Corée	4,3	3,7	2,5	0,8	7,6	7,6	1,2	27,4	3563	31551
Hong Kong	6,3	9,2	12,4	17,7	11,9	3,8	10,4	13,2	2973	53562
Japon	12,1	26,5	37,3	7,2	6,2	5,2	1,5	25,6	8233	79827
Taiwan	4,0	4,5	5,7	3,2	10,3	10,0	3,8	19,1	2535	41368
Indonésie	3,2	1,7	2,1	0,1	25,3	0,9	0,2	61,2	1370	19352
Malaisie	5,2	5,1	2,2	23,1	7,6	4,3	24,1	18,5	1371	36084
Philippines	4,5	1,7	1,5	1,7	10,6	11,6	5,4	27,2	749	13524
Singapour	5,9	17,8	11,1	26,9	10,4	6,5	8,1	10,9	3286	110388
Thaïlande	6,1	4,1	2,6	4,7	9,1	3,3	6,2	24,8	952	24261
Inde	8,8	0,0	1,7	1,0	4,9	3,9	2,8	30,1	1103	7911
Australie	14,5	12,5	14,1	4,5	13,3	5,2	1,9	34,8	4620	31584
Nouv. Zélande	2,5	1,5	1,2	0,3	4,4	2,8	1,2	29,5	3047	22381
Autres	1,0	0,8	0,8	0,1	15,2	3,2	0,0	34,9	1351	30298
Asie/Pacifique	100	100	100	100	9,5	5,4	5,4	22,9	2898	36472

Notes : Exp* : Exportations vers les ÉUA en provenance des MOFAs ; Imp** : Importations des MOFAs en provenance des ÉUA
Source : Bureau of Economic Analysis

CONCLUSION

.... The shifting distribution of power in East Asia, symbolized by the rise of China, will likely present the largest geopolitical challenge facing the United States in coming decades. It is in this sobering context that the most important bilateral relationship of this century will be between China and the United States. If that relationship is ill-managed, the likelihood of conflict and economic trauma will be great. But if this relationship is managed well, the benefits in terms of economic prosperity and world peace will be commensurate¹³².

Hormis la Grande-Bretagne avant eux, aucune autre grande puissance n'a attaché autant d'importance au commerce dans la conduite des affaires étrangères que les États-Unis. La liberté d'accès aux marchés et ressources du monde, la stabilité des échanges internationaux, la protection des droits économiques à l'étranger ou encore la liberté de navigation ou de communication figurent en bonne place dans la liste de leurs grandes priorités. Pour les Américains, la liberté de commercer est un droit, et celui-ci doit, en conséquence, être protégé, que ce soit contre les abus, l'arbitraire de l'État ou les pratiques déloyales. C'est aussi un principe moral, une valeur fondamentale à laquelle est associée la prospérité d'une nation placée qui s'est placée sous le signe de la divine providence, a toujours cru en son destin et ne doit sa prospérité qu'à elle-même, à ses institutions et à son talent. C'est enfin un principe de gouvernance, un principe qui ne doit pas seulement s'appliquer aux relations entre le gouvernement et les citoyens, mais également aux relations entre les nations.

Pendant longtemps, la Guerre froide a permis au système de vivre sur la fiction que le monde libre devait sa prospérité et sa sécurité aux règles commerciales qu'il s'était donné, mais également à cette règle non-écrite selon laquelle les États-Unis étaient les gardiens bienveillants de cette *pax mercatoria* moderne. Tout ceci n'allait évidemment pas de soi. Les marchés aspiraient à toujours plus de liberté et les États-Unis avaient cette fâcheuse inclinaison à confondre les institutions internationales et les leurs, mais ces tendances étaient tempérées par le réformisme social et le multilatéralisme international. Les États-Unis, eux-mêmes, se prêtèrent de bonne grâce à ce double jeu : dans le premier cas, parce que le réformisme de l'État-Providence apportait la garantie d'une croissance soutenue et équitable en économie ouverte ; dans le second cas, parce que les institutions internationales portaient les espoirs d'un monde meilleur sur des marchés ouverts. Là encore, la réalité fut souvent bien autre que ce que certains idéalisèrent, mais les États-Unis purent ainsi poursuivre leur agenda commercial tout en s'assurant du respect de leurs partenaires mais aussi de l'appui de leur opinion publique.

¹³² Christopher Hill, U.S. Department of State, « East Asia in transition : Opportunities and Challenges for the United States », *Hearing before the Subcommittee on Asia and Pacific of the Committee on International relations*, House of Representatives 8 mars 2006.

Les fissures apparaissaient pourtant déjà dans le système. Si certains pays en contestaient la légitimité et que d'autres plaçaient tous leurs espoirs dans l'État, les marchés, de leur côté, avaient pris goût à la liberté et aspiraient à toujours plus d'autonomie. Parallèlement, si les États-Unis continuaient de dominer outrageusement l'économie mondiale, fortes de leurs succès commerciaux, les nouvelles puissances économiques affichaient plus ouvertement leur droit à la différence et leurs prétentions à définir elles aussi les règles du multilatéralisme.

Les années Reagan furent les années de la grande rupture. C'est durant ces années que finirent par sauter les verrous de la régulation sociale, tout comme c'est durant ces années que « l'empire du mal » finit par implorer, laissant les États-Unis seuls face à leur mission. Les marchés retrouvèrent toute leur liberté, comme sans doute ils n'en avaient jamais eu auparavant, tandis que, de leur côté, les États-Unis s'enivraient de leur puissance et la victoire encore toute fraîche sur un communisme tant haï. Disons le, l'internationalisme libéral était à ce moment triomphant ; la globalisation balayait tout sur son passage, les moutons noirs revenaient, les uns après les autres, au bercail et, dans l'allégresse générale, l'OMC voyait le jour. L'illusion persista pendant un certain temps, tant les forces du progrès paraissaient déchaînées, tant les États-Unis paraissaient planer au-dessus de la mêlée, tant aussi la liberté paraissait ne plus avoir d'ennemis. On en conviendra aisément, les attentats du 11 septembre 2001 furent un dur réveil pour les États-Unis, et, sous la houlette de leur nouveau croisé, les États-Unis reprirent seuls cette fois le combat pour la liberté et la démocratie. Aujourd'hui, non seulement cette nouvelle croisade absorbe toute leur énergie et cristallise tous les débats en relations internationales, mais elle laisse aussi dans l'ombre des projecteurs de l'actualité les profonds bouleversements dans l'architecture de l'économie mondiale sous l'effet conjugué de la globalisation des marchés et de la montée en puissance de la Chine. Ou du moins, si l'on parle toujours de la globalisation, c'est davantage pour s'inquiéter de l'avenir de la planète que pour réfléchir sur la régulation des marchés. Quant à la Chine, elle est l'objet de tous les fantasmes et de toutes les spéculations, au point d'en oublier que d'autres pays existent aussi en Asie et que les Chinois aspirent peut-être au même niveau de vie et aux mêmes libertés que nous avons.

Toujours est-il qu'on se rappellera les formules chocs de Thomas L. Friedman sur la globalisation ou celles de Francis Fukuyama sur la fin de l'histoire. Le monde est effectivement plat : les marchés sont plus ouverts que jamais, les multinationales organisent le monde et le globalisme est devenu une force montante. Mais en même temps, le système est toujours stato-centré, la *pax mercatoria* est toujours américaine et l'économie mondiale est toujours polarisée sur les États-Unis. Pourtant, force est de constater que si les règles internationales peinent à suivre l'évolution des marchés, les États-Unis, de leur côté, n'imposent plus le respect comme auparavant. Partout les échecs s'accumulent et partout les critiques se font cinglantes, autant contre une globalisation aveugle que contre un unilatéralisme qui cache mal ses prétentions impériales. En fait, et c'est ce que nous avons tenté de montrer dans les pages qui précèdent, ce qui se passe actuellement en Asie est un puissant révélateur des

contradictions d'un système qui remplit de moins en moins ses promesses et ne tient encore que par effet d'inertie.

Comme le souligne Mark Beeson, non seulement les économies d'Asie de l'Est et celles qui les ont suivies ont émergé dans un contexte qui n'avait à peu près rien à voir avec le modèle qu'idéalise l'Ouest, mais, de surcroît, leur décollage s'est fait dans des conditions qui présentent beaucoup de traits communs, suffisamment en tout cas pour que, selon lui, on puisse facilement trouver des terrains d'entente et s'engager dans la voie régionale en oubliant les États-Unis¹³³. Pour l'auteur, le fait que cela puisse se faire est un signe de l'érosion de la puissance hégémonique des États-Unis¹³⁴. Sans doute, mais le décollage hors-normes qu'ont connu et connaissent maints pays de la région, n'est-il pas aussi un indice que l'internationalisme libéral est peut-être une doctrine taillée sur mesure pour les États-Unis mais que cet habit ne sied pas nécessairement à ceux qui veulent se développer ? Avec Mark Beeson, on est en droit de s'interroger sur l'avenir totalement bouché de l'APEC. Non seulement l'organisation n'a plus de champion depuis que l'Australie a choisi de suivre les États-Unis et que le Japon préfère désormais le régionalisme au multilatéralisme, mais, tout comme l'OMC, l'APEC peine à concilier ses principes multilatéralistes avec les réalités du terrain. Pour dire les choses simplement, l'APEC ne dérange personne puisque tout se fait à côté et que chacun mène sa propre diplomatie commerciale sans trop se soucier de savoir où tout cela mènera. Pour les États-Unis, il s'agit d'un échec d'autant plus grave que, quoi qu'ils en disent, les jeux de cette nouvelle diplomatie commerciale leur échappent et que leurs entreprises ne font pas aussi bonne figure en Asie que leurs homologues locales.

D'une région à l'autre dans le monde, les entreprises américaines ont choisi des stratégies d'implantation différentes. Dans les Amériques, elles ont implanté des filiales qui entretiennent des relations étroites avec les sociétés-mères, avec le résultat que c'est dans cette partie du monde que les chiffres du commerce intra-firme sont les plus élevés. En Europe, leur stratégie a été de pénétrer les marchés d'abord pour contourner les barrières commerciales et y porter la concurrence aux firmes européennes, puis pour participer à la construction du marché européen. C'est en Europe que les investissements américains sont majoritairement concentrés, mais c'est aussi d'Europe que provient la majeure partie des investissements étrangers aux États-Unis. Pendant longtemps, les pays d'Asie de l'Est ont toujours opposé une vive résistance à la présence des firmes américaines sur leur territoire. Les chiffres du tableau qui suit le montrent clairement. Les choses ont un peu changé et la Chine reste un cas particulier, mais, d'une façon générale, ce que l'on constate, c'est deux choses : (1) il y a une étroite corrélation entre le creusement du déficit commercial américain et les flux d'investissements directs vers l'Asie ; (2) les investissements américains sur place ne parviennent pas à contrer la concurrence locale et à substituer leur production aux

¹³³ Mark Beeson, « American Hegemony and Regionalism : The Rise of East Asia and the End of Asia-Pacific », *Geopolitics*, vol. 11, 2006, pp. 541-560, p. 547. Mark Beeson va plus loin encore : il voit dans ces traits communs les bases d'un régionalisme naissant.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 542.

importations qui provenaient auparavant des États-Unis. Autrement dit, les États-Unis ne perdent pas seulement pied petit à petit en Asie sur le terrain de la diplomatie commerciale ; ils perdent également pied petit à petit sur le terrain des affaires.

Les Américains connaissent leur histoire et, sans doute, beaucoup de spécialistes ont à l'esprit le mauvais tour que les États-Unis ont joué à la Grande-Bretagne en l'endormant par des discours sur la paix commerciale ou sur le Nouveau monde. Non sans raison, Richard Gardner a pu parler de la construction de l'ordre économique international d'après-Guerre comme d'une affaire anglo-américaine¹³⁵, mais, s'il en fut ainsi, n'oublions toutefois pas que les États-Unis imposèrent à la Grande-Bretagne à peu près toutes leurs conditions et qu'ils lui firent payer très cher le prix de leur soutien financier. Le piège serait-il en train de se refermer sur les États-Unis comme il s'est refermé sur la Grande-Bretagne ? La question peut au moins être posée, tant les ressemblances entre les deux contextes sont troublantes, tant aussi le développement de la Chine, malgré certains traits communs avec celui des autres pays d'Asie, est atypique.

Pour les réalistes, la situation serait sans doute beaucoup plus simple si la Chine montrait des signes clairs d'expansionnisme agressif et que son développement était marqué du sceau d'un nationalisme économique exacerbé. Mais tel n'est pas le cas. Que voyons-nous ? Sinon un paysage économique et politique tout en contraste. L'économie chinoise reste une économie administrée, mais elle est très ouverte, aux importations comme aux investissements. Et elle l'est peut-être même davantage que la plupart des pays voisins auxquels elle peut donner bien des leçons d'économie. En témoigne le fait que les firmes étrangères contrôlent près du tiers de la production manufacturière chinoise et sont responsables de plus de 60 % des exportations. Sa croissance ne repose pas sur le marché intérieur, mais les marchés extérieurs ne servent pas non plus d'exutoire ; sa croissance est, au contraire, tirée par les exportations et les marchés extérieurs, dont elle tire les recettes pour financer ses importations et assurer le service de sa dette extérieure. La Chine est également chatouilleuse sur son indépendance économique, mais la globalisation est pour elle une opportunité, que ce soit pour attirer les investissements ou les technologies dont elle a besoin, pour se procurer les devises dont elle a besoin pour lui apporter l'autonomie financière ou encore pour tirer parti des réseaux de production et de distribution. Elle est aussi portée à glorifier ses traditions et son illustre passé, mais l'influence des idées et des valeurs venues de l'extérieur commence à se faire sentir sur le droit, sur l'administration, voire aussi sur la population.

La Chine a fait le choix de se concentrer sur son développement et de se tenir le plus loin possible des débats internationaux, sa politique de bon voisinage, sa diplomatie commerciale et le dialogue qu'elle entretient avec les États-Unis et d'autres grandes puissances témoignent d'un internationalisme naissant. Les États-Unis lui demandent, nous l'avons vu, de la transparence dans ses dépenses militaires, dans la gouvernance publique et dans les affaires économiques. Ils lui demandent également de s'ouvrir à la

¹³⁵ Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1956 (new, expanded edition).

démocratie, au pluralisme et aux droits de l'homme. Ils lui demandent enfin d'être à côté d'eux pour promouvoir la paix et la sécurité et renforcer un système auquel ils doivent leur prospérité. Dans tous les cas de figure, on est cependant encore loin de la coupe aux lèvres et, si les autorités chinoises ne sont certainement pas indifférentes aux demandes américaines, elles ne sont pas non plus prêtes à accepter quelque forme d'ingérence que ce soit. Encore moins se faire dire comment mener leur barque par une puissance qui, pour conserver sa superbe, est maintenant très mal placée pour donner des leçons autres tant son économie est malmenée et son autorité morale contestée. Mais, entre les deux pays, le temps est au dialogue et, de tacite qu'était encore l'alliance économique au début de la décennie, on est en train de passer à un stade plus formel. En soi, c'est déjà beaucoup ; la Grande-Bretagne n'était jamais allé jusque-là avec les États-Unis¹³⁶. C'est au moins un signe que les États-Unis prennent la Chine au sérieux et que les affaires passent avant tout, mais aussi que, dans ce qui se passe actuellement en Chine, les États-Unis voient suffisamment d'éléments positifs pour envisager une transformation démocratique et libérale de ses institutions et préférer la voie du partenariat économique à celle de l'affrontement.

Cela dit, les temps sont néanmoins durs pour l'internationalisme libéral. Aux États-Unis, les critiques ne sont pas tendres à son endroit, particulièrement lorsqu'il est question de la Chine. Le débat est désormais ouvert et plus d'uns reprochent à ses défenseurs d'être tombés dans la passivité, de ne pas défendre suffisamment les intérêts des États-Unis et de se réfugier derrière un universalisme humanitaire¹³⁷. Même ses plus ardents défenseurs ne sont pas loin de penser la même chose¹³⁸. L'internationalisme libéral est également devenu la bête noire de tous ceux qui voient les États-Unis empêtrés dans les principes et dans le libre-échange. Et peut-être que tout cela mène au désastre comme le pensent les conservateurs. Mais, même dans ce cas, comme dans ces films de science fiction où l'on voit les survivants d'une attaque nucléaire reconstruire un monde meilleur, qu'advient-il ? Pour le moment encore, la question peut paraître incongrue, mais si l'on veut pousser la comparaison historique jusqu'au bout, n'est-ce pas finalement la Chine qui paraît le mieux placé pour reprendre le flambeau de l'internationalisme libéral et le façonner à son image ? Mais nous n'en sommes pas encore là. Par contre, et c'est par là que nous allons conclure, que constatons-nous, sinon trois choses. Premièrement, les États-Unis sont toujours bien présents en Asie et leur influence s'y fait toujours sentir. Mais ils doivent désormais composer avec deux

¹³⁶ Ce seront les États-Unis qui proposeront à la Grande-Bretagne à la fin des années trente de négocier un accord de réciprocité commerciale avec eux. La guerre mettra cependant fin aux négociations.

¹³⁷ Charles Krauthammer, « Democratic Realism. An American Foreign Policy for a Unipolar World », Washington, The AEI Press, 2004. Voir également son article en réponse à la critique de Fukuyama : « In Defense of Democratic Realism » (*National Interest*, vol. 77, automne 2004, pp. 15-25). Charles A. Kupchan et G. John Ikenberry, « Liberal Realism : The Foundations of a Democratic Foreign Policy » *National Interest*, automne 2004.

¹³⁸ Charles A. Kupchan et G. John Ikenberry, « Liberal Realism : The Foundations of a Democratic Foreign Policy » (*National Interest*, automne 2004). Walter Russell Mead va dans la même direction et en appelle aussi à plus de réalisme dans la conclusion de son ouvrage.

réalités nouvelles : la recomposition géographique des réseaux de production et l'influence grandissante de la Chine.

Deuxièmement, la grogne a gagné les rangs du Congrès, les rangs républicains comme les rangs démocrates, et l'opinion publique se montre de plus en plus inquiète face à des évolutions que l'administration ne paraît pas maîtriser du tout. La Chine est dans le collimateur des critiques¹³⁹, mais ces dernières s'adressent autant à elle qu'aux entreprises américaines, accusées de brader les intérêts des États-Unis et, d'une façon générale, d'être les complices de gouvernements qui ne respectent pas les règles du jeu et bafouent les droits fondamentaux. Enfin, troisièmement, le doute a gagné les esprits à Washington et, si les autorités américaines essaient de garder la tête froide, on voit bien que personne ne sait trop comment gérer un déficit commercial devenu abyssal, encore moins comment gérer la relation inédite qui s'est mise en place avec la Chine. Tout cela pour dire que s'il y a un « problème asiatique », il y a également un « problème américain ».

¹³⁹ Un sondage Zogby (23 mai 2007) révèle que la Chine est le principal rival économique des États-Unis, loin devant le Japon : 14 %. 60 % des Américains pensent que la Chine est une menace pour leur économie et 22 % qu'elle en est une pour leur sécurité. Dans l'ordre d'importance, le déficit commercial vient en tête des préoccupations (29 %), devant la montée en puissance de la Chine dans l'économie mondiale (21 %) et les pertes d'emploi (13 %). Deux Américains sur trois jugent que le président Bush gère mal les relations avec la Chine. Les Américains ont une opinion très favorable des Chinois (79 %), mais extrêmement défavorable de leur gouvernement (87 %). Et, à une forte majorité, ils préféreraient que leur pays fasse affaires avec l'Inde, un pays qu'ils ne considèrent pas comme une menace économique, plutôt qu'avec la Chine.