

ASIE : DES ARBITRAGES DIFFICILES A L'HORIZON

PAR

Florian Couveinhes Matsumoto et Alice Ekman

L'actualité de l'Asie en 2020 a été marquée par deux événements de grande ampleur : d'abord la pandémie de la COVID 19 qui, venue de Chine au début de l'année, s'est rapidement répandue dans l'ensemble du continent et du monde, ensuite la conclusion du Partenariat régional économique global (PREG ou RCEP), le 15 novembre 2020, lors d'un sommet virtuel de l'Association des nations de l'Asie du sud-est (ASEAN).

Les enseignements à tirer de la crise sanitaire de la COVID 19 sont nombreux et leur prise en compte prendra du temps, mais on peut d'ores et déjà noter trois enseignements principaux.

Le premier, qui n'est pas nouveau mais qui apparaît désormais avec plus d'évidence, est que la forte dépendance au marché chinois dans certains secteurs (pharmaceutique, logistique, équipements divers tels que les masques, blouses, tests...) pose des enjeux stratégiques à de nombreux Etats, y compris européens, et accélère leur volonté de diversifier leurs partenariats commerciaux en Asie, voire de relocaliser une partie de la production de certains équipements sur le territoire national.

Le deuxième enseignement a concerné la réponse chinoise « à l'international ». Elle est liée à sa réponse au niveau national, qui a consisté en trois phases plus ou moins successives de répression et de déni, de prise en charge rapide, et d'étouffement durable de l'information sur les origines du virus ou le nombre réel de morts. Même si de nombreux observateurs internationaux ont critiqué les manquements de la Chine à ses obligations d'information à l'égard de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), son refus d'autoriser une enquête indépendante sur l'origine de l'épidémie, ou la vente de masques au plus offrant, la Chine s'est efforcée de se positionner vis-à-vis de certains pays – pays dits « en développement » notamment – et au sein des organisations multilatérales - dont l'OMS – comme un fournisseur actif d'assistance internationale. Ce positionnement d'apparence consensuel de Xi Jinping a fait ressortir celui d'un Jair Bolsonaro et surtout celui d'un Donald Trump, prompt à attaquer l'influence de la Chine sur l'OMS, et l'OMS elle-même – jusqu'à s'en désengager. Dans une certaine mesure, et ainsi que le montre Matthieu Burnay, la Chine a clairement confirmé lors de la crise qu'elle jouait le jeu des règles et institutions internationales mieux que leur principal promoteur à l'origine, les États-Unis. Si cette image a son importance, et même si la Chine cherche de nombreux soutiens à chacune de ses initiatives, il reste, comme Matthieu Burnay le montre bien, que son approche reste très sélective, tant sur le plan des normes que des juridictions internationales. Plus précisément, elle se rapproche beaucoup de celle que les États-Unis ont adoptée jusqu'à l'arrivée de Donald Trump au pouvoir, à savoir promouvoir beaucoup sans trop se lier, et à n'admettre de juges internationaux qu'en matière économique (et à condition que leur conception des règles en la matière soit très proche de leur propre idéologie).

Le troisième enseignement n'est pas non plus nouveau, et demande à être confirmé, mais il mérite dès à présent d'être souligné. Il concerne la capacité de rebond économique de la Chine. Celle-ci semble en effet particulièrement forte : la Chine va *a priori* réaliser le meilleur résultat économique du G20 en 2021 ; et selon l'assureur de crédit Euler Hermes, même si elle a souffert de nombreuses faillites en 2020 (+20%), elle a augmenté son excédent commercial (+21,1% sur un an) et sa part dans les exportations mondiales, qui est passée d'environ 20% (en 2018-2019) à 25% (en 2020) notamment en raison des besoins en matériel médical et de télétravail (écouteurs, téléphones,

ordinateurs, etc.). C'est uniquement aux États-Unis que les exportations d'origine chinoise ont diminué par rapport à 2019, dans un contexte de tensions commerciales et technologiques prolongées entre Washington et Pékin.

Au-delà de la Chine, l'Asie semble globalement bien résister à la crise pandémique, et pourrait en sortir renforcée économiquement et diplomatiquement dans les prochaines années, par rapport à d'autres régions. L'épidémie a notamment montré comment Taïwan, la Corée du sud, le Japon, mais aussi le Vietnam sont capables de réagir face à ce type de crise (c'est-à-dire assez bien, en particulier pour ceux qui avaient expérimenté de près ou de loin le SRAS et la grippe aviaire il y a quelques années).

Cette résistance asiatique ainsi que le rebond économique de la Chine font signe, sur fond de rivalité sino-américaine profonde, vers le deuxième grand événement de l'année pour l'Asie, à savoir la conclusion du PREG/RCEP. Certes, celle-ci est le résultat de l'activisme multilatéral de la Chine et de son attractivité économique incontournable. Mais elle résulte également et avant tout du tournant radical pris par la politique états-unienne en Asie depuis 2017. Alors que la stratégie de l'administration Obama consistait à fixer des règles multilatérales avec tous les grands acteurs de la région « transpacifique », Donald Trump a répudié cette stratégie dès le tout début de son mandat. Selon lui, une telle promotion de « l'ordre international libéral » était une erreur. Il fallait au contraire réorienter l'économie américaine vers des partenaires économiques plus proches idéologiquement et/ou régionalement – le Canada, le Mexique, l'Europe, Israël. Les conséquences de cette stratégie ont été, en 2017, le refus de ratifier l'Accord de partenariat transpacifique (TTP) qui devait unifier le Pacifique autour de règles admises par les États-Unis plutôt que par la Chine, et en 2018 « l'actualisation » et en pratique l'élargissement de l'Accord de Libre-Échange Nord-Américain (ALENA/NAFTA) par la conclusion de l'Accord Canada-Mexique-États-Unis. La Chine a saisi l'opportunité de combler le vide laissé par Washington, et a redoublé d'activisme en 2020, alors que les États-Unis étaient doublement occupés par l'élection présidentielle et la Covid, pour accélérer les négociations menant à la signature du PREG/RCEP.

L'accord est conclu entre les dix États membres de l'ASEAN¹ (déjà réunis au sein d'une zone de « libre-échange » ayant supprimé en 2018 la quasi-intégralité des droits de douane dans leurs échanges réciproques) et cinq États importants économiquement (et déjà liés conventionnellement à cette zone de libre-échange²). D'un point de vue strictement géographique, cet accord est impressionnant, même s'il faut noter le refus de l'Inde d'y participer. Il peut être vu comme visant une certaine « ouverture » de chaque membre aux produits non-agricoles (et très peu aux services et produits numériques) en provenance des autres membres, mais également comme une forme de re-régionalisation du commerce et de ces règles, conforme aux souhaits états-uniens et cohérente avec l'enlisement de nombreuses négociations multilatérales à l'OMC et avec le blocage de son système de règlement des différends. Une telle analyse pourrait d'ailleurs être renforcée par une interprétation de la pandémie mondiale de la COVID-19 qui en ferait le produit, non d'une prise en charge insuffisante des problèmes mondiaux par des institutions mondiales, mais d'une mondialisation consistant à tirer vers le bas les réglementations nationales en matière sanitaire ou environnementales. Plus fondamentalement, on peut s'interroger – au regard par exemple du précédent de l'ALENA/NAFTA – sur les effets de la déréglementation orchestrée par l'accord dans une zone où les disparités économiques sont particulièrement grandes et les standards sociaux, sanitaires ou écologiques tout à fait hétérogènes.

¹ Les fondateurs – l'Indonésie, la Malaisie, Singapour, la Thaïlande et les Philippines depuis 1967 – puis Brunei (1984), le Viêt Nam (1995), le Laos et la Birmanie (1997), et le Cambodge (1999).

² La Chine (en 2010), le Japon (en 2008), la Corée du Sud (en 2010), l'Australie (en 2009) et la Nouvelle-Zélande (en 2009).

Quoi qu'il en soit, la conclusion d'un accord régional sur lequel les États-Unis n'ont pas eu la main, et qui lie non seulement la Chine et les États du sud-est asiatique, mais tout aussi bien des alliés des États-Unis comme la Corée du sud, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, consacre le poids croissant de la Chine dans la région. À l'avenir, il va probablement accroître la tension entre une dynamique d'intégration économique d'une part, et d'autre part des projets de sociétés divergents, des désaccords stratégiques persistants (autour de la Mer de Chine méridionale ou de la Mer du Japon par exemple) et des « froids diplomatiques » comme actuellement entre la Chine et l'Australie (froid qui a récemment mené à l'embargo chinois sur de nombreux produits australiens) ou, des « froids historiques », comme actuellement entre la Corée du sud et le Japon. Guibourg Delamotte rappelle ainsi qu'entre 2018 et 2019, les échanges économiques entre ces deux États alliés des États-Unis ont baissé et que leur coopération militaire a été entravée, en raison de désaccords sur la manière de gérer leur tragique passé commun. Les tensions devraient rester vives en 2021, année qui s'amorce par la condamnation, début janvier, par la Corée du Sud (décision du tribunal du district central de Séoul) du Japon à dédommager d'anciennes esclaves sexuelles sud-coréennes des militaires japonais. Tokyo a immédiatement contesté cette décision.

On le voit, les discordances entre relations économiques approfondies et relations politiques, militaires et technologiques difficiles risquent fort de se multiplier à l'avenir. Deux sources de telles discordances pointent d'ailleurs d'ores et déjà : la première est celle du déploiement progressif des téléphones de cinquième génération (5G) dans le monde, qu'accompagnent dans différents États l'adoption de lois sécuritaires de surveillance systématique de la population, et le contrôle accru de celle-ci sur les réseaux sociaux, en Chine mais également, par exemple, au Vietnam³. En Chine, des centaines de millions de caméras de surveillance ont été établies, afin de renforcer, grâce à leur couplage avec de la reconnaissance faciale et plus largement des outils d'intelligence artificielle, le dense maillage du territoire, où réseaux de surveillance humaine et technologique se complètent déjà. L'importation de matériels technologiques chinois n'emporte pas nécessairement les usages sécuritaires que la Chine ou certains de ses voisins en font, mais il peut comporter ce risque, notamment à l'heure où la Chine promeut son système de gouvernance à l'étranger – notamment dans les pays dits « du sud ». Cette problématique démocratique soulève par ailleurs des questionnements stratégiques pour un nombre croissant de pays, alors que Washington appelle ouvertement ses alliés et partenaires à ne plus développer certaines technologies chinoises sur leur territoire.

La deuxième source de discordance à l'horizon tient à la proximité politique et géopolitique de certains États signataires du PREG/RCEP (Japon, Corée du sud, Australie, Nouvelle-Zélande) avec les États-Unis, et à la dépendance économique croissante à l'égard de la Chine dans laquelle le nouvel accord pourrait les placer. En effet, même si les programmes de politique étrangère des deux anciens candidats à la présidence des États-Unis se présentaient comme « d'essence radicalement différente », ils convergent tous deux concernant « la Chine et [le] commerce international, sujets sur lesquels un changement de paradigme semble s'être imposé à tous depuis 2016 »⁴. De nouveaux conflits de loyauté et des arbitrages douloureux pourraient apparaître rapidement dans plusieurs pays de la région asiatique. Les formes de leur règlement pourraient largement dépendre des nouvelles règles géo-économiques⁵ façonnées par la guerre commerciale et technologique que se livrent la Chine et les États-Unis et qui est loin d'être terminée.

³ V. Amnesty International, « "Let us breathe !" Censorship and criminalization of online expression in Vietnam », décembre 2020, <https://www.amnesty.org/download/Documents/ASA4132432020ENGLISH.pdf>.

⁴ Laurence Nardon, « Quelle politique étrangère américaine après 2020 ? », *Politique étrangère*, 2020, n°2, p. 87.

⁵ Défendant l'idée que les règles de la géo-économie (i.e. de la sécurisation géopolitique et militaire des politiques économiques, et du poids croissant des considérations économiques dans la géostratégie) dépendent aujourd'hui essentiellement de la guerre commerciale et technologique des États-Unis et de la Chine, v. Henrique Choer Moraes, Victor Ferguson, Anthea Roberts, « Toward a Geoeconomic Order », *Journal of International Economic Law*, 2019, vol. 22, n°4, pp. 655-676.