

# Crise asiatique : le cyclone s'installe sur l'Asean !

Sutiphand CHIRATIWAT\*, Jean-Christophe SIMON\*\*

*Résumé : Les pays de l'ASEAN sont au cœur d'une crise asiatique qui a progressivement révélé toutes ses dimensions, économiques, politique, sociale et institutionnelles, au delà des seuls aspects monétaires et financiers. L'ASEAN, institution régionale, consensuelle et peu structurée, se trouve à un tournant critique : les tendances actuelles de divergence économique risquent de provoquer son déperissement, et un éventuel éclatement pourrait résulter de l'absence d'un nouveau projet mobilisateur.*

*Mots clefs: Crise économique. Asie du sud-est. ASEAN. Relations internationales. Globalisation.*

La dernière réunion, en juillet 1998, des ministres des affaires étrangères des neuf membres de l'ASEAN<sup>1</sup> a été placée sous de bien mauvais auspices; en effet, à cette date, anniversaire du déclenchement des dévaluations en cascade des monnaies des " tigres d'Asie du Sud-Est", non seulement la bourrasque de la crise asiatique a confirmé sa puissance destructrice pour la plupart des économies<sup>2</sup>, mais en plus, une intervention du ministre thaïlandais est venue jeter le trouble sur la recherche du consensus politique qui préside habituellement aux rencontres de cette institution.

M. Surin Pitsuwan a suggéré que l'organisation pourrait dépasser le principe de non interférence dans les affaires intérieures des membres, et prendre des positions collectives 'd'engagement

\* Directeur, EUSP, et Center for International Economics, Chulalongkorn University, Bangkok.

\*\* Economiste, ORSTOM et Centre Asie IREPD-CNRS Université Mendès-France, Grenoble.

1 - Indonésie, Laos, Malaysia, Myanmar-Birmanie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam, Brunei

2 - avec semble-t-il un répit temporaire pour les Philippines

flexible' pour commenter les questions nationales qui affectent l'activité de l'Association dans son ensemble. Il avait probablement en vue la perspective d'une action possible vis à vis du gouvernement de Myanmar/Birmanie, dont l'autoritarisme non seulement stérilise les évolutions internes, mais rend délicates les rencontres entre l'Asean et l'Union Européenne. Il n'a guère été soutenu que par son collègue des Philippines, ce qui reflète bien les réticences des Etats membres à formuler des remarques risquant de froisser les autres Etats<sup>3</sup>.

L'Asean, organisation mise en place en 1967 pour définir une communauté diplomatique des pays libéraux et contrer la menace communiste en Asie du Sud-Est se trouve ébranlée au centre des turbulences de la région. Basée sur un consensus politique, sans cadre institutionnel lourd, l'organisation semblait récemment encore promise à un bel avenir, bénéficiant d'une

3 - Certains observateurs font l'hypothèse qu'une nouvelle jeunesse politique - avec le phénomène de remplacement de la génération des leaders politiques charismatiques - donnera une nouvelle vigueur au débat interne - qui sera alors moins soumis à la déférence vis à vis des " vieux sages ".

décennie de croissance soutenue : au cours des années 1980 la population a progressé de quelques 30 millions d'individus pour atteindre 220 millions d'habitants environ, alors que le Produit Intérieur Brut par tête a doublé. Ce progrès s'est fondé, dans les quatre grands pays, sur une croissance agricole soutenue et sur une diversification de la production et des exportations manufacturières.

Par la suite, l'élargissement de l'Asean aux pays voisins en transition, Vietnam, Birmanie et Laos (le Kampuchea étant sur une liste d'attente du fait de son instabilité politique), inauguré en 1997, est apparu à la fois comme une consécration (le signe d'une région pacifiée cherchant son unité économique dans la croissance capitaliste) et comme un défi (celui de la meilleure intégration de systèmes nationaux se situant à des stades de développement disparates).

La crise actuelle ouvre une période au cours de laquelle l'institution devra reconsidérer ses finalités et son mode de fonctionnement. A présent, une double contrainte, politique et économique, se resserre sur l'ASEAN, porteuse d'un blocage institutionnel que les sourires de façade ne pourront dissimuler long-

Fonds Documentaire ORSTOM  
Cote : B\* 19265 Ex: -1



temps. La période des sommets photogéniques, des rencontres et des négociations sur les terrains de golf est-elle terminée ? Probablement pas - les nouvelles élites nationales prisent autant le golf que les leaders emblématiques comme Suharto. Cependant le triple défi pour l'Asean se situe au niveau de la recherche d'un nouveau consensus diplomatique, d'un accord sur la dynamique économique de sortie de crise, mais également sur la définition d'un projet régional légitime pour des sociétés civiles disloquées.

### Une crise pour tous

La violence du cyclone économique et politique résulte de la conjonction de faiblesses économiques non corrigées par les politiques publiques (en particulier la politique monétaire fondée sur un ancrage au dollar US), qui plus est dans des structures en mutation (économies, plus ouvertes, réglementation financière en cours de mutation), d'une évolution politique erratique, et d'une transitions sociale incertaine. Il s'agit donc bien d'une crise qui dépasse la simple dimension monétaire et financière mise en exergue par la presse.

Certes les facteurs explicatifs varient dans une certaine mesure selon les pays, mais on peut observer d'une part un processus pervers issu des années de croissance soutenue dans lequel les valeurs boursières, celles des actifs fonciers et des biens immobiliers ont été trop rapidement réévalués. La conséquence en a été une mauvaise allocation des investissements des acteurs privés - à la fois encouragés à spéculer et à se procurer des ressources externes du fait de la stabilité monétaire tenue pour certaine.

Dans le même temps, l'Etat n'a pas suffisamment mobilisé les ressources nécessaires pour stimuler la compétitivité des producteurs (infrastructure, formation professionnelle, réforme réglementaire) et n'a pas non plus cherché à crever dans l'oeuf la bulle spéculative (sur laquelle reposaient en fait les anticipations de prospérité de petits et grands consommateurs de la nouvelle "classe moyenne").

### Des lignes de faiblesse économique

Certes la manifestation la plus visible de la crise asiatique a été la tempête monétaire de l'été 1997. Cependant les déficiences de gestion macro-économique pouvaient être observées depuis plusieurs années :

◆ D'une part plusieurs pays ont connu une brutale perte de compétitivité de leurs exportations manufacturières, largement reflétée dans la chute des taux de croissance entre 1995 et 1996. Certains ont également laissé se développer un déficit des comptes courants.

◆ D'autre part les réformes de législation commerciale, de contrôle sur les sociétés cotées en bourse n'ont pas été menées à terme - il en est résulté une réduction de confiance des investisseurs à la suite de plusieurs scandales avant juillet 1998, et une mauvaise prise en compte des endettements du secteur privé.

◆ De surcroît, les interactions entre les acteurs publics (gouvernement, sociétés nationales, institutions de régulation) et les agents privés (en particulier les lobbies nationaux) ont été marquées par le sceau de la mauvaise gouvernance : lenteur des réformes du dispositif fiscal (TVA), délais dans la privatisation des fiefs publics (télécommunications, transport, énergie), maintien des protections rentières dans certaines activités primaires ou manufacturières<sup>4</sup>.

### Une propagation de la crise monétaire

La crise monétaire s'est propagée de la Thaïlande vers les autres économies émergentes de la région du fait d'une plus grande ouverture des économies aux flux financiers sans que les dispositifs de contrôle soient mis en place (financement extérieurs d'entreprises, marché boursiers nationaux étroits et spéculatifs). Cette tempête sur les monnaies, déclenchée par la dévaluation du Baht de Thaïlande a touché toutes les devises de l'ASEAN.

4 - Pour ménager les lobbys du sucre, du riz, des engrais ou de l'automobile.

Les effets se sont poursuivis sur près d'un semestre (avec les mouvements du Won coréen en décembre 1997), y compris en 1998 au niveau du Dong vietnamien.

On peut y voir la conjonction probable de trois phénomènes :

■ un 'réveil matinal tardif' des investisseurs internationaux (sur les marchés financiers à court terme) réalisant l'ampleur incertitudes (mauvais fondamentaux, absence de transparence des marchés), avec une effet de balancier amplifié. Les déclarations emblématique du Dr Mahathir ont probablement jeté de l'huile sur le feu. Elles ont réveillé la crainte d'une réaction politiquement incorrecte...

■ l'ouverture récente des systèmes financiers (action des fonds internationaux, mais également stratégie d'emprunt en dollar des acteurs locaux confiants dans la stabilité des monnaies d'Asie du Sud-Est).

■ la recherche par tâtonnement par les autorités monétaires de corrections sur des parités surévaluées par rapport au dollar, pour des enjeux de compétitivité.

### Un ajustement mal géré par les institutions?

Certes l'ampleur du financement asiatique mobilisé par le F.M.I. a été substantielle en Thaïlande, en Corée et en Indonésie - pour la Thaïlande un total de 17 mds \$US, en août 97<sup>e</sup> et 43 Mds en Indonésie en octobre. Mais l'évaluation des besoins a été sommaire, et le diagnostic de crise de finances publiques erroné - de ce fait les plans d'ajustement ont été violemment critiqués pour leur effet aggravant sur la récession.

Certes les négociations ont été délicates, marquées du sceau de l'incorrection occidentale pour les asiatiques (ainsi l'accord imposé par M. Camdessus au prestigieux président Suharto, ou encore mesures budgétaires anti-sociales technocratiques suggérées à la Thaïlande). L'Asean, comme institution, a réagi tardi-

5 - avec participation de plusieurs pays asiatiques : Japon, Australie, Hong-Kong, Malaysia et Chine pour 1 milliard.

vement : fin 1997 deux rencontres ont tenté de tracer un cadre de coordination des stratégies anti-crise, à Manille, Kuala Lumpur. L'ambition de coordination monétaire et financière a donc été marquée par le " trop peu, trop tard ".

### Des contre-tendances à l'intégration du commerce et des investissements?

Au début de la présente décennie l'hétérogénéité de l'Asean amenait déjà à s'interroger sur les risques de tensions internes accrues sinon d'éclatement : les contrastes étaient marqués entre un pays avancé revendiquant le rôle de pôle financier et logistique de la région (Singapour), un " cinquième dragon " (Malaysia), deux pays émergents dotés d'une instabilité politique chronique (Philippines et Thaïlande), et la grande Indonésie, insulaire et rurale. En fait les facteurs de divergence économique nombreux - des systèmes économiques plus concurrents que complémentaires - rôle des activités d'agro-exportation, accueil des projets industriels produisant des articles manufacturés de diffusion mondiale. De ce fait le commerce intra-Asean qui ne représentait guère que 15% du total des échanges des membres au début de la décennie, n'atteignait que 17% environ en 1995 - et selon les premières estimations peut-être 20% pour l'Asean élargie à 9 membres au début 1997.

Pourtant le projet de renforcement de l'intégration économique par le commerce étudié dès la fin des années 80 fut officiellement adopté en 1992, à la Conférence de Singapour, qui marqua la création de l'Asean Free Trade Area (AFTA). D'abord appliqué aux pays agricoles, puis étendu à l'ensemble des biens et services, l'accord prévoyait la réduction des droits à 5% pour les échanges entre membres pour l'ensemble des produits à l'horizon 2003. Une clause de sauvegarde pour la protection de l'intérêt national fut tout de même instaurée ce qui a permis à plusieurs pays, notamment la Malaysia et l'Indonésie de res-

treindre la portée de leur engagement pour plusieurs milliers d'articles.

Au niveau institutionnel, la mise en oeuvre de l'AFTA en 2003 pour les grands pays (ultérieurement pour le Vietnam<sup>6</sup>, Laos et Myanmar) dépendra autant de la sortie de crise que de la relève politique, en particulier en Malaysia et en Indonésie. De manière très immédiate, des dispositifs tels que l'accord d'intégration industrielle (AICO) et le dispositif d'encouragement des investissements (AIA) sont directement remis en cause par les restructurations industrielles et financières de la période actuelle.

En effet les évolutions des réglementations nationales sont notables : elles visent d'abord à éviter le naufrage des économies nationales - sans prendre en compte une priorité régionale. Elles concernent par exemple, la suppression des exigences de quota de contenu local dans l'automobile, la possibilité de contrôle majoritaire des entreprises produisant pour le marché local par des investisseurs étrangers, les conditions de rachat des actifs des banques ou des projets immobiliers et d'infrastructure.

Dans ce contexte, la surenchère et les libéralisations forcées vont accentuer davantage la concurrence de fait qui s'exerce déjà entre les pays<sup>7</sup>. Cependant, on peut aussi estimer que le mouvement de concentration et de restructuration des sociétés industrielles et financières, ainsi que l'intervention de grandes sociétés internationales bouleverseront les systèmes de cartels locaux. Ceci conduira à la constitution de réseaux régionaux, qui se définiront probablement moins en référence au cadre de l'Asean (qui fédérerait en fait des initiatives nationales), que régionalement sein de l'Asie orientale (positionnement par rapport au

6 - Le Vietnam bénéficie d'un délai jusqu'en 2006.

7 - Ainsi à la fin des années 80, l'Indonésie et la Thaïlande étaient en concurrence pour accueillir des délocalisations industrielles d'établissements coréens nécessitant une main d'oeuvre peu coûteuse - les coûts inférieurs de l'une étant mis en regard des meilleures infrastructures de l'autre

Japon, comme par le passé, mais davantage par rapport au formidable potentiel industriel chinois).

### Des questions pour l'avenir : découplage des partenaires ou désintégration ?

Pour l'Asean, la crise n'est pas restée confinée longtemps au niveau de l'économie : les bouleversements politiques ont déjà ébranlé deux pays majeurs, l'incertitude demeure sur les évolutions à ce niveau. En ce qui concerne la sortie de crise, la position antérieure des leaders déclarant que le tunnel serait court n'est plus tenable. Et les germes de tension sont profondément plantés : concurrence régionale, endettement à long terme (Indonésie), et tentation protectionniste. La période est donc cruciale - et considérée comme telle tant par les acteurs que par la presse<sup>8</sup>.

Le moment de vérité pour l'Asean peut déboucher sur un nouvel élan dans l'intégration du groupe et les efforts de coopération au delà des thèmes des échanges et de l'investissement - pour courir par exemple les politiques monétaires, les programmes de modernisation réglementaire, l'éducation... Un autre scénario peut conduire, du fait du manque de moyens financiers et institutionnels, ou simplement de l'absence d'un projet politique, vers une dilution des ambitions, qui seraient transférées dans le cadre plus large de l'APEC. Ce serait alors le début d'une étape de déconstruction de l'autonomie politique de l'institution.

### Un révélateur politique

La crise a servi de révélateur des tensions internes, et en particulier du vieillissement de certaines formes politiques et dispositifs institutionnels. La crise politique en Indonésie, marquée par le départ de Suharto - mais non close - est l'expression de l'échec d'une transition politique qui aurait pu être gérée par les

8 - comme le rappelait l'Asian Wall Street Journal " ASEAN's defining moment " - February 16 1998.

urnes un an auparavant; c'est également le signe indubitable de rupture du consensus social interne fondé sur le partage d'une croissance qui profite, certes à des degrés divers, à tous. En Malaysia, les lignes de scission au sein de la coalition dominante conduisent, en cette fin de 1998, à placer en position critique le dernier leader charismatique de l'Asean. Ajoutant à cela l'incertitude Vietnamiennne, et l'illusion thaïlandaise toujours fondée sur des coalitions fragiles, il est malaisé de pronostiquer un nouvel élan politique au sein de l'ASEAN.

### Des sociétés civiles en désarroi

Ce déficit politique est aussi le reflet des crises sociales sous-jacentes. Le pacte social est gravement mis à mal dans plusieurs pays; les anticipations et la confiance des "classes moyennes", fondée sur une consommation en progrès, des perspectives de bien être et de sécurité accrues, sont remise en question. Les tentations nationalistes apparaissent au grand jour - qu'il s'agisse

des attaques contre la Diaspora chinoise en Indonésie, du renvoi des immigrés indésirables (en Malaysia ou en Thaïlande), ou encore des campagnes publicitaires dénonçant le poison des produits importés... Les sociétés civiles étant davantage conditionnées à chercher un repère dans leurs valeurs nationales, il en résulte que leurs attentes vis à vis d'un nouvel élan de (re)construction régionale sont faibles - d'autant plus faible que le poids des grandes puissances a été placé au centre des projecteurs de la crise. L'ASEAN n'est probablement pas un projet popularisable !

### Où chercher les stratégies du prochain siècle ?

Les différences de traitement de crise ont divisé les membres de l'Asean (d'un côté, les obligés du F.M.I. (Thaïlande et Indonésie) de l'autre les autonomes. Les attitudes vis à vis des investisseurs et repreneurs d'entreprise traduisent des positions ambiguës face à la mondialisation. Les derniers mois ont vu s'exprimer

une animosité face à l'accroissement des contraintes de "l'occident", face aussi à la puissance des forces économiques de la globalisation.

Dans ce contexte, trois axes peuvent permettre d'orienter la réflexion :

■ soit une intégration visionnaire de l'ASEAN proposera un nouveau mode de régulation sub-régionale, en s'inspirant d'un cadre ambitieux du type de celui de l'Union Européenne - conciliant ambition institutionnelle et une certaine autonomie politique régionale,

■ soit l'institution se diluera dans le cadre de l'APEC,

■ soit encore les pays de l'ASEAN se trouveront à brève échéance placés dans une dépendance nouvelle, économique et institutionnelle face aux puissances qui façonneront l'Asie du XXI<sup>e</sup> siècle...

9 - en particulier face au géant chinois, qui reste, en octobre 1998, le pivot crucial de l'Asiatisme économique.

### Bibliographie :

- ◆ BESSON D. Lantéri M. (1994) ANSEA, *la décennie prodigieuse*. La Documentation Française.
- ◆ BOISSEAU DU ROCHER S. (1998) *L'Asean et la construction régionale en Asie du sud-est*. L'Harmattan.
- ◆ CHAPONNIERE J-R. (1994) L'ASEAN, réussite politique, échec économique ?. *Economie Internationale*. n°57 - 1er trimestre.
- ◆ (1997) Les crises asiatiques. *Asies Recherches*. N° 13 février.
- CHIRATIWAT S. (1997) ASEAN, APEC and the Americas : Its interconnections in regional integration. Occasional Papers. Center for International Economics. Chulalongkorn University. Bangkok.
- ◆ (1998) Crisis and its impact on ASEAN economic integration. European Studies Programme. Chulalongkorn University. Bangkok.
- ◆ *Géopolitique* n° spécial - 62 (1998). La crise asiatique. PUF.
- ◆ JOYAUX F. (1997) *L'Association des Nations du sud-est asiatique*. PUF. (Que Sais-je n° 3153).
- ◆ LECHERVY C. (1998) L'Europe face à l'Asie, l'Asie face à l'Europe : de la realpolitik à la recherche d'un nouvel universalisme. *Aseanie* n° 1, mars. Bangkok.
- ◆ RAILLON F. (1998) La crise asiatique, une victoire pour l'Amérique. *Futuribles* - mai.
- ◆ SIMON J-C. (1996) La dissolution du bloc asiatique dans les relations économiques internationales. *Asies Recherches*. N° 12 décembre.

Tab. 1 Tendances récentes dans les grandes économies de l'ASEAN

% variation sur un an fin 97 1er trim. 98	PIB	Exportations	Importations	Production industrielle
		US\$	US\$	
<b>Thaïlande</b>	-0,4	-0,2	-34,3	-17,5
<b>Malaysie</b>	-1,8	-14,3	-16,5	- 6,0
<b>Philippines</b>	1,7	21,9	- 0,9	-11,8
<b>Indonésie</b>	-5,2	0,7	-43,9	10,7

source : *The Economist*, 22 Aug. and *Far Eastern Economis Review* 27 Aug.

Tab. 2- Les changements de parité monétaire

taux US\$	Déc 96 juin 97 janv 98 juin 98			
	<b>Thaïlande</b>	25.5	24.7	52.8
<b>Malaysie</b>	2.52	2.52	4.11	3.92
<b>Philippines</b>	26.3	26.4	41.0	38.9
<b>Indonésie</b>	2377	2428	9888	11650

Source : *The Economist* 6/6 Feer 26/6