

**Groupe de recherche
en économie et sécurité – GRES**

Note de recherche
Volume 3, numéro 3

mai 2001

Chaire Raoul-Dandurand
www.unites.uqam.ca/dandurand

Historique, structures et fonctionnement de l'APEC

Kihwan Na

Nathalie Lachance

Éric Boulanger



Chaire Téléglobe
Raoul-Dandurand
en études stratégiques et diplomatiques

Teleglobe
Raoul Dandurand Chair
of Strategic and Diplomatic Studies

Publications récentes du GRES

Notes de recherche

DEBLOCK, Christian et Christian CONSTANTIN

Tableau de la croissance dans les Amériques

Volume 1, numéro 1 (mai 1999)

KAZI AOUL, Samia

État des débats sur l'union monétaire en Amérique

Volume 1, numéro 2 (septembre 1999)

MARCOUX, Fanny et Juan CÓRDOVA

La politique commerciale du Chili

Volume 1, numéro 3 (novembre 1999)

TANDEL, Soraia

Stabilisation et développement économique au

Brésil : le Plan real de 1994 à 1999

Volume 2, numéro 1 (février 2000)

BACHAND, Rémi

Les mécanismes de règlement des différends relatifs aux investissements – l'ALÉNA comme modèle ?

Volume 2, numéro 2 (février 2000)

DEBLOCK, Christian et Christian CONSTANTIN

Intégration des Amériques ou intégration à l'économie américaine ? Tendances du commerce, des investissements et du commerce intra-firme

Volume 2, numéro 3 (mars 2000)

LESSARD, Geneviève

Les économies de petite taille et la ZLÉA

Volume 2, numéro 4 (mars 2000)

BOULANGER, Éric

Le « Big Bang » financier japonais

Volume 2, numéro 5 (mai 2000)

VAILLANCOURT, Brigitte

L'avenir monétaire des Amériques - Document de synthèse

Volume 2, numéro 6 (mai 2000)

BOULANGER, Éric

La nouvelle politique commerciale du Japon-- vers des accords de libre-échange avec la Corée, Singapour, le Mexique et le Chili?

Volume 2, numéro 7 (octobre 2000)

OPPERMANN, Jord

L'Europe monétaire : de l'Union monétaire des paiements à l'euro

Volume 2, numéro 8 (octobre 2000)

BOULANGER, Éric

Le Japon et l'APEC

Volume 2, numéro 9 (novembre 2000)

DEBLOCK, Christian

La politique commerciale des États-Unis : à quoi pouvons-nous nous attendre ?

Volume 2, numéro 10 (décembre 2000)

ARÈS, Mathieu

L'intégration monétaire des Amériques – Vers la dollarisation du continent ?

Volume 3, numéro 1 (janvier 2001)

ARÈS, Mathieu et Sylvain TURCOTTE

Libre-échange et hégémonie – les stratégies américaines et brésiliennes de négociation commerciale

Volume 3, numéro 2 (mai 2001)

BOULANGER, Éric, Nathalie LACHANCE et Kiwhan NA

Historique, structures et fonctionnement de l'APEC

Volume 3, numéro 3 (mai 2001)

TASSÉ, Loïc

La Chine et l'APEC

Volume 3, numéro 4 (mai 2001)

DUBÉ, François-Philippe et Kihwan NA

La Corée et l'APEC

Volume 3, numéro 5 (mai 2001)

TASCHEREAU, Rodrigue

L'ASEAN et l'APEC

Volume 3, numéro 6 (mai 2001)

ALLARD, Frédéric et Éric BOULANGER

Les États-Unis et l'APEC

Volume 3, numéro 7 (mai 2001)

TASCHEREAU, Rodrigue

Le Canada et l'APEC

Volume 3, numéro 8 (mai 2001)

DUHAMEL, Anne et Sylvain TURCOTTE

Le MERCOSUR : structure institutionnelle et stratégie économique

Volume 3, numéro 9 (mai 2001)

TASSÉ, Loïc

Restructuration industrielle à la chinoise : la Chine et l'OMC

Volume 3, numéro 10 (mai 2001)

Historique, structures et fonctionnement de l'APEC

Kihwan Na

Nathalie Lachance

Éric Boulanger

© CHAIRE RAOUL-DANDURAND EN ÉTUDES STRATÉGIQUES ET DIPLOMATIQUES, MAI 2001

Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques

Case postale 8888, succursale Centre-Ville,

Montréal (Québec) Canada H3C 3P8

Courriel : chaire.strat@uqam.ca

Site web : www.unites.uqam.ca/dandurand

ISBN 2-922844-19-6

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication engagent uniquement l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions des membres de la *Chaire Raoul-Dandurand*.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Table des matières</i>	5
<i>Abréviations et acronymes</i>	7
<i>Avant-propos</i>	9
<i>Introduction</i>	11
<i>Historique de l'APEC</i>	13
Un contexte international en mutation	13
La fin de la Guerre froide	13
La mondialisation	14
Le régionalisme	15
Pourquoi l'APEC?	15
L'avènement de la coopération économique dans l'Asie-Pacifique	16
La zone de libre-échange du Pacifique (Pacific Free Trade Area — PAFTA)	17
La création de l'APEC	21
Le membership	22
La raison d'être de l'APEC	24
<i>Structure de l'APEC</i>	<i>27</i>
Les structures de l'APEC	27
La présidence	27
Le processus décisionnel	28
Le secrétariat	29
Le Conseil des gens d'affaires	29
Les comités et sous-comités d'orientation	30
Le sous-comité de l'assemblée des hauts fonctionnaires sur la coopération économique et technique	32
Les groupes de travail	32
Les comités ad hoc et groupes d'experts	33

La souplesse institutionnelle	34
<i>Le fonctionnement de l'APEC</i>	36
La libéralisation des échanges	36
Les principes non contraignants d'investissement	37
Les plans d'action d'Osaka et de Manille	38
L'APEC et l'OMC	39
La facilitation du commerce et de l'investissement	40
La coopération économique et technique (ECOTECH)	41
La vision ECOTECH	41
La sécurité économique	43
<i>Le régionalisme ouvert</i>	45
Régionalisme contre multilatéralisme	46
L'approche consensuelle contre la légalisation	47
La coopération contre la libéralisation	50
Le membership et l'inégalité des économies	51
<i>L'espace économique de l'APEC</i>	55
Trois pôles commerciaux : États-Unis, Japon, Asie	57
Les États-Unis	57
Le Japon	57
L'Asie	59
L'avenir des trois pôles	60
<i>Conclusion</i>	62
<i>Bibliographie</i>	64

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ABAC	<i>APEC's Business Advisory Council</i> (Conseil des gens d'affaires de l'APEC)
AFTA	<i>ASEAN Free Trade Area</i> (Zone de libre-échange de l'ASEAN)
ALE	Accord de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
APEC	<i>Asia Pacific Economic Cooperation</i> (Coopération économique Asie-Pacifique)
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i> (Association des nations du sud-est asiatique)
ATC	<i>Agricultural Technical Cooperation Experts' Group</i> (Groupe d'experts sur la coopération technique en agriculture)
BAD	Banque asiatique de développement
CBA	<i>Committee on Budget and Administration</i> (Comité du budget et de l'administration)
CTI	<i>Committee on Trade and Investment</i> (Comité sur le commerce et les investissements)
EC	<i>Economic Committee</i> (Comité économique)
ECOTECH	<i>Economic and Technical Cooperation</i> (Coopération économique et technique)
ESVL	<i>Early Sectorial Voluntary Liberalization</i> (Libéralisation sectorielle et volontaire anticipée)
FMN	Firmes multinationales
GATT	<i>General Agreement on Trade and Tariffs</i> (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)
GPE	Groupe de personnalités éminentes
IEG	<i>Investment Experts' Group</i> (Groupe d'experts sur les investissements)
IDE	Investissements directs étrangers
MITI	<i>Ministry of International Trade and Industry</i> (Ministère du commerce extérieur et de l'Industrie —Japon)

NPF	(Clause) de la nation la plus favorisée
NPI	Nouveau pays industrialisé
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPTAD	<i>Organization for Pacific Trade and Development</i> (Organisation pour le commerce et le développement du Pacifique)
PAC	Plan d'action collectif
PAFTA	<i>Pacific Free Trade Zone</i> (Zone de libre-échange du Pacifique)
PAI	Plan d'action individuel
PBF	<i>Pacific Business Forum</i> (Forum des gens d'affaires du Pacifique)
PECC	<i>Pacific Economic Cooperation Conference</i> (Conférence pour la coopération économique dans le Pacifique)
PBEC	<i>Pacific Basin Economic Council</i> (Conseil économique du bassin du Pacifique)
PIB	Produit intérieur brut
PPP	Partenaires pour le progrès
RPC	République populaire de Chine
SCSC	<i>Sub-Committee on Standards and Conformances</i> (Sous-comité sur les standards et la conformité)
SCCP	<i>Sub-Committee on Customs Procedures</i> (Sous-comité sur les procédures douanières)

AVANT-PROPOS

Ce rapport de référence présente une vision globale de la structure institutionnelle et du fonctionnement de l'APEC. Cinq domaines sont abordés : l'historique de l'APEC, ses structures, son fonctionnement, le régionalisme et l'espace économique de l'APEC. La principale conclusion de ce rapport indique que l'APEC est beaucoup plus un processus qu'une institution. Le forum peut donc s'ajuster continuellement à la réalité changeante de l'économie mondiale et des rapports inter-étatiques, mais en retour, on peut mettre fin à un processus plus facilement qu'à une institution. L'avenir de l'APEC demeure donc incertain.

INTRODUCTION

Toutes les institutions régionales sont particulières, que ce soit par leurs adhérents, leur location géographique, leur raison d'être ou leur puissance dans l'économie mondiale. Les pays membres ont généralement en commun des traits importants (culture, histoire, niveau de développement, objectifs politiques) qui permettent une différenciation de chaque institution régionale.

Le forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) se distingue effectivement des autres institutions régionales, mais paradoxalement par le fait que ses membres ont très peu de choses en commun : son membership, les inégalités prononcées du niveau de développement de ses membres et sa détermination à respecter un régionalisme ouvert non exclusif et non discriminatoire rappellent beaucoup plus la constitution d'une organisation internationale que celle d'une institution régionale. Au niveau géographique, l'APEC recouvre plusieurs régionalismes (ALENA, ASEAN, Océanie) et chevauche deux aires culturelles fondamentales : l'Orient et l'Occident.

Lorsque les chefs d'État de la Chine, du Japon et des États-Unis sont assis à la même table que ceux du Vietnam, du Chili et de la Russie, il est difficile de percevoir un intérêt ou un objectif commun qui offrirait une signification au régionalisme de l'Asie-Pacifique ou à la « communauté » du bassin du Pacifique.

Pourtant le forum de l'APEC existe et il a démontré, depuis sa création en 1989, qu'il est possible de discuter d'intégration, de coopération et de libéralisation économique entre des économies et des régimes très diversifiés. La force de l'APEC repose sur le fait qu'il est un processus beaucoup plus qu'une institution. L'APEC est un processus de coopération économique, de libéralisation des échanges et de facilitation des investissements fondé sur un processus décisionnel consensuel, volontariste et pragmatique dans le cadre d'une structure souple, légère et peu institutionnalisée dont

l'intérêt commun se trouve dans la croyance que les échanges économiques peuvent apporter prospérité et richesse s'il y a un degré important de coopération économique pour les favoriser.

C'est ce qui fait la force de l'APEC — dans son contexte géopolitique et géo-économique bien à lui —, mais aussi sa faiblesse, dans la mesure où on peut mettre fin à un processus beaucoup plus rapidement et facilement qu'à une institution. En cela l'APEC est arrivé à un point tournant de son existence. Il est alors important, comme le fait cette étude, d'examiner son histoire, sa structure et son fonctionnement pour mieux saisir les capacités de l'APEC à maintenir un consensus sur ses objectifs. Au niveau théorique, le régionalisme ouvert de l'APEC offre un potentiel important pour le renouvellement du forum et finalement, le poids considérable de ses membres dans l'économie mondiale favorise le regroupement, surtout à ce moment-ci où le processus de négociations multilatérales est remis en question.

HISTORIQUE DE L'APEC

Un contexte international en mutation

Le journaliste japonais Yoshi Funabashi décrit ainsi le contexte historique dans lequel l'APEC a vu le jour :

«APEC was born out of fear — fear of a unilateralist or isolationist America, fear of balkanization of the world into competing economic blocs, and fear of the potential death of the GATT-centered world trading system».¹

Il fait référence à trois événements majeurs des années quatre-vingt. Premièrement, la fin de la Guerre froide et des divisions idéologiques au sein de l'Asie ; deuxièmement, l'éclosion du phénomène de la mondialisation et, troisièmement, la montée d'une nouvelle vague de régionalisme dans le monde.

La fin de la Guerre froide

Avec la fin de la Guerre froide, la donne des relations internationales s'est modifiée considérablement dans la région de l'Asie-Pacifique et les allégeances fondées sur la division idéologique de l'ordre international se sont retrouvées sans aucune substance significative. Ainsi;

«Les États se sont retrouvés face à eux-mêmes et à leurs propres ressources pour s'insérer dans le jeu des relations internationales contemporaines, ne pouvant plus compter sur le soutien de l'une ou l'autre superpuissance ou sur leur opposition à l'autre pour asseoir leur statut mondial».²

¹ Y. Funabashi, *Asia Pacific Fusion : Japan's Role in APEC*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1995, p. 105.

² Isabelle Cordonnier, «Asie-Pacifique : une région politique en devenir», *Études internationales*, vol. 15, no. 4, déc. 1994, p. 663.

Soudainement, les États-Unis pouvaient séparer les questions économiques des questions stratégiques dans ses relations avec le reste du monde. On craignait alors autant un nouvel isolationnisme qu'un nouvel unilatéralisme de la puissance américaine. Comme les années quatre-vingt-dix le montreront, ils n'ont choisi ni l'un, ni l'autre ; le gouvernement américain a plutôt décidé d'imposer un nouvel ordre international fondé sur un multilatéralisme économique ancré dans sa stratégie d'élargissement de la communauté des économies de marché. Mais l'APEC pouvait devenir en 1989 un outil efficace pour contrer la possibilité que les Américains s'isolent de l'économie mondiale ou qu'ils décident, unilatéralement, de par leur force brute, d'imposer leur propre agenda sur les pays de l'Asie-Pacifique.

La mondialisation

Avec la hausse remarquable des investissements directs étrangers (IDE), des fusions et acquisitions transfrontalières et des flux de capitaux d'un pays et d'une région à l'autre, la mondialisation amenait avec elle depuis le milieu des années quatre-vingt une intégration croissante des économies nationales par le truchement des forces du marché et l'arrivée de nouvelles technologies, lesquelles facilitaient la diffusion de l'information et augmentaient les capacités des firmes multinationales (FMN) à gérer, de façon véritablement globale, leurs activités industrielles, commerciales et financières.

S'il est vrai que l'on a annoncé la fin de l'État-nation prématurément, celui-ci se voyait tout de même amputé de plusieurs outils de gestion de sa politique économique. Dans un certain sens, la fin de la Guerre froide a permis aux États de reprendre contact avec leurs priorités et leurs besoins internes, mais en retour, la mondialisation est venue leur ravir une partie de leurs capacités à décider de leur avenir. Les difficultés de faire déboucher les négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay imposaient aux États de chercher une «deuxième meilleure position». Si le multilatéralisme global n'était pas encore disponible, le régionalisme s'offrait comme la solution alternative la plus probable et la plus efficace.³

³ À ce sujet voir : Gaston Gaudard & Dominique Jordan, «L'espace mondial face à la deuxième vague des unions régionales», dans F. Célimère & C. Lacour (dir), *L'intégration régionale des espaces*, Paris, Economica, 1997.

Le régionalisme

Mondialisation et régionalisation sont deux phénomènes inséparables qui peuvent mener à des tensions importantes entre les États : d'une part, le régionalisme peut engendrer un repli des États sur leurs régions et mener à la création de blocs économiques discriminatoires. Dans ce cas, le multilatéralisme ne peut fonctionner et la conclusion du cycle de l'Uruguay était, en 1989, peu probable. D'autre part, il est tout à fait possible que le régionalisme puisse fournir une contribution importante au multilatéralisme par son emphase sur la libéralisation des échanges, son respect de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) et ses principes non discriminatoires. Le multilatéralisme et le régionalisme auraient les mêmes objectifs. Dans cette optique, la création de l'APEC devait se faire par le truchement d'un régionalisme ouvert, c'est-à-dire d'un régionalisme participant directement au multilatéralisme et à la construction d'un nouvel ordre économique international.

Pourquoi l'APEC?

Les 12 États qui ont participé à la création de l'APEC désiraient la mise en place d'une institution régionale en mesure d'aider leur économie à faire face aux bouleversements politiques et économiques dans la région de l'Asie-Pacifique et ailleurs dans le monde. Dans le contexte historique de la fin de la Guerre froide, de la mondialisation/régionalisation et de la crainte d'un échec du cycle de négociations de l'Uruguay, plusieurs facteurs régionaux ont fait converger les intérêts des pays de l'Asie-Pacifique et créer l'espace politique requis à la mise en place de l'APEC.

- Le rapprochement des pays asiatiques, en particulier des pays de l'ASEAN, d'une part, des pays de l'Indochine et de la République populaire de Chine (RPC) de l'autre. Il devenait possible de créer une institution régionale qui allait englober, pour la première fois, les grandes puissances asiatiques.
- La détermination du Japon et de l'Australie de faire avancer la coopération et la libéralisation économique dans la région a été un catalyseur important pour faciliter la création de l'APEC. Celle-ci n'est pas apparue de nulle part, mais elle est le résultat de plusieurs initiatives régionales dans lesquelles les

gouvernements australien et japonais ont toujours joué un rôle important. La réflexion intellectuelle sur le régionalisme Asie-Pacifique et l'intensification des relations commerciales dans la région ont eux aussi ouvert le terrain à l'APEC.

- Finalement, le dynamisme des économies asiatiques ne laissait aucun pays indifférent. On parlait à l'époque d'un «miracle» économique asiatique semblable au miracle économique japonais des années soixante. Le dynamisme avait le potentiel d'engendrer de vastes opportunités commerciales, mais aussi de fortes tensions inter-étatiques, en particulier avec l'intégration de la RPC à l'économie mondiale. Avec les difficultés d'arriver à la conclusion des négociations de l'Uruguay, il devenait nécessaire d'intégrer la Chine et les autres pays asiatiques dans un cadre de travail plus formel que celui offert par le GATT à l'époque.

L'avènement de la coopération économique dans l'Asie-Pacifique

L'idée de coopération économique et d'un régionalisme ouvert n'est pas apparue avec l'APEC. Plusieurs tentatives ont eu lieu et quelques organisations ont effectivement vu le jour après la Deuxième Guerre mondiale.⁴ Ces organisations ont en commun plusieurs caractéristiques, qui ont été transmises à l'APEC :

- Un dialogue informel et constructif dans le cadre de conférences ou de forums caractérisés par un faible degré de légalisation et d'institutionnalisation.
- Une adhésion ouverte à tous les pays et aux nombreux autres acteurs de la région

⁴ En fait, la toute première tentative de créer un forum régional en Asie-Pacifique (ou trans-Pacifique) a vu le jour en 1925. L'Institut pour les relations du Pacifique (IRP) a été fondé, entre autres, par le Japonais Inazo Nitobe, un libéral qui a toujours cherché à construire un sentiment de communauté trans-Pacifique (il a été sous-secrétaire général de la Société des Nations et a fondé l'organisation qui deviendra éventuellement l'UNESCO). À l'image de l'APEC, l'IRP réunissait marchands, bureaucrates et universitaires et il avait pour mission la préservation de la paix dans le Pacifique par les relations commerciales et la coopération entre les puissances de la région. L'IRP a survécu à l'impérialisme militaire du Japon et à la Guerre du Pacifique, mais il a disparu en raison des attaques de Joseph McCarthy dans les années cinquante. Il y voyait un refuge pour les forces communistes des États-Unis et du Japon. John F. Howes (dir), *Nitobe Inazo : Japan's Bridge Across the Pacific*, Boulder, Westview Press, 1995.

- Le rapprochement économique et politique des pays membres par le truchement d'accords et de programmes développés dans un processus de décision consensuel et volontariste.
- La promotion d'un processus d'intégration économique régionale *de facto* sous la gouverne des forces du marché.

Ces tentatives d'instaurer un régionalisme ouvert en Asie-Pacifique sont énumérées ci-après.

La zone de libre-échange du Pacifique (Pacific Free Trade Area — PAFTA)

Dans les années 1960, le professeur Kiyoshi Kojima, célèbre pour ses travaux sur le régionalisme économique en Asie, a proposé la création d'une zone de libre-échange en Asie-Pacifique sur la base du modèle européen. Il a réuni, en 1968, avec l'aide du *Japan Economic Research Center*, des universitaires issus de cinq pays de la région, soit l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Japon, lors d'une conférence portant sur le thème du libre-échange dans la région de l'Asie-Pacifique. Il s'est toutefois avéré prématuré de discuter de libre-échange et il est apparu impossible de dégager un consensus sur sa pertinence : comme le souligne Hugh Patrick, « il s'est avéré que les économistes présents à la conférence avaient tous un point de vue national et personnel différent » sur ce projet.⁵ La conférence a tout de même permis de réaliser qu'une plus grande coopération était souhaitable et que les pays en développement de l'Asie-Pacifique devaient être inclus dans ce type de rencontre.

À la suite de cette expérience, plusieurs économistes se sont penchés plus sérieusement sur les questions de développement et du commerce dans l'Asie-Pacifique et la PAFTA est devenue la Conférence pour le commerce et le développement du Pacifique (PAFTAD).

La Conférence pour le commerce et le développement du Pacifique (Pacific Trade and Development Conference — PAFTAD)

L'objectif principal de la PAFTAD est de considérer :

⁵ H. Patrick, « From PAFTAD to APEC : Economist Networks & Public Policymaking », APEC Study Center, Université de Columbia, Note de recherche no. 2, janvier 1997, p. 10.

«how to enhance the economic growth and development of Asia-Pacific economies, and to achieve more efficient and effective economic relations with each other and with the rest of the world, through economic analysis and policy consideration of trade and related economic issues».⁶

Les participants aux conférences proviennent en grande majorité du milieu universitaire, mais aussi d'organisations régionales et internationales comme la Banque asiatique de développement (BAD) et l'OCDE.

La PAFTAD est un organisme privé, créée en 1968, doté d'une structure souple et légère où les rencontres se déroulent de façon informelle. Le comité de direction internationale est le cœur de l'organisation et un secrétariat, en place à l'Université nationale d'Australie, lui est rattaché pour l'appuyer dans les tâches administratives. La PAFTAD est financée par les gouvernements et des agences privées de la région.

On reconnaît à la PAFTAD un rôle important dans le rapprochement des intervenants du milieu économique sur la question de l'intégration régionale, mais son travail se limite au domaine intellectuel, et à ce niveau, elle est en mesure d'analyser, d'appuyer ou de rejeter les propositions en matière de régionalisme et d'interdépendance économique. Son influence n'est pas négligeable. Elle a influencé par ses travaux sur les politiques publiques les pays asiatiques dans leur choix d'un modèle de développement économique axé sur l'exportation.⁷

Le Conseil économique du bassin du Pacifique (Pacific Basin Economic Council — PBEC)

Le PBEC a été créé en 1967 sur l'initiative du Japon et de l'Australie dans le but de réunir les gens d'affaires de l'Asie-Pacifique. Le Conseil est une organisation non gouvernementale regroupant plus de 1000 entreprises qui coopèrent à l'amélioration du climat économique dans la région en offrant des conseils aux gouvernements, en facilitant

⁶ *Ibid.*

les flux d'investissements, en réduisant les barrières administratives au commerce international, en accélérant le développement de nouvelles technologies et en faisant la promotion d'un équilibre entre développement économique et conservation de l'environnement. Ses réalisations sont difficilement identifiables, mais on ne peut pas nier sa contribution à l'expansion des relations commerciales dans la région. En fait,

«that it has few concrete results to its name has probably been less important in the long run than the role it has played as a vehicle for crating the personal and information networks that were so evidently lacking in the region at the time of its inception».⁸

L'Organisation pour le commerce et le développement du Pacifique (Organization for Pacific Trade and Development — OPTAD)

Dans les années soixante-dix, les Américains ont proposé la création de l'OPTAD, mais celle-ci n'a jamais vu le jour. Cependant, il s'agissait d'un premier geste du gouvernement américain, qui devait mener à un projet régional en Asie-Pacifique, ce qui était en soi exceptionnel : comme le fait remarquer Hugh Patrick : «throughout the 1970s and indeed until early 1985, the United States government continued to reject regional approach to Asia Pacific economic cooperation, giving priority to its global vision and approach, and to the bilateral resolution of particular issues with specific nations».⁹ Les objectifs de l'OPTAD étaient modestes en matière d'intégration régionale, mais les États-Unis désiraient y inclure toute une série de questions reliées tant aux échanges commerciaux, à l'énergie ou aux IDE, qu'aux liens entre l'Asie-Pacifique et l'URSS. Ce faisant, les États-Unis n'ont pas été en mesure d'offrir une «base solide» qui pourrait rallier les gouvernements de la région et faire de l'OPTAD une véritable organisation intergouvernementale.¹⁰

⁷ Éric Boulanger, «Le statut du Japon en Asie orientale : économie, politique et sécurité», Groupe de recherche en économie et sécurité / Groupe de recherche en intégration continentale, Montréal, janvier 2000, p. 56.

⁸ Richard Higgott *et al.*, «Asia-Pacific Economic Cooperation : An Evolving Case in Leadership and Co-operation Building», *International Journal*, vol. 55, no. 4, aut. 1990, p. 834.

⁹ H. Patrick, *op. cit.*, 1997, p. 16.

¹⁰ Amitaw Acharya & Ken Christie, «Blocs régionaux et sécurité économique : ASEAN, APEC, EAEG», dans G. Hervouet (dir), *Asie-Pacifique : les nouveaux espaces de coopération et de conflits*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1991, p. 170.

La Conférence sur la coopération économique dans le Pacifique (Pacific Economic Cooperation Conference — PECC)

L'impulsion politique à la base de la formation du PECC vient des premiers ministres Masayoshi Ohira du Japon et Malcolm Fraser d'Australie lors d'une rencontre en 1979 et l'impulsion économique vient des gens d'affaires déjà actifs au sein du PBEC.¹¹ La première rencontre a eu lieu en septembre 1980 et les participants ont donné à la nouvelle organisation le but de faire la promotion du développement économique dans la région de l'Asie-Pacifique par le biais de la coopération et de la coordination des politiques gouvernementales. Depuis, le PECC se préoccupe des questions de croissance économique ; de progrès social, scientifique, environnemental et technologique ; du développement des ressources humaines ; du commerce et du développement des ressources naturelles ; et de l'amélioration des capacités de transport et de communication.

Le PECC est aussi une organisation non gouvernementale qui regroupe, dans une sorte de commission trilatérale Asie-Pacifique, des universitaires, des gens d'affaires et des fonctionnaires en provenance d'une vingtaine de pays de la région. La présence de la RPC et de Taï wan au sein de l'APEC est en grande partie le résultat de leur intégration au sein du PECC en 1985-86.¹²

En 1988, le PECC a suggéré aux gouvernements qu'il était maintenant possible d'élever la coopération économique dans la région à un niveau officiel et que celle-ci devait se faire dans un cadre de travail similaire aux cadres développés dans des organisations comme le PECC et le PBEC. Aujourd'hui, le PECC a le statut d'observateur au sein de l'APEC, et depuis la crise asiatique de 1997-98, il s'est prononcé clairement sur l'idée d'une coopération économique assurant en tout premier lieu le bien-être collectif des pays de la région.¹³

¹¹ Y. Funabashi, op. cit., 1995, p. 53.

¹² Y. Funabashi, op. cit., 1995, p. 140.

¹³ Secrétariat du PECC [<http://www.pecc.net>] ; E. Boulanger, op. cit., 2000, p. 56.

Ces organisations ont eu comme principale influence d'offrir une base intellectuelle à la coopération économique axée sur le dialogue entre les gouvernements, les entreprises et les universitaires. Leur influence sur l'APEC n'est pas négligeable puisque la structure organisationnelle de celle-ci s'inspire de ces organisations.

La création de l'APEC

L'APEC est la première organisation intergouvernementale à voir le jour dans la région de l'Asie-Pacifique. Plusieurs gouvernements ont participé dans le passé à la création d'organisations régionales, mais leurs initiatives ont donné lieu à des organisations non gouvernementales.

L'idée d'un forum régional sur la coopération économique circulait dans plusieurs gouvernements et organismes depuis quelques années. Des études avaient été faites par le MITI et par le gouvernement australien. Dès 1979, l'universitaire australien Peter Drysdale avait suggéré, dans le cadre d'une étude pour la PAFTAD, de créer une association ouverte des économies de la région à caractère consultatif, se composant d'un petit secrétariat et de nombreux groupes de travail.¹⁴ En 1989, Ross Garnaut suggérait, dans un rapport au premier ministre australien Robert Hawke, que le gouvernement appuie la création d'un cadre de travail sur la coopération économique en Asie-Pacifique.¹⁵ Le MITI, dans le rapport Sakamoto de 1988, reprenait l'idée de Drysdale et proposait la création d'un forum régional de coopération économique en s'inspirant des expériences précédentes et aussi de l'ASEAN. Plusieurs hauts fonctionnaires et politiciens australiens et japonais ont pendant de nombreuses années fait la promotion d'un rapprochement officiel des États de l'Asie-Pacifique, entre autres, l'ancien ministre des Affaires étrangères du Japon, Saburo Okita, qui a participé à la création de la PAFTAD et favorisé l'acceptation du rapport Sakamoto du MITI par les capitales asiatiques et par son propre gouvernement. Entre 1950 et 1990, Okita a fait plus de 350 voyages à l'étranger, en grande majorité dans la région de l'Asie-Pacifique.¹⁶

¹⁴ Peter Drysdale, «Building the Foundations of a Pacific Economic Community», dans Saburo Okita (dir), *Economic Policy and Development*, Londres, Groom Helm, 1985, pp. 46-57.

¹⁵ Ross Garnaut, *Australia and the Northeast Asian Ascendancy : Report to the Prime Minister and Minister for Foreign Affairs and Trade*, Canberra, Australia Government Publishing Service, 1989.

¹⁶ Y. Funabashi, op. cit., pp. 52-3.

En janvier 1989, lors d'un discours à Séoul devant des gens d'affaires sud-coréens, le premier ministre Robert Hawke a plaidé en faveur de la création d'un Forum Asie-Pacifique. « Le temps est venu, disait-il, de hausser considérablement nos efforts en vue de construire une coopération régionale et d'étudier sérieusement les champs d'actions sur lesquels elle devrait se pencher et la forme qu'elle doit prendre. »¹⁷ En lançant l'idée sur la place publique, le premier ministre voulait s'assurer, par l'entremise de l'organisation à naître, du « succès des négociations finales de Cycle de l'Uruguay », de la canalisation des « intérêts économiques communs à travers des projets spécifiques » et de la progression « de la libéralisation du commerce régional et des investissements ».¹⁸

Jusqu'à la première rencontre de l'APEC en 1989, d'intenses négociations diplomatiques ont eut lieu, portant principalement sur deux thèmes : le *membership* et la raison d'être de l'organisation. Ces négociations ont été menées en grande partie par les diplomates et les hauts fonctionnaires des gouvernements australien et japonais.

Le membership

Comme l'indiquent Acharya et Christie, « le problème du choix des membres a toujours été l'un des plus difficiles à résoudre, quelle que soit la formule de coopération de la région Asie-Pacifique ».¹⁹ Celle-ci est constituée de plus ou moins 50 pays, de l'Inde au Chili, de la Russie à la Nouvelle-Zélande. Les négociations diplomatiques sur l'adhésion se sont finalement axées sur l'idée que l'Asie-Pacifique était un amalgame de différentes régions, soit l'ASEAN, le Nord-Est asiatique, l'Océanie et l'Amérique du Nord et que la pertinence de l'APEC passait par la présence des puissances économiques de chacune des régions. C'est ainsi que la participation problématique des États-Unis et des trois Chines a été résolue.

L'Australie refusait la participation des États-Unis. Dans les années quatre-vingt, elle avait haussé considérablement ses efforts pour devenir un membre important de l'Asie et

¹⁷ Robert Hawke, « Regional Cooperation : Challenges for Korea and Australia », allocution présentée devant l'Association des Gens d'affaires coréens, Séoul, 31 janvier 1989.

¹⁸ Hugh Corbet, « L'APEC face à de nouveaux choix », *Politique étrangère*, vol. 61, no. 2, été 1996, p. 355.

¹⁹ A. Acharya & K. Christie, op. cit., 1991, p. 171.

considérait que les États-Unis étaient un obstacle à son rôle dans la région. L'Australie a finalement accepté les conditions du Japon et de l'ASEAN, qui voyaient dans la participation des États-Unis un élément essentiel à la constitution d'une communauté de l'Asie-Pacifique. Cela signifiait, pour le Japon, qu'il pouvait d'une part « superviser » les activités commerciales des États-Unis en Asie et, d'autre part, que leur présence désarmait l'opposition asiatique à un projet de forum régional où la principale puissance économique aurait été le Japon. Pour l'ASEAN, la présence des États-Unis offrait un contrepoids sérieux à l'influence du Japon et de la Chine dans la région et suggérait la possibilité que le gouvernement américain ait de moins en moins de facilité à utiliser la clause 301 de leur *Trade Act* qui les autorise à effectuer des représailles envers les partenaires commerciaux jugés déloyaux. La présence de la RPC a été résolue par l'initiative sud-coréenne qui a suggéré d'attendre un an avant d'admettre celle-ci (tout comme pour Taï wan et Hong Kong). En effet, à moment-là les événements de Tiananmen venaient à peine de se produire et les tensions avec la RPC étaient beaucoup trop vives pour même laisser entrer Taï wan et Hong Kong. L'ASEAN acceptait la présence des trois Chines en grande partie parce qu'on avait répondu positivement aux conditions qu'elle avait imposé pour leur participation à l'APEC, soit que :

- Il ne fallait pas que l'APEC s'occupât de problèmes liés à la politique ou à la sécurité;
- L'APEC ne devait pas conduire à la création d'un bloc commercial;
- La structure institutionnelle de l'APEC ne devait pas réduire l'importance et le rôle des institutions de coopération existant déjà dans la région Asie-Pacifique;
- Le mécanisme selon lequel fonctionne l'ASEAN devait être au centre de l'organisation de l'APEC.²⁰

Sans l'ASEAN et les États-Unis, l'APEC n'aurait jamais vu le jour. L'ASEAN est le noyau de l'APEC. Ces deux organisations sont liées, comme l'indique Acharya et Christie, par un « cordon ombilical » qui n'a jamais été coupé.²¹ Les États-Unis ont été le pays

²⁰ Idem, p. 173.

²¹ Idem, p. 172.

rassembleur dans la mesure où il calmait les craintes géopolitiques du Japon, de la Chine et des pays de l'ASEAN à l'égard de chacun. Enfin, sans la présence de la RPC, l'APEC n'aurait jamais été en mesure de se donner une raison d'être assez forte pour retenir ses membres : l'intégration de la Chine à l'économie mondiale pose — encore aujourd'hui — des problèmes et des opportunités formidables qui ne laissent aucun pays indifférents, en particulier les États-Unis et le Japon. Toutefois, et de plus en plus depuis la crise asiatique, les pays de l'ASEAN craignent la concurrence de la RPC pour les IDE et les marchés d'exportation.

Finalement, c'est probablement les États-Unis qui ont fait les compromis les plus importants, car ils ont accepté de ne pas discuter des questions de sécurité et ils ont accepté que la nouvelle organisation favorise en premier lieu la coopération économique au lieu de la libéralisation des échanges.

La raison d'être de l'APEC

L'influence du Japon, de l'ASEAN et de l'Australie a été déterminante dans la définition de la raison d'être de l'APEC et dans la formulation de ses objectifs. Dans le rapport Sakamoto de 1988, le MITI proposait la création d'un forum de coopération économique pour l'Asie-Pacifique. L'approche japonaise est présentée en quatre points :

- La structure des échanges commerciaux dans la région de l'Asie-Pacifique — basée sur l'exportation vers le marché américain — devrait être modifiée pour faire place à un modèle fondé sur la coopération, le développement et l'intégration économique de la région, mais sans exclure les États-Unis.
- Le modèle organisationnel rigide de l'OCDE n'est pas pertinent pour la région de l'Asie-Pacifique, laquelle requiert plutôt un forum ouvert à la diversité des économies et des régimes politiques nationaux. Tous les efforts en vue d'une coopération économique plus extensive devraient passer, en premier lieu, par le truchement des forums régionaux déjà existants, comme l'ASEAN et le PECC, par exemple. Ce nouveau forum devrait être de nature consensuelle, progresser graduellement selon les exigences de chaque membre et demeurer ouvert aux autres régions du monde.

- L'inclusion des États-Unis et du Canada devrait être automatique.
- Pour assurer la réussite de ce projet, le Japon devra ouvrir son marché aux importations, augmenter ses IDE dans la région et appuyer le développement des ressources humaines et technologiques.²²

Renforcé par les quatre conditions imposées par l'ASEAN, le rapport Sakamoto est devenu le modèle de base de l'APEC. La question de la libéralisation des échanges et de la facilitation des investissements n'a pas été directement abordée, mais dès leur première déclaration, les ministres présents au sommet de Canberra en novembre 1989 ont souligné que, dans le contexte où les économies d'Asie-Pacifique sont de plus en plus interdépendantes, il est nécessaire d'établir un système commercial ouvert et multilatéral ne devant pas conduire à la formation d'un bloc économique discriminatoire.

Il faudra toutefois attendre le sommet de Séoul de 1991 pour que les objectifs de l'APEC soient clairement définis. La Charte de l'APEC, adoptée à ce sommet, présente les quatre objectifs de l'organisation :

- Soutenir la croissance et le développement de la région pour le bien commun de ses peuples, et, de cette manière, contribuer à la croissance et au développement de l'économie mondiale.
- Encourager le processus d'interdépendance économique — par les échanges de biens, services, capitaux et technologies — lequel représente des gains potentiels autant pour l'Asie-Pacifique que pour l'économie mondiale.
- Renforcer et soutenir le système commercial multilatéral dans l'intérêt de l'Asie-Pacifique et des autres économies.
- Réduire les barrières aux échanges de biens, de services et de capitaux entre les pays membres en s'inscrivant clairement dans le cadre des règles du GATT et sans opérer de discrimination envers les autres économies.²³

²² Y. Funabashi, op. cit., 1995, pp. 59-60.

²³ M. Dutta, *Economic Regionalism in the Asia-Pacific*, Northampton, E. Elgar, 1999, p. 22.

Afin de répondre à ces objectifs, les leaders de l'APEC ont établi trois volets : 1) la libéralisation du commerce et des investissements, 2) la facilitation du commerce et des investissements et 3) est la coopération économique et technique. Chacun de ces trois volets est plus amplement décrit dans les prochaines sections.

STRUCTURE DE L'APEC

Les deux principales caractéristiques de la structure organisationnelle de l'APEC sont sa souplesse et sa légèreté. Les pays membres ont toujours insisté sur le fait que l'APEC ne devait pas devenir une institution bureaucratique coûteuse à entretenir, à tel point que lorsque le secrétariat de l'APEC a mis en place un système de courriel entre les hauts fonctionnaires et les ministres des pays membres, le ministre des Affaires étrangères des Philippines a immédiatement affirmé : «il me semble que c'est de l'institutionnalisation»!²⁴ Dans la même veine, un comité de gens d'affaires de l'APEC écrivait en 1994 : «businesses will go where bureaucracy is minimal and procedures straightforward and transparent. Therefore APEC must achieve pragmatic results».²⁵ L'APEC est donc, dans une certaine mesure, beaucoup plus un «processus» qu'une institution.

Les structures de l'APEC

La structure de l'APEC se présente ainsi :

La présidence

La présidence est assurée tour à tour par chacun des membres pour une durée limitée à un an. Il est de la responsabilité du président de recevoir, sur son territoire, les ministres des affaires étrangères et du commerce des pays membres de l'APEC. La présidence est importante dans la mesure où «aucun thème annuel n'est pré-défini. L'économie qui assure la présidence et l'organisation de la réunion met l'accent sur un domaine plus particulier du développement économique de la région».²⁶ La présidence offre donc à un

²⁴ Y. Funabashi, op. cit., 1995, p. 139.

²⁵ Cité dans : Donald Hellmann, «APEC and the Political Economy of the Asia Pacific : New Myths, Old Realities», *NBR Analysis*, vol. 6, no. 1, avril 1995, p. 36.

²⁶ Isabelle Miron de l'Espinay, «CEAP-APEC : vers une nouvelle vision de l'Asie», *Problèmes économiques*, no. 2400, 30 novembre 1994, p. 30.

pays donné la possibilité d'insérer dans les travaux de l'APEC des enjeux qui le concerne directement et qui ont une portée régionale.

Le processus décisionnel

Le processus décisionnel a un caractère consensuel et il s'articule, aux échelons supérieurs de la hiérarchie, dans le cadre de trois assemblées : en ordre d'importance, on retrouve l'assemblée annuelle des chefs d'État²⁷, l'assemblée annuelle des ministres et l'assemblée trimestrielle des hauts fonctionnaires. L'ABAC et les ministres sectoriels (commerce, affaires étrangères, finances) fournissent des avis et des recommandations aux deux premières assemblées et les hauts fonctionnaires ont pour mandat d'assurer les préparatifs de ces-dites assemblées. Ils formulent aussi des recommandations aux ministres et dirigeants en plus de mettre en application les demandes et décisions de ces derniers.²⁸

L'idée de faire du sommet des chefs d'État un événement annuel a été décidé de façon informelle au premier sommet de Blake Island en 1993. Les sommets sont une tradition qui a évolué un peu à l'image du sommet annuel du G7 ; il n'y a aucune règle qui oblige les chefs d'État à se réunir. Il revient à ceux-ci de construire un consensus sur la date du prochain sommet. Mais l'importance de ces sommets s'est révélée stratégique pour faire avancer les objectifs de l'APEC en matière de libéralisation. Certes, les chefs d'État sont liés à un processus décisionnel interne qui circonscrit leur influence pour faire avancer les objectifs de l'APEC, mais il reste que le caractère informel de ces rencontres favorise les discussions et les déblocages bureaucratiques lorsque ceux-ci se présentent.²⁹

La direction collégiale de l'APEC est le reflet du consensus flexible et du pragmatisme de l'organisation. Elle repose en cela sur un modèle qui a toujours été favorisé par les pays de l'ASEAN. Mais l'idée du «consensus flexible», proposé par l'ancien président

²⁷L'idée de tenir un sommet annuel des chefs d'État revient au président Clinton. Pour plus de détails sur le rôle important des États-Unis dans la création d'un sommet des chefs d'État voir l'étude : *Les États-Unis et l'APEC*, de F. Allard et É. Boulanger

²⁸ La présence des ministres des affaires étrangères, du commerce et des finances crée une confusion dans le processus décisionnel de l'APEC dans la mesure où il existe toujours au sein de chaque gouvernement une certaine lutte de pouvoir entre ces trois (ou deux) ministères sur les affaires reliées à l'APEC. De plus, l'expansion du forum à des questions plus techniques invite la présence de ministres (télécommunications, transport, agriculture et pêches, etc.) qui n'ont pas nécessairement une expérience internationale et qui favorisent souvent des intérêts internes (entreprises, groupes de pression) très forts.

indonésien Suharto, permet à un pays d'émettre des objections, sans faire dérailler le processus décisionnel et les objectifs du forum.³⁰ Cependant, dans un cadre légal non contraignant, il revient aux pays membres d'imposer des pressions subtiles pour faire avancer le processus décisionnel et dans cette optique le sommet annuel des chefs d'État prend toute son importance.

Le secrétariat

Ce n'est qu'en 1992 qu'il a été décidé d'établir un secrétariat permanent, ainsi qu'un fonds central pour couvrir les dépenses administratives et de fonctionnement de l'APEC. Les pays de l'ASEAN se sont opposés à celui-ci, y voyant une étape de plus à l'institutionnalisation de l'APEC et à la hausse inévitable de ses coûts de fonctionnement. Le directeur général du secrétariat est en poste pour un an et provient du pays qui assure la présidence. Toutefois, pour devenir directeur général, le candidat doit occuper le poste d'adjoint l'année qui précède la prise de la présidence par son pays. Ainsi, le Canada ayant été président en 1997, la réunion annuelle s'est tenue à Vancouver et le directeur général du secrétariat fut Jack Whittleton, un diplomate canadien.

Le secrétariat compte environ 23 employés. Il a pour fonctions, entre autres, d'offrir des services et des conseils — opérationnels et logistiques — pour la réalisation de projets ou encore pour les affaires courantes ; d'appuyer la recherche et l'analyse en collaboration avec les différents *APEC's Study Center* localisés dans plusieurs pays membres et le PECC ; et de publier la documentation reliée aux affaires publiques du forum. L'existence du secrétariat n'est plus remise en question, mais sa taille est si petite qu'il est constamment surchargé de travail malgré la hausse du nombre de gens employés depuis quelques années.

Le Conseil des gens d'affaires

Le principal comité de l'APEC est le Conseil consultatif des gens d'affaires (ABAC) qui a été créé en 1995 lors de la réunion de Bogor en Indonésie. Il a le statut d'un organe permanent, il réunit jusqu'à trois membres de chaque économie et l'ABAC travaille à

²⁹ Y. Funabashi, op. cit., 1995, pp. 133-5.

³⁰ Idem, pp. 146-7.

«faire connaître les vues du secteur privé sur des domaines clés appelant l'attention et la coopération des membres de l'APEC». L'ABAC énonce ses recommandations dans un rapport officiel qu'il présente annuellement à l'assemblée des membres.

L'instauration de ce conseil sur une base permanente avait pour but de favoriser l'établissement d'un meilleur climat commercial dans la région de l'Asie-Pacifique et, d'ailleurs, l'importance du monde des affaires dans le fonctionnement de l'APEC est rappelée à chacun des sommets.³¹

Les comités et sous-comités d'orientation

L'APEC est composé de trois comités d'orientation établis en 1993.

- Le comité du commerce et de l'investissement
- Le comité économique
- Le comité sur le budget et l'administration

Le comité du commerce et de l'investissement (CTI)

Ce comité a été créé dans le but de faire avancer le projet de libéralisation et de facilitation du commerce et des investissements (selon la Déclaration de Bogor) en augmentant la coopération sur des questions telles que le commerce et les investissements mondiaux, la circulation des marchandises, des services, des capitaux et de la technologie aux niveaux régional et international d'une manière compatible avec les principes de l'OMC. Dans le plan d'action d'Osaka, on note 14 domaines sur lesquels le CTI doit se pencher : les mesures tarifaires et non tarifaires ; les services ; l'investissement ; les normes ; les procédures douanières ; les droits de propriété intellectuelle ; les politiques de concurrence ; le suivi des actions gouvernementales ; la déréglementation ; les règles d'origine ; le règlement des différends commerciaux ; la circulation des gens d'affaires ; l'application des résultats du cycle de l'Uruguay ; l'information et les analyses à mener lors des réunions.

Le CTI se subdivise en trois sous-comités.

³¹ ABAC est le successeur du *Pacific Business Forum* (PBF) créé en 1993. L'apport positif du PBF a conduit l'APEC à établir son mandat et son membership en créant l'ABAC. M. Dutta, op. cit., 1999, p. 201.

- Le sous-comité sur les standards et la conformité (*Sub-Committee on Standards and Conformances* — SCSC)
- Le sous-comité sur les procédures douanières (*Sub-Committee on Customs Procedures* — SCCP)
- Le groupe d'expert en investissements (*Investment Experts' Group* — IEG)

Le premier sous-comité a été établi en 1994 avec pour objectif de favoriser l'adaptation des normes nationales aux normes internationales de façon transparente en plus de celui de promouvoir la coopération technique dans le développement des infrastructures. Plusieurs groupes participent au SCSC comme par exemple les gens d'affaires et des experts externes.

Le deuxième sous-comité se penche sur les procédures douanières et ses objectifs sont de simplifier et d'harmoniser les politiques douanières des pays membres de l'APEC afin de faciliter les échanges commerciaux. Courtiers, exportateurs, importateurs sont habituellement présents lors du symposium annuel du SCCP.

Enfin, le troisième sous-comité a pour objectifs de rassembler les fonctionnaires de la région qui travaille sur la régulation de l'investissement étranger et d'assister le CTI sur les questions relatives à ce domaine dans le processus de libéralisation des marchés de l'Asie-Pacifique.

Le comité économique

Le comité économique a été établi à la suite de la décision des ministres de transformer le groupe d'analyse *ad hoc* sur les tendances économiques en un comité politique officiel. Il est responsable d'informer les membres sur les tendances économiques qui influent sur la croissance en leur fournissant des données et analyses. Il offre aussi l'occasion de discuter des questions d'actualité économique en plus de participer aux volets libéralisation et coopération de l'APEC.

Le comité sur le budget et l'administration

Ce comité se réunit deux fois par année et ses tâches consistent à conseiller les hauts fonctionnaires sur l'administration, la gestion et le budget, à formuler des recommandations sur l'ensemble du budget, à examiner les propositions des groupes de travail et à établir le budget annuel de l'APEC ainsi qu'à gérer la contribution financière des pays membres. Finalement, il évalue et contrôle la performance et les opérations des groupes de travail, sur lesquels il formule des recommandations aux fonctionnaires quant à leur efficacité.

Le sous-comité de l'assemblée des hauts fonctionnaires sur la coopération économique et technique

Ce sous-comité a été établi en 1998 afin de permettre l'atteinte des objectifs en matière de coopération économique et technique. Ses tâches sont de gérer le calendrier de la coopération et d'identifier les actions à prendre pour la favoriser. Il fait aussi un travail de coordination des activités qui se déroulent dans sa sphère de compétence.

Les groupes de travail

Les groupes de travail sont une idée des Américains. Celle-ci a été appuyée fortement par le Canada et par la suite par plusieurs pays qui y ont vu un moyen d'imposer leurs préoccupations nationales dans des domaines particuliers (Taï wan et la coopération agricole, le Canada et les pêches, etc.). L'APEC comprend une dizaine de groupes de travail qui examinent une variété de questions à caractère économique et voient à ce que des solutions soient trouvées dans le but d'atteindre les objectifs visés par le forum. Les domaines touchés sont : l'énergie, les pêcheries, le développement des ressources humaines, les sciences et techniques industrielles, la conservation des ressources marines, les télécommunications, le tourisme, les statistiques du commerce et de l'investissement, la promotion du commerce et les transports. Ces groupes ont une mission importante, mais aussi controversée dans la mesure où ils s'immiscent dans des secteurs économiques de juridiction nationale. Par exemple, le groupe sur le développement des ressources humaines traite, notamment, de l'éducation, de la formation en entreprise, de l'*entrepreneurship* et de la gestion des technologies. De même, le groupe des télécommunications s'occupe du transfert des technologies, du repérage des sites potentiels à développer et de la normalisation des systèmes de télécommunications entre les pays membres de l'APEC.

L'originalité des groupes de travail repose sur la participation de personnes et de groupes externes aux gouvernements, en particulier des milieux d'affaires qui y sont toujours présents à titre de conseillers, d'observateurs ou d'experts.

Les comités ad hoc et groupes d'experts

Les membres de l'APEC demandent régulièrement l'avis d'un groupe de personnalités éminentes (GPE) sur diverses questions concernant la coopération dans la région et la progression de l'APEC en tant qu'organisme coopératif. C'est en 1991 que l'idée de faire appel à un tel groupe informel a été lancée comme l'indique le communiqué final de la rencontre ministérielle de novembre :

«Ministers also considered the option of inviting a Group of Eminent Persons from among the region to consider the likely shape of trade in the Asia-Pacific over the medium-term, and to identify constraints and issues that would need to be addressed by governments in order to realize the potential for trade in the region.³²

L'idée d'un GPE s'inspire d'une expérience similaire dans l'ASEAN, qui avait créé un GPE pour accélérer le processus de libéralisation. Le GPE de l'APEC s'est révélé plus efficace que son homologue de l'ASEAN dans la mesure où les recommandations du premier s'insèrent rapidement dans les travaux de l'APEC au niveau des ministres et des chefs d'État. Depuis, le GPE a présenté plusieurs recommandations à l'APEC et sa réflexion théorique a contribué à résoudre des questions importantes pour l'avenir de l'organisation, notamment en ce qui concerne le régionalisme ouvert et le processus d'institutionnalisation de l'APEC. Cependant, avec à sa tête pendant plusieurs années l'Américain C. Fred Bergsten, plusieurs pays asiatiques ont vu dans le GPE un comité au service des intérêts des États-Unis et dans cette veine, le GPE a souvent été le bouc émissaire de plusieurs pays pour sa défense d'une libéralisation régionale de l'Asie-Pacifique. Depuis 1995 le GPE a cessé ses activités.³³

³² APEC, «Déclarations ministérielles annuelles, 1989-1999», Secrétariat de l'APEC, 1999.

Enfin, l'APEC peut compter sur l'apport d'un comité *ad hoc* sur les PME et de deux groupes spéciaux d'experts, lesquels examinent les questions des technologies agricoles (*Agricultural Technical Cooperation Experts' Group* — ATC) et de l'environnement et du développement durable. Le comité sur les PME a été établi en 1995 à la suite d'une recommandation des ministres pour appuyer le développement de ce secteur économique dans l'esprit de la Déclaration de Bogor. Le groupe ATC voit à l'établissement d'une coopération entre les membres de l'APEC dans le développement et la promotion des techniques de production agricole et, enfin, le groupe s'intéressant à l'environnement et au développement durable s'inscrit dans le mandat que s'est donné l'APEC en 1993 d'assurer à ses membres un développement durable en synthèse avec la protection de l'environnement et le renouvellement des ressources naturelles, alimentaires et énergétiques.

La souplesse institutionnelle

L'évolution de la structure de l'APEC s'est faite lentement. L'établissement des premières structures a été repoussé jusqu'à deux ans après sa création. Depuis, le nombre de comités et de groupes de travail s'est considérablement accru, mais le budget, en comparaison à d'autres institutions régionales, a augmenté très lentement et montre l'hésitation des membres de l'APEC à construire une organisation formelle et contraignante. Comme l'indique Hugh Corbet, les membres de l'APEC :

«s'en sont remis à la voie intergouvernementale traditionnelle, notamment à des rencontres ministérielles, à la présidence tournant chaque année, se sont contentés d'un secrétariat léger et ont fait appel à l'expertise du secteur privé chaque fois que cela était possible».³⁴

Cette approche informelle a certainement ses avantages, par exemple, elle permet aux plus petits pays de se sentir en égalité avec les membres les plus influents. Elle permet aussi de faire respecter les différents points de vue des membres de l'APEC. Cependant,

³³ M. Dutta, op. cit., 1999, p. 195. La Malaisie avait déjà posé, en 1993-94, comme condition à sa participation aux accords de Bogor l'abolition du GPE. Y. Funabashi, op. cit., 1995, p. 92.

³⁴ H. Corbet, loc. cit., 1996, p. 360.

plusieurs se questionnent sur la capacité d'une telle structure à participer à la réalisation des objectifs de libéralisation des échanges, de la facilitation du commerce et de la coopération économique et technique.

Plusieurs pays sont opposés à un nouvel effort d'institutionnalisation de l'APEC. Comme l'indique Janow : «institutionalization of APEC through binding agreements or through the creation of a regional body with independent interpretive or rule-making powers would meet with strenuous opposition by many of its members».³⁵ Ce constat fait référence à l'opposition profonde des visions asiatique et américaine du régionalisme et de l'institutionnalisation que nous aborderons ci-dessous. Les États-Unis, le Canada, la Corée, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont d'avis que la structure de l'APEC devrait être plus rigoureuse tandis que plusieurs pays en développement comme la Chine et la Malaisie, appuyés en cela par le Japon, redoutent l'éventualité d'être lié par des accords qui limiteraient leur pouvoir d'action.³⁶

³⁵ Merit E. Janow, « APEC : An Assessment », APEC Study Center, Columbia University, note de recherche no. 3, janvier 1997, p. 2.

³⁶ Nicole Gallant & Richard Stubbs, « APEC's Dilemmas : Institution-Building Around the Pacific Rim », *Pacific Affairs*, vol. 70, no. 2, été 1997, p. 213.

LE FONCTIONNEMENT DE L'APEC

La structure de l'APEC que nous venons d'examiner sert d'articulation aux trois volets de la coopération économique : la libéralisation des échanges, la facilitation du commerce et des investissements et la coopération économique et technique. La coopération économique est donc définie dans un sens très large qui fait le lien entre les différents aspects de l'interdépendance économique et financière de l'Asie-Pacifique. Mais cette définition n'a pas été faite immédiatement lors de la création de l'APEC. Au contraire, elle est le résultat de nombreux débats sur les questions du régionalisme ouvert, de la légalisation versus l'approche consensuelle et de la coopération versus la libéralisation. Ce n'est que vers 1993 que l'APEC a clairement défini les trois volets de la coopération économique. Nous aborderons dans une section suivante ces grands débats qui touchent directement le fonctionnement du forum. Pour l'instant, examinons les trois volets de la coopération économique.

La libéralisation des échanges

Lors des premières rencontres ministérielles, on discutait déjà d'ouvrir le commerce entre les pays de l'APEC. Dans la Déclaration de Séoul de 1991, on pouvait lire que l'un des objectifs de l'APEC est : «to reduce barriers to trade in goods, services and investment among participants in a manner consistent with GATT principles, where applicable, and without detriment to other economies». Ce n'est toutefois qu'avec la Déclaration de Bogor de 1994 que la libéralisation des échanges prend véritablement racine dans l'APEC. C'est alors que les membres du forum se donnent comme objectifs une libéralisation avancée des économies en 2010 pour les pays développés, et 2020 pour les pays en développement. Les chefs d'État se sont alors entendus sur les 5 points suivants :

- L'APEC s'efforcera d'atteindre, à long terme, une libéralisation du commerce et de l'investissement dans l'Asie-Pacifique.

- L'APEC atteindra cet objectif en 2010 pour les économies développées et en 2020 pour les économies en voie de développement.
- La libéralisation de l'APEC sera ouverte aux non-membres dans l'optique de décourager le régionalisme économique
- En complémentarité au processus de libéralisation, les pays membres de l'APEC se sont entendus pour étendre et accélérer les programmes de facilitation des échanges et de l'investissement.
- Les pays membres se sont aussi engagés à intensifier la coopération et le développement économiques par le truchement des secteurs des ressources humaines, des centres d'étude de l'APEC, de la science et de la technologie, la promotion des PME et l'amélioration des infrastructures.³⁷

Les principes non contraignants d'investissement

En 1994, les membres de l'APEC ont adopté des principes non contraignants relatifs à l'investissement. Ces principes concernent la transparence dans les domaines tels que l'expropriation et la compensation, la convertibilité et le rapatriement des bénéfices, l'abaissement des barrières à l'exportation de capitaux, la non-discrimination des économies, l'évitement de la double taxation, etc. L'établissement de ces principes représente un premier pas vers la libéralisation des investissements. On ne peut toutefois ignorer le peu de portée conféré à ces principes. Comme le souligne Janow : « the APEC non-binding investment principles are not only weak, but are weaker in some respects than the investment commitments already agreed to in the context of the Uruguay Round Trade Related Investment Measures (TRIMS) — which is itself quite limited in scope ».³⁸ Les principes portent moins à conséquence que le GPE l'envisageait dans un rapport sur le sujet. Pour le GPE, les principes d'investissements devaient être adoptés de façon volontaire par les économies. Et, l'adoption de ceux-ci devait être considérée comme un engagement à les mettre en pratique. Le rapport du GPE demeure utile dans la mesure où il permet d'améliorer les politiques et les règles d'investissement au sein de l'APEC.³⁹

³⁷ Y. Funabashi, op. cit., 1995, p. 93.

³⁸ E. Janow, op. cit., 1997, p. 37.

³⁹ Hadi Soesastro, « APEC : An ASEAN Perspective », in D. C. Hellmann & K. B. Pyle (dir), *From APEC to Xanadu : Creating a Viable Community in the Post-Cold War Pacific*, Washington D. C., The National Bureau of Asian Research, 1997, p. 185.

Les plans d'action d'Osaka et de Manille

Dans le but de donner suite à la Déclaration de Bogor, les ministres ont adopté, en 1995, un programme d'action à Osaka comprenant deux parties, dont la première concerne la libéralisation du commerce. Bien que le programme d'action d'Osaka soit quelque peu schématique, il y est convenu que les membres devront présenter des plans d'action individuels (PAI) et collectifs (PAC) exposant les mesures unilatérales et multilatérales nécessaires pour atteindre les objectifs de Bogor. Une quinzaine de secteurs sont touchés par la libéralisation prévue dans le plan d'action d'Osaka, notamment les tarifs douaniers, les mesures non tarifaires, les droits de propriété intellectuelle, la déréglementation et la mise en oeuvre des accords du cycle de l'Uruguay.

Le plan de Manille (MAPA), adopté en 1996, comprend des PAI et des actions collectives. L'évaluation des PAI et des PAC est faite dans une optique consultative de façon à les adapter à l'actualité et à les rendre comparables. Cette approche, proposée par l'Indonésie et développée par le Japon, est celle de la «libéralisation unilatérale concertée». C'est-à-dire que :

«This mode of consultation (rather than formal "negotiations") relies primarily on peer pressure, though no doubt understanding would be reached as to what in effect will be mutual concessions. (...) On first appearance, this seems to be a recipe for inaction because there are no legal commitments and no enforcement mechanisms. (...) Nonetheless, unilateral liberalization by one member has competitive effects on the policies of others. (...) The viability of APEC in the longer run requires all members to liberalize trade and investment, and none wants to be seen as undermining APEC».⁴⁰

Le principal avantage de cette approche est certainement de permettre à chaque pays d'agir en fonction de ses impératifs nationaux et internationaux. Les pays en développement, comme la Chine par exemple, ne désirent en aucun cas être forcés de prendre des mesures pour lesquelles ils ne sont pas prêts. En retour, le risque principal de l'unilatéralisme concerté est l'hésitation des membres à ouvrir suffisamment leurs

⁴⁰ H. Patrick, op. cit., 1997, p. 23.

marchés dans les temps prescrits, les seules pressions existantes étant les suggestions que peuvent faire les autres membres et la volonté de voir l'APEC réaliser ses engagements.⁴¹

Toujours est-il que chaque membre a maintenant un PAI qui a été soumis à l'approbation des autres membres lors du sommet de Manille et des sommets subséquents. La majorité des membres se sont limités aux engagements déjà pris dans le cadre de l'OMC, tandis que d'autres (l'Australie et la Chine en particulier) ont montré de véritables efforts de libéralisation.

La libéralisation sectorielle anticipée et volontaire (Early Sectorial Voluntary Liberalization — ESVL)

Au sommet de Vancouver, les ministres ont décidé d'évaluer les secteurs dans lesquels une libéralisation volontaire anticipée aurait un impact positif sur le commerce, l'investissement et la croissance économique.⁴² Les travaux relatifs à cette libéralisation devaient débiter en 1998 dans neuf secteurs comprenant les produits et services environnementaux, les produits forestiers et les produits de la pêche. Le fait de parvenir à s'entendre sur les secteurs à libéraliser constitue en soi une réussite. Des difficultés sont toutefois survenues au cours des négociations, notamment concernant la libéralisation des pêches et de la forêt puisque le Japon était en désaccord sur la réduction des tarifs dans ces domaines et a refusé de discuter davantage de ces propositions. L'impasse était totale et les propositions ont été envoyées à l'OMC pour être examinées. Mais sans l'appui du Japon, il est peu probable que la proposition sur la ESVL soit approuvée, autant dans l'APEC qu'à l'OMC. À ce jour, aucune action n'a été entreprise afin de mener la ESVL à conclusion.⁴³

L'APEC et l'OMC

Les membres de l'APEC réitèrent à chaque occasion leur engagement de renforcer le système commercial multilatéral par l'entremise de l'OMC. L'APEC espère que ses efforts

⁴¹ N. Gallant & R. Stubbs, loc. cit., 1997, p. 209.

⁴² Sur un total de 41 secteurs proposés par les ministres du commerce, 15 ont été retenus : produits et services environnementaux, produits de la pêche, jouets, produits de la forêt, bijouterie, produits pétroliers, produits chimiques, énergie, alimentation, matières naturelles et synthétiques, fertilisants, automobiles, instruments et équipements médicaux, aviation civile et reconnaissance des accords en matière de télécommunications.

pour libéraliser le commerce dans la région seront pris en exemple dans les prochaines négociations multilatérales. Ainsi, les pays de l'APEC soutiennent, officiellement, «l'accélération des négociations de fond sur les questions liées aux protocoles et sur l'accès aux marchés en vue de faire de l'OMC une organisation à composition universelle».⁴⁴ On a proposé au sein de l'APEC que celle-ci soit éventuellement intégrée à l'OMC lorsque les progrès en matière de nivellement des disparités économiques auront été significatifs. Les pays de l'APEC, membres de l'OMC, se sont engagés à échanger de l'information pour protéger les intérêts de la région Asie-Pacifique et les mesures adoptées à l'OMC devraient, en principe du moins, être incluses dans les PAI. Toutefois, l'implantation des engagements du cycle de l'Uruguay s'effectue lentement et les initiatives de chaque pays sont difficiles à évaluer puisqu'ils n'existent pas un modèle de référence à suivre. L'*Economic Outlook* de 1997 préparé par l'APEC permet de croire que les mesures de libéralisation déjà implantées ou sur le point de l'être (au moment de la rédaction de cette étude) représentent près d'un tiers des objectifs. Cependant, depuis 1998, les programmes de libéralisation sont relativement stagnants et peu de progrès ont été fait dans ce volet.⁴⁵

La facilitation du commerce et de l'investissement

Les échanges commerciaux font face à de multiples contraintes dans la région de l'Asie-Pacifique. Les entreprises soulignent constamment qu'elles sont frappées d'un pays à l'autre par l'insuffisance des infrastructures de transports, de télécommunications et énergétiques. Elles font aussi face à l'omniprésence de l'intervention étatique, aux divergences d'interprétation de la législation en place, à des procédures douanières complexes, etc. Depuis sa création, l'APEC s'est engagée à réduire ces obstacles.⁴⁶

Concrètement, les mesures de facilitation du commerce comprennent, entre autres, la simplification et l'harmonisation des procédures douanières, l'augmentation de la

⁴³ *The Economist*, 21 novembre 1998.

⁴⁴ APEC, «Déclaration des dirigeants économiques de l'APEC», novembre 1996.

⁴⁵ E. Janow, op ; cit., 1997, p. 23 ; Dan Ciuriak, «Reflections on APEC's Progress in 1997 and the Challenges Ahead», *American Asian Review*, hiver 1998, pp. 95-136.

⁴⁶ Janet Ai & Neil R. Abramson, «Barrières et entraves — Les Affaires en Chine : rectifier le tir», Ministère des Affaires étrangères et du Commerce, Ottawa, 1995.

transparence des pratiques gouvernementales et l'accroissement de la mobilité des gens d'affaires.

Les mesures pouvant faciliter le commerce sont discutées à chacun des sommets de l'APEC. C'est ainsi qu'il a été décidé, lors de la rencontre de Manille, d'augmenter la transparence des régimes tarifaires. Cette action collective comprend l'harmonisation de la nomenclature tarifaire avant le début de 1997 et celle des procédures douanières avant 1998. On a soutenu également l'importance de respecter les engagements concernant les droits de propriété intellectuelle et d'améliorer les conditions générales à l'investissement. Chaque membre s'est engagé à reconnaître aussi les normes nationales des autres membres si celles-ci s'ajustent et sont similaires aux normes internationales. C'est en grande partie par les efforts de l'ABAC que l'APEC a cherché à réduire par ces mesures les coûts reliés au commerce intra-régional.

Dans le même esprit, l'APEC a adopté en 1998 une entente de reconnaissance mutuelle (MRA) ayant comme but la réduction du nombre de vérifications et de certifications par lesquelles doivent passer les produits d'exportation. Aussi, un ensemble de principes a été adopté l'année suivante au sommet d'Auckland en faveur de la concurrence. Dans le document *APEC's Principles to Enhance Competition and Regulatory Reforms*, on y explique l'intention du forum de faire la promotion de la transparence des politiques, des règles et de la gestion dans le processus d'homogénéisation des politiques de concurrence.

La coopération économique et technique (ECOTECH)

Le troisième volet de la coopération entre les membres de l'APEC concerne la coopération économique et technique. Ce volet est fondé sur les principes de respect mutuel et d'égalité, de partenariat et de concertation.

La vision ECOTECH

Au nombre des buts visés par ECOTECH, nous comptons la réalisation d'une croissance durable et d'un développement équitable en Asie-Pacifique, en plus de la réduction des

disparités économiques entre les membres, de l'amélioration de la prospérité et du bien-être des populations et de l'approfondissement de l'esprit de communauté. Il va sans dire que les pays en développement misent beaucoup sur cet aspect de la coopération au sein de l'APEC.

La vision d'ECOTECH a été développée à Blake Island en 1993. Elle se matérialise dans la seconde partie du Plan d'action d'Osaka de 1995. Au cours de cette réunion, on a lancé un nouveau mécanisme appelé «Partenaires pour le Progrès» (PPP) dans le but d'appuyer les projets qui favorisent une coopération économique et technique plus efficace entre les pays membres. Les projets présentés sous l'égide du PPP doivent participer à la réduction des disparités entre les pays membres de l'APEC et à la croissance et prospérité de l'Asie-Pacifique.

Les démarches entreprises sous le couvert d'ECOTECH sont nombreuses. Pour la seule année 1996, près de 300 projets ont été reçus par le secrétariat, dont 16 sont entièrement achevés. Au sommet de Manille, de nouveaux efforts ont été faits afin de renforcer la coopération. Dans leur déclaration, les ministres ont annoncé l'adoption d'un cadre de travail qui permet «une meilleure focalisation et plus de cohérence au nombre croissant des activités et programmes régionaux dans le domaine de l'ECOTECH».

L'APEC désire, par le truchement de l'ECOTECH, accroître le sentiment communautaire entre ses membres, mais la diversité des économies et des régimes fait qu'il est difficile de cerner un intérêt commun à tous : les membres de l'APEC présentent l'ECOTECH en fonction de leurs besoins respectifs et sont prudents lorsqu'il s'agit d'établir des programmes de coopération qui touchent, de près ou de loin, à leur modèle de gestion du développement et de la croissance économiques.⁴⁷

En 1997, les leaders de l'APEC réitéraient leur engagement face à leur population en affirmant avoir la «responsabilité de préserver le bien-être économique et social». Ils

⁴⁷ D. Ciuriak, loc. cit., 1997, p. 3.

identifiaient six domaines prioritaires sur lesquels l'APEC et ses membres, individuellement, devaient travailler :

- Le développement des ressources humaines.
- Le développement de marchés sûrs et efficaces.
- Le renforcement des infrastructures économiques.
- L'utilisation des nouvelles technologies.
- L'amélioration de la qualité de vie et la promotion de l'environnement.
- Le renforcement du dynamisme des PME.

Dans la même ligne d'idée, ils ont établi en 1999 l'ECOTECH *Clearing House* dont l'implantation est maintenant terminée et qui doit en principe favoriser les flux d'information afin de combler adéquatement les besoins en matière de coopération économique et technique et d'y apporter l'expertise nécessaire.

La sécurité économique

La question de la sécurité économique dans la région de l'Asie-Pacifique a été soulevée une première fois en 1993 par le Japon, puis de nouveau au sommet d'Osaka de 1995, où il a été reconnu que les domaines de l'environnement, de l'alimentation, de l'énergie et de la croissance démographique influencent la croissance économique des pays de la région. Les chefs d'État se sont mis d'accord pour examiner l'impact sur la croissance économique de la hausse rapide de la population et de la pollution environnementale, de la disponibilité des ressources énergétiques et alimentaires. En 1999, l'APEC a créé, à la suite de plusieurs études, le *Food, Energy, Environment Development Population Initiative* pour étudier et surveiller les impacts de ces quatre domaines sur la croissance économique.⁴⁸

Une première tentative de l'APEC afin de répondre aux inquiétudes de ses membres en matière de sécurité économique a eu lieu au sommet du Brunei en novembre 2000. Les dirigeants ont fait valoir l'importance de coordonner les politiques énergétiques

⁴⁸ Ki-Kwan Yoon, « ECOTECH and FEEP in APEC », Korea Institute for International Economic Policy, note de recherche 99-23, 1999, pp. 18-19.

nationales afin de stabiliser les prix du pétrole et, en même temps, de réduire l'impact de ses fluctuations sur les économies nationales.

LE RÉGIONALISME OUVERT

Le concept théorique de régionalisme ouvert n'est plus particulier à l'Asie-Pacifique, mais sa réalisation exprime toujours la singularité du processus de régionalisation dans cette région. Le Japon faisait référence, dès le milieu des années cinquante, au concept de régionalisme ouvert pour défendre sa position à l'égard du régionalisme asiatique et pour l'opposer au régionalisme « fermé » de la sphère de coprosperité des années trente et quarante. Des institutions comme le PBEC et le PECC y font aussi régulièrement référence et plusieurs gouvernements, institutions régionales et internationales discutent de ce concept dans leurs analyses sur l'intégration économique, entre autres le gouvernement américain, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et l'OMC. Finalement le GPE en fera un thème central dans les discussions ministérielles et des hauts fonctionnaires ; le régionalisme ouvert sera alors associé étroitement à l'expérience de l'APEC en matière de libéralisation.⁴⁹

En général, le régionalisme ouvert fait référence à la présence d'un regroupement de pays dont les accords et les ententes sont non exclusifs, non discriminatoires, respectueux de l'Article 24 du GATT/OMC et favorables au processus de libéralisation multilatérale. Le régionalisme ouvert est la voie à suivre pour empêcher la création de blocs économiques rivaux et fermés, en particulier depuis l'échec des négociations de Seattle en 1999.

⁴⁹ Voir à ce sujet : CEPALC, *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean : Economic Integration as a Contribution to Changing Production Patterns with Social Equity*, Santiago, 1994. On y retrouve la réflexion faite par le gouvernement américain sur le sujet ; P. Drysdale, A. Elek & H. Soesastro, « Open Regionalism : The Nature of Asia Pacific Integration », dans P. Drysdale & D. Viner (dir), *Europe, Asia and APEC : A Shared Global Agenda?*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 103-135 ; Arvind Panagariya & T. N. Srinivasan, « The New Regionalism : A Benign or Malign Growth? » dans J. Bhagwati & M. Hirsch (dir), *Essays in Honor of Arthur Dunkel*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997 ; C. Fred Bergsten, « Open Regionalism », Washington D. C., Institute for International Economics, WP 97-3, 1997, pp. 6-7 ; Duk-Choong Kim, « Open Regionalism in the Pacific : A World of Trading Blocs? », *American Economic Review*, vol. 82, no. 2, 1992, pp. 79-83.

Mais le régionalisme ouvert est aussi une boîte de Pandore de laquelle surgissent plusieurs grands débats sur l'avenir de l'APEC : l'approche consensuelle versus la légalisation ou, en d'autres mots, la vision américaine versus la vision asiatique du régionalisme ; la coopération versus la libéralisation ; l'expansion du membership et de ses avantages à des pays non-membres ; et, finalement, le niveau de développement inégal des économies de l'Asie-Pacifique. Cette section examine ces différents débats, mais avant tout, il faut noter que le régionalisme ouvert de l'APEC s'insère dans un débat plus large entre le régionalisme et le multilatéralisme.

Régionalisme contre multilatéralisme

Deux écoles de pensée s'affrontent sur les bénéfices respectifs du régionalisme et du multilatéralisme. L'une est d'avis que le régionalisme entraînera la formation de blocs économiques concurrents qui minerait ainsi la viabilité du commerce multilatéral. L'autre école considère que le régionalisme poursuit les mêmes buts que le multilatéralisme, c'est-à-dire l'établissement d'un ordre économique ouvert et libre, mais selon des moyens détournés. Plusieurs considèrent que le régionalisme érode l'effort du multilatéralisme en utilisant une bonne partie des énergies à négocier des accords limités dans l'espace. En revanche, d'autres sont plus optimistes et pensent que le régionalisme fournit une contribution positive à la libéralisation globale du commerce.⁵⁰

La première vision présente la formation de blocs commerciaux rivaux comme une alternative au système multilatéral. Un cadre de négociations réunissant, comme aujourd'hui au sein l'OMC, plus de 130 pays, possède des limites intrinsèques qui forceraient les pays partageant certains traits culturels, historiques et économiques communs à unir leurs efforts sur le plan commercial. Toujours selon cette perspective, la diversion du commerce — par exemple, par la mise en place de tarifs préférentiels — pourrait créer des zones économiques discriminatoires envers les États tiers. Éventuellement, l'économie mondiale serait divisée en trois grandes régions : l'Europe, l'Asie et les Amériques.

⁵⁰ G. Gaudard & D. Jordan, loc. cit., 1997.

La deuxième vision présente les unions régionales comme une étape importante dans un processus menant éventuellement au multilatéralisme. La libéralisation des marchés est favorisée afin d'intégrer le plus d'économies possibles dans des regroupements qui se verraient à nouveau intégrer. Ainsi, « dans la marche vers l'universalisme, la diminution du nombre des unions régionales sous la forme de l'absorption des unes par les autres ne serait finalement une heureuse évolution que si l'assurance était donnée que le processus se termine par l'avènement d'une seule union régionale planétaire, qui serait en elle-même le multilatéralisme universel ». ⁵¹

Ces deux visions sont aux antipodes de la pensée en matière d'intégration économique. Cependant elles orientent la formulation des politiques économiques des États et des institutions régionales et internationales dans la mesure où elles fixent un objectif à atteindre qui peut paraître important pour certains et peu pour d'autres.

Par exemple, le Japon a considérablement modifié sa politique commerciale depuis quelques années, passant d'une défense du multilatéralisme à une défense du régionalisme où il reconnaît dorénavant que les ALE bilatéraux et régionaux peuvent effectivement mener à un plus grand effort en matière de multilatéralisme. Cependant, Tokyo reconnaît toujours la validité du régionalisme ouvert et dans cette optique s'oppose à la création d'institutions régionales exclusives et discriminatoires. Il voit, pour le prochain cycle de négociations multilatérales, un processus qui se fera entre trois grandes régions : l'Asie, l'Europe et les Amériques. À cette fin, il s'active énormément pour homogénéiser les politiques économiques des pays asiatiques afin d'imposer plus facilement la « manière asiatique » de gérer les relations inter-étatiques et économiques aux autres régions du monde. Ainsi, le Japon voit l'APEC sous un angle différent depuis quelques années et favorise à cet égard la coopération économique beaucoup plus que la libéralisation.

L'approche consensuelle contre la légalisation

⁵¹ *Ibid.*

Le fait que l'APEC demeure encore aujourd'hui une institution à caractère consensuel et volontariste tient en grande partie à la volonté du Japon et des pays asiatiques d'éviter une légalisation des divers engagements et mesures qui, croit-on, contraindraient les pays membres à des accords qui s'appliqueraient sans discrimination à toutes les économies et ne tiendraient plus compte de leur niveau de développement.

Les trois dimensions de la légalisation, telles que présentées dans l'encadré ci-dessous, sont peu présentes dans l'organisation et la structure de l'APEC. Les engagements des pays membres ne sont pas fondés sur des règles légales et ils ne sont pas contraignants. S'ils ne sont pas respectés par un État en particulier, les autres participants n'ont aucun recours légal pour imposer des sanctions. Le respect des engagements repose essentiellement sur un certain « pouvoir de socialisation », ou, en d'autres mots, sur les pressions et l'influence des gouvernements sur le ou les pays récalcitrants.⁵² C'est en fait le principe sous-jacent à l'action unilatérale concertée dont nous avons discuté ci-dessus, comme mesure consensuelle pour superviser les efforts de libéralisation de chaque pays.

Il faut aussi moins parler de règles que de principes vagues laissés à l'interprétation de chaque pays. Les engagements décidés collectivement peuvent être interprétés unilatéralement puisqu'ils sont — comme dans le cadre du plan d'action d'Osaka — articulés sur une base volontaire. Enfin, aucune forme de délégation n'est présente dans l'organisation de l'APEC, et ce, malgré la proposition du GPE et les pressions de certains pays qui avaient suggéré, en 1996, la création d'un organisme en mesure d'imposer le respect des engagements pris par les pays membres.⁵³

L'absence de légalisation est tout de même un phénomène singulier puisque le processus d'institutionnalisation-coordination est plus avancé au sein de l'ASEAN, alors que l'économie des pays qui la composent n'a pas atteint le même niveau de développement qu'en Europe. En fait, l'absence de légalisation est probablement moins la conséquence des différences structurelles entre les économies asiatiques que les disparités énormes

⁵² Miles Kahler, « Legalization as Strategy : The Asia-Pacific Case », *International Organization*, vol. 54, no. 3, été 2000, p.558.

⁵³ Idem, pp. 558-9 ; John Ravenhill, « APEC and WTO : Which Way Forward for Trade Liberalization? », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 21, no. 2, août 1999, pp. 28 et suivantes. L'action unilatérale concertée est

Encadré 1 : **Le concept de légalisation**

Kenneth Abbott et ses collègues ont défini le concept de légalisation selon trois « dimensions » : obligation, précision et délégation.

Obligation : Le concept d'obligation fait référence au fait que les États, ou autres acteurs, sont liés par un ensemble de règles et d'engagement légaux assujettis aux règles, procédures et discours du droit international et, dans plusieurs cas, national.

Précision : Le concept de précision fait référence à la pratique selon laquelle les règles définissent clairement et sans ambiguïtés les comportements et les actions qu'elles exigent, autorisent et interdisent.

Délégation : La délégation implique qu'on a octroyé à une tierce partie l'autorité d'implanter, d'interpréter et d'appliquer les règles, de résoudre les différends et (potentiellement) de faire de nouvelles règles.

Source : K. Abbot et al., «The Concept of Legalization», International Organization, vol. 54, no. 3, été 2000, pp. 401-4.

entre les États-Unis et le Japon d'une part, et le reste de la communauté de l'APEC, de l'autre.

Dans une telle perspective, la légalisation des instances de négociation et des engagements serait en elle-même néfaste pour l'unité du groupe puisqu'il serait *quasi* impossible que les membres s'entendent sur des objectifs communs. D'ailleurs, l'idée d'ordonner le processus de libéralisation selon deux dates différentes rend impossible la possibilité d'instituer une forme de réciprocité, un élément central de la légalisation. Comme le fait remarquer John Ravenhill, il est inconcevable de croire que l'administration américaine puisse convaincre le Congrès d'implanter la Déclaration de Bogor en 2010 et

le résultat d'un compromis entre les États-Unis et les pays asiatiques quant à la mise en place d'une forme de délégation au sein de l'APEC.

qu'en échange, les Américains doivent attendre 2020 pour avoir le même accès — sans aucune assurance de réciprocité — au marché chinois.⁵⁴

L'accomplissement des initiatives individuelles sera éventuellement atteint, croit-on à Tokyo et dans les capitales asiatiques, sous l'effet de la croissance économique et de l'intégration *de facto* des pays asiatiques. Le fait que tous les membres de l'APEC aient maintenant un PAI laisse croire que le modèle volontariste peut fonctionner dans une certaine mesure (certes, il faut aussi considérer que le contenu des PAI est laissé à la discrétion de chaque gouvernement et que cela met un frein à la capacité de l'APEC d'atteindre les objectifs de Bogor sans courir le risque de « *free riding* » de la part de certains pays). Cependant, les différences structurelles dans les PAI peuvent être compensées et diminuées par le volet ECOTECH et par la pression morale des autres membres.

La coopération contre la libéralisation

L'immobilisme des programmes de libéralisation et la désuétude de plus en plus apparente des objectifs de Bogor ne sont pas étrangers au fait que la libéralisation, bien qu'elle soit présente depuis 1993 comme un volet à la coopération des économies de l'Asie-Pacifique, n'a jamais eu l'appui des pays asiatiques autant que les États-Unis, le Canada et l'Australie l'auraient souhaité.⁵⁵ Le processus de libéralisation a toujours été considéré comme une idée « américaine » pour imposer ses normes néolibérales de gestion des politiques économiques. L'inégalité des niveaux de développement est perçue par les pays asiatiques comme le point essentiel à retenir lorsqu'il s'agit de discuter de libéralisation et que celle-ci doit être comprise comme une façon de niveler les inégalités et non pas comme une fin en soi, comme le suggère la position américaine. La coopération économique et technique doit offrir, comme le soutient Tokyo, un « coussin de sécurité » à la libéralisation des échanges.

⁵⁴ J. Ravenhill, loc. cit., 1999, p. 30.

Les PAI conviennent donc parfaitement à la vision asiatique de la libéralisation, et il n'est pas surprenant de constater que les efforts de l'APEC afin de développer un programme de libéralisation régional, commun à tous les pays membres, n'a jamais vu le jour. En effet, cela aurait impliqué une forme de légalisation, d'une part, et une vision de la libéralisation comme une fin en soi, de l'autre. D'ailleurs, on ne parle jamais d'un libre-échange régional.

Le membership et l'inégalité des économies

La question du membership est importante pour le régionalisme ouvert de l'APEC et a des implications sur le processus de légalisation, sur la non-discrimination et l'inégalité profonde des économies de l'Asie-Pacifique. Comme nous l'avons indiqué dans la section sur l'historique de l'APEC, la région de l'Asie-Pacifique est constituée de plus ou moins 50 pays. L'Asie-Pacifique demeure, dans une certaine mesure, une représentation artificielle des liens unissant les Amériques à l'Asie orientale. Comme le souligne Cordonnier, « quand il est question du Pacifique, il est souvent utile de préciser de quel Pacifique il s'agit ».⁵⁶ Affirmer que le Canada est un pays de l'Asie-Pacifique n'a pas la même résonance et le même poids politique que pour l'Australie ou le Japon. L'histoire et la culture canadiennes peuvent apparaître, à certains, comme foncièrement étrangères à la culture du Pacifique et de l'Asie, et ce, malgré la présence d'une vaste population asiatique en particulier dans les provinces de l'Ouest. On peut affirmer la même chose pour l'Indonésie qui est géographiquement et culturellement plus près de l'Asie du sud que de l'Asie de l'est.

Un fait intéressant à noter est l'évolution, dans la langue anglaise, du concept d'Asie-Pacifique. En effet, le trait d'union a disparu dans les documents de l'APEC (sous l'insistance des États-Unis), et tend de plus en plus à disparaître dans la littérature sur l'Asie-Pacifique. Mais cela n'en fait pas un espace aussi clairement défini que celui de la Communauté européenne.

⁵⁵ H. Corbet, loc. cit., 1996, p. 354-5.

⁵⁶ I. Cordonnier, loc. cit., 1994, p. 684.

Il est peu probable qu'on arrive à considérer l'Asie-Pacifique comme on parle aujourd'hui de l'Europe, malgré les efforts des membres de l'APEC pour créer une « communauté » des pays du bassin du Pacifique. L'Asie-Pacifique chevauche l'Orient et l'Occident, deux aires culturelles fondamentales qui articulent encore solidement les visions respectives des Américains et des Asiatiques, autant au sein de l'APEC que dans les relations commerciales, diplomatiques et militaires globales entre les deux espaces. En cela, le membership sera toujours difficile à gérer.

Premièrement, l'efficacité d'un processus décisionnel consensuel et volontariste repose sur la présence d'un nombre relativement restreint de participants. Dans cette optique, l'APEC a imposé un premier moratoire en 1993 sur l'admission de nouveaux membres en attendant d'établir des critères officiels. Ceux-ci ont été adoptés au sommet de Vancouver en 1997 et sont peu restrictifs et exclusifs en comparaison à d'autres institutions régionales. Un pays candidat doit répondre à ces cinq critères :

- Être situé dans la région de l'Asie-Pacifique.
- Avoir des liens économiques avec les membres de l'APEC, et le pourcentage des échanges avec ceux-ci doit être élevé.
- Avoir une économie de marché orientée vers l'extérieur.
- Être en accord avec les principes de l'APEC.
- Produire un plan d'action individuel qui assurera sa participation au plan d'action collectif selon le calendrier de l'APEC.

L'admission de nouveaux membres remet en question ce processus décisionnel qui est souvent considéré comme l'expression de la « manière asiatique » de gérer les relations inter-étatiques et pourrait mener, soit à un mouvement de légalisation, soit à une paralysie et une atrophie de l'APEC. L'inclusion du Chili et du Pérou a été considérée comme une tentative des États-Unis de diluer la présence asiatique dans l'APEC, mais en retour, l'adhésion du Vietnam — qui ne respecte pas le troisième critère dans la mesure où son économie est encore fortement planifiée — et de la Russie a été perçue favorablement par le Japon puisque ces deux pays font partie de l'espace de sécurité nippon et que leur participation à l'APEC ne peut que favoriser la stabilité du nord-est

asiatique. Lorsque l'Australie a poussé l'admission de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, on a été dit qu'elle ne se préoccupait que de ses seuls intérêts. Quant à la Malaisie, dans son effort continu pour diminuer l'influence globale de l'APEC sur l'Asie, elle a toujours appuyé, à l'encontre des autres pays asiatiques, une expansion du membership au plus grand nombre de pays, dont le Chili et le Pérou. Finalement, l'Inde a déjà affirmé qu'elle était une composante naturelle de l'APEC et qu'il était injuste de l'exclure du forum.⁵⁷

Deuxièmement, la question du membership a des implications sur le concept de régionalisme ouvert par le biais de la discrimination et de l'exclusion de certains pays. Si l'APEC est une organisation régionale non discriminatoire, ses membres devraient donner aux non-membres les mêmes avantages que ceux qu'ils reçoivent dans l'APEC. Mais il n'est pas dans la nature des regroupements régionaux d'être ouverts à tous et la facilité d'accès diminue l'intérêt des pays à adhérer par crainte de ne pas gagner beaucoup d'avantages. Il y a trois limites à l'ouverture du membership :

- La discrimination ne peut être entièrement enrayée puisqu'un regroupement qui favorise la libéralisation des échanges doit offrir certains avantages à ses membres.
- Il y a des choses qui devront être acceptées par les pays non-membres pour s'intégrer au regroupement et qui ne sont pas nécessairement favorables aux politiques économiques de ceux-ci (régime de propriété intellectuelle, règles à l'investissement, etc.)
- Le processus d'insertion de nouveaux membres peut être long.⁵⁸

Un moyen pour faire diminuer le potentiel discriminatoire de l'APEC serait d'appliquer la clause de la NPF de façon inconditionnelle, c'est-à-dire d'étendre toutes les mesures adoptées par l'APEC à des pays non-membres sans qu'aucune action de réciprocité de leur part ne soit exigée. De cette façon, aucune discrimination ou accord préférentiel ne

⁵⁷ La proposition australienne de créer un homologue à l'APEC pour les pays du bassin de l'Océan indien en 1995 n'est pas étrangère à la volonté de plusieurs pays de cette région d'intégrer l'APEC.

⁵⁸ A. Panagariya & T. N. Srinivasan, op. cit., 1997, p. 35.

pourrait tenir. C. Fred Bergsten souligne les avantages et les inconvénients pour l'APEC d'utiliser la clause de la NPF de façon inconditionnelle :

« it would avoid charges from around the world that the organization was violating its own pledge to eschew new preferential and discriminatory practices. It would thus avoid the risks of creating new trade conflicts and violating the fundamental interest of all APEC members in maximizing the strength of global trading system and its institutions».

En retour, cela entraînerait des coûts politiques et économiques. Il poursuit en disant :

« it would forego the use of APEC's huge negotiating leverage, based on its formidable size, to negotiate reciprocal liberalization by non member trading partners. (...) Extension of unconditional MFN by APEC could throw away an opportunity to double the global benefits of APEC's own liberalization by conditioning it on parallel actions by other (...) (notably the EU)».⁵⁹

La question du membership et de la non-discrimination deviendra de plus en plus importante si l'APEC réussit à remettre sur pied son programme de libéralisation régionale (la libéralisation sectorielle anticipée). Mais entre temps, la non-discrimination demeure l'élément central du processus d'intégration économique de l'APEC dans la mesure où tous les pays membres peuvent offrir à des pays non-membres les avantages commerciaux qu'ils reçoivent de l'APEC.

Cependant, la coopération économique et technique est fondamentalement discriminatoire. Les avantages que les pays en développement en retirent sont considérables dans la mesure où ils permettent une amélioration des conditions économiques locales pour la libéralisation des échanges. Dans cette optique, l'importance de l'ECOTECH, que plusieurs pays veulent accroître et étendre au domaine financier, pourrait faire de l'APEC une organisation fondamentalement exclusive. Les inégalités des niveaux de développement seraient, en principe, nivelées de plus en plus au détriment des autres pays non-membres du bassin du Pacifique

⁵⁹ C. F. Bergsten, op. cit., 1997, pp. 6-7.

L'ESPACE ÉCONOMIQUE DE L'APEC

L'APEC est un vaste ensemble économique dont le poids dans l'économie mondiale est considérable. Le commerce intra-APEC représente 54 % du commerce mondial et ses pays membres reçoivent plus d'IDE que tout autre regroupement régional. La valeur des exportations des pays de l'APEC n'a cessé de croître depuis 1992 ; ces exportations ont un taux de croissance (11,4 %) plus rapide que celui de l'Union européenne (7,1 %) et que celles du monde entier (10,6 %).

Les membres de l'APEC effectuent la majorité de leurs échanges entre eux (tableau 1). Les tableaux 2 et 3 montrent que la part des échanges commerciaux intra-APEC de chacun des membres est supérieure à 60 %. Par exemple, en 1997, 66 % des exportations et 64,2 % des importations de la Corée s'effectuaient au sein de l'APEC. Ces mêmes chiffres sont respectivement de 75,4 et 72,2 % pour la Chine, de 76,8 et de 74,2 % pour Singapour et de 74,1 % et de 67,7 % pour le Japon. Par ailleurs, le premier et le deuxième partenaire commercial des pays de l'APEC sont habituellement aussi membres de l'APEC. Finalement, le commerce intra-régional a augmenté de 3,6 %, entre 1985 et 1996, contre 1,1 % pour l'Union européenne et 3,4 % pour l'ALENA.

Tableau 1 : **Commerce intra-régional**

1970-1996, pourcentage des exportations totales de chaque groupe

	1970	1980	1985	1990	1995	1996
APEC	55,7	54,5	65,9	65,5	69,2	69,5
UE (15)	59,5	61,0	59,3	66,0	62,0	60,4
ALENA	36,0	33,6	43,9	41,4	46,2	47,3

Source : CNUCED, 1996-97.

Mais ces chiffres sont trompeurs : l'APEC est un amalgame de sous-régionalismes économiques et les flux commerciaux suivent trois schèmes (si on exclut l'ALENA) construits autour de trois pôles : les États-Unis, le Japon et l'Asie.

Tableau 2 : **Exportations intra-APEC**

1997, en pourcentage des exportations de chaque pays

	Aus	Can	Chi	Cor	É-U	HK	Indo	Jap	Mal	Mex	Phil	Sing	Tha i	APEC
Australie	---	1,3	4,6	8,0	7,4	4,4	4,1	19,7	2,8	0,2	1,6	4,6	1,9	69,4
Canada	0,3	---	0,7	0,9	83,2	0,6	0,3	3,4	0,2	0,4	0,1	0,2	0,1	90,7
Chine	1,1	1,0	---	5,0	17,9	23,9	1,0	17,4	1,1	0,2	0,7	2,4	0,8	75,4
Corée	1,6	1,1	10,0	---	15,9	8,6	2,6	10,8	3,2	1,1	1,9	4,3	1,7	66,9
États-Unis	2,0	21,8	1,9	3,6	---	2,2	0,6	9,6	1,6	10,4	1,1	2,6	1,1	62,6
Hong Kong	1,3	1,5	34,9	1,5	21,8	---	0,5	6,1	0,9	0,2	1,2	2,6	1,0	74,1
Indonésie	3,0	0,8	4,5	6,7	14,4	3,3	---	24,3	2,8	0,3	1,5	7,8	1,6	76,3
Japon	1,9	1,5	5,1	6,2	28,1	6,5	2,4	---	3,4	0,9	2,1	4,8	3,5	74,1
Malaisie	1,7	0,7	2,4	3,2	18,6	5,5	1,6	12,5	---	0,4	1,5	20,0	3,6	78,2
Mexique	0,1	1,9	0,0	0,1	85,6	n.d.	0,0	1,0	0,02	---	0,02	0,4	0,1	90,1
Philippines	1,0	1,8	1,0	2,2	34,4	4,0	0,4	16,0	3,0	1,0	---	6,3	1,8	73,2
Singapour	2,4	0,3	3,2	3,7	18,4	8,9	n.d.	7,1	17,4	0,4	2,4	---	4,6	76,7
Thaï lande	1,6	1,1	3,0	1,8	19,4	5,9	2,4	15,2	4,3	0,2	1,2	11,1	---	70,9

Source : FMI, Direction of Trade Statistic Yearbook, 1999.

Tableau 3 : **Importations intra-APEC**

1997, en pourcentage des importations totales du pays

	Aus	Can	Chi	Cor	E-U	HK	Indo	Jap	Mal	Mex	Phil	Sing	Tha i	APEC
Australie	---	1,5	5,7	3,5	22,1	1,2	2,7	13,7	2,5	0,2	0,4	3,0	1,6	63,8
Canada	0,4	---	2,3	1,0	67,5	0,5	0,3	4,6	0,7	2,5	0,3	0,4	0,4	78,7
Chine	2,3	1,4	---	10,5	11,4	5,0	1,9	20,4	1,3	0,1	0,2	3,1	1,4	72,2
Corée	4,1	1,8	6,9	---	20,7	0,6	2,8	19,3	2,3	0,2	0,5	1,6	0,9	64,2
États-Unis	0,5	19,0	1,2	2,6	---	1,2	1,1	13,8	2,1	9,7	1,2	2,3	1,4	65,9
Hong Kong	1,0	0,6	37,7	4,5	7,8	---	0,8	13,7	2,4	0,1	0,6	4,9	1,6	76,1
Indonésie	5,9	1,5	3,8	6,4	12,7	0,1	---	21,3	2,4	0,1	0,3	5,5	2,3	69,7
Japon	4,3	2,9	12,3	4,3	22,4	0,7	4,3	---	3,3	0,5	1,5	1,7	2,8	67,7
Malaisie	2,4	0,7	2,8	5,2	16,5	2,4	1,9	21,7	---	0,1	1,2	14,4	3,9	80,0
Mexique	4,8	1,8	1,1	n.d.	74,8	0,1	0,3	3,9	2,3	---	0,3	0,4	0,3	86,1
Philippines	2,2	0,6	3,0	6,0	16,9	5,0	1,5	19,7	2,7	0,1	---	6,7	1,6	66,6
Singapour	1,4	0,5	4,3	3,4	16,9	2,7	n.d.	17,5	15,0	0,3	1,5	---	5,1	74,2
Thaï lande	2,0	0,7	3,6	3,6	13,8	1,3	1,4	25,7	4,8	0,3	0,9	5,0	---	69,4

Source : FMI, Direction of Trade Statistic Yearbook, 1999.

Trois pôles commerciaux : États-Unis, Japon, Asie

Les États-Unis

Les États-Unis représentent l'un des trois pôles majeurs de l'Asie-Pacifique. Il est souvent le premier, le deuxième ou le troisième partenaire des pays membres de l'APEC. La réussite économique du Japon et des NPI est en grande partie le résultat de l'ouverture du marché américain à leurs produits de consommation et, dans cette optique, le volume des échanges entre les États-Unis et l'Asie s'est considérablement accru depuis 1985.

Cependant, l'économie américaine est en grande partie autosuffisante : ses exportations et importations représentent, respectivement, 8,5 % et 11,1 % de son PIB. Des taux qui tranchent avec ceux de ses partenaires au sein de l'APEC, où ils s'élèvent souvent à plus de 30 %.⁶⁰ Elle est en mesure de maintenir un déficit commercial avec ceux-ci de l'ordre de plusieurs centaines de milliards de dollars, sans que sa croissance économique en soit véritablement affectée, grâce au fait qu'elle reçoit plus d'IDE que toute autre économie au monde. Les stocks d'IDE entrants aux États-Unis sont évalués à plus de 875 milliards \$, comparé à 261 milliards \$ pour la Chine, le deuxième plus important pays d'accueil dans ce domaine. Les États-Unis sont aussi le plus grand investisseur étranger avec un stock d'IDE sortants de l'ordre de 993 milliards \$ contre 296 milliards pour le Japon, le deuxième en importance dans l'APEC.⁶¹

Les États-Unis sont un pôle d'attraction des marchandises et des flux de capitaux et aussi de grands exportateurs de capitaux. Les États-Unis demeurent toujours, comme le démontre l'importance grandissante des échanges avec l'Asie, le pays le plus important de l'APEC.

Le Japon

Le Japon est le deuxième pôle économique de l'APEC. Son poids économique est considérable en Asie et qui est, depuis l'année dernière, le principal partenaire économique du Japon, autant pour les exportations que pour les importations. Il s'est

⁶⁰ É. Boulanger, op. cit., janvier 2000, p. 37.

établi depuis plus d'une décennie un processus dans lequel l'intégration des économies asiatiques et japonaise s'accélère continuellement par le biais des échanges commerciaux, des IDE et des flux de capitaux. Cependant, le Japon garde la main haute sur ses échanges avec l'Asie, c'est-à-dire que ses importations en provenance d'Asie sont toujours compensées par une hausse encore plus rapide de ses exportations vers celle-ci. Ainsi, avec les NPI, les exportations japonaises ont crû de 345 % entre 1985 et 1998, contre seulement 290 % pour les importations. Avec les quatre «petits tigres», les exportations ont crû de 410 % contre 190 % pour les importations. C'est seulement avec la Chine que la hausse des importations est plus importante que la hausse des exportations, 565 % contre 159 % respectivement. Au contraire des États-Unis, le Japon engrange un surplus commercial récurrent avec l'Asie. De plus, 80 % de ses importations en provenance d'Asie se fait dans le cadre du commerce intra-firme, donnant un contrôle accru du Japon dans les flux commerciaux de la région. Tandis que les firmes américaines, dans le cadre du commerce intra-firme, importent toujours plus qu'elles n'exportent, les firmes japonaises font le contraire et exportent plus vers leurs filiales étrangères qu'elles n'importent de celles-ci.

Les IDE totaux du Japon vont en majorité vers les États-Unis et l'Europe. Mais pour l'Asie, les IDE se trouvent habituellement en majorité dans le secteur manufacturier (plus de 60 %). Une large part revient aux PME : dans les années quatre-vingt-dix, celles-ci se sont intégrées aux réseaux de production des *keiretsu*, qui ont été développés en Asie orientale depuis le début des années quatre-vingt. Tandis que les entreprises japonaises produisent aux États-Unis et en Europe pour le marché local, en Asie elles produisent pour l'exportation vers ces deux régions, pour la consommation locale et, enfin, pour le marché japonais. Les IDE japonais en Asie ont une fonction différente des IDE japonais ailleurs dans le monde. Aux États-Unis et en Europe, les entreprises japonaises cherchent à contourner les barrières tarifaires et les limitations volontaires aux exportations en construisant des installations industrielles de grande envergure. En Asie elles cherchent à maintenir leur compétitivité mondiale sur une large gamme de produits de consommation de plus en plus en concurrence avec les produits asiatiques et elles ont

⁶¹ ONU, *World Investment Report*, 1999.

intégré leurs installations asiatiques, souvent petites et éparpillées dans plusieurs économies asiatiques, à leurs installations industrielles sur le territoire japonais. Le Japon a donc créé une division régionale du travail qui intègre, de façon verticale, les économies asiatiques et japonaise.

L'Asie

L'Asie est le troisième pôle. Il est le plus dynamique des trois dans la mesure où les échanges intra-asiatiques ont connu une hausse considérable depuis quelques années. La vitalité des échanges commerciaux à l'intérieur de la région tranche avec les difficultés financières de ces pays depuis la crise asiatique. La transformation de l'avantage comparatif de plusieurs pays asiatiques indique que les NPI et les quatre petits tigres sont en mesure de produire pour une consommation interne, mais à un niveau régional. Avec un taux d'interdépendance économique (52 %) comparable au taux européen (61 %) et nord-américain (48 %), le commerce intra-asiatique se resserre d'une année à l'autre. Ainsi, le pourcentage asiatique des exportations totales de la Chine est de 50,0 %, de 46,3 % pour Hong Kong, de 45,3 % pour Singapour, de 40,2 % pour la Thaïlande et de 37,7 % pour la Corée du sud.⁶²

Le marché américain demeure stratégique pour les pays asiatiques, mais il est habituellement le deuxième ou le troisième en importance derrière le Japon et les marchés asiatiques. En ce qui concerne Taïwan et les Philippines, les États-Unis représentent le premier marché d'exportation pour respectivement, 37 % et 31 % de leurs exportations totales. Mais en retour, leurs importations proviennent en majorité du Japon, pour respectivement 43 % et 21 % de leurs importations totales, ce qui indique que les États-Unis sont surtout un marché d'exportation.

Les flux d'IDE sont pour leur part très favorables aux pays asiatiques. Mais ils proviennent en grande majorité du Japon, et en deuxième lieu des États-Unis. En 1976, les deux pays avaient 5 milliards \$É.-U. en stocks d'IDE en Asie ; en 1994, ils avaient, respectivement, 77 et 45 milliards \$É.-U. Les États-Unis investissent principalement

⁶² Sylvie Bovet, « Situation économique de l'Asie : tableaux statistiques, Montréal, Groupe de recherche en économie et sécurité, octobre 2000.

dans les Amériques, et le Japon principalement en Asie. Les cinq plus importants pays d'accueil des stocks d'IDE en Asie sont la Chine (261,1 milliards \$É.-U.), Hong Kong (96,1 milliards \$), Singapour (85,8 milliards \$) et l'Indonésie (61,1 milliards \$).

Cependant, les économies asiatiques sont encore en très forte concurrence du fait qu'elles sont orientées vers l'extérieur, ce qui réduit ainsi la complémentarité des flux commerciaux. En retour, l'augmentation des échanges intra-asiatiques s'appuie sur une transformation des économies asiatiques sur la base d'une spécialisation verticale de plus en plus prononcée. Une division verticale du travail se dessine dans laquelle le Japon, les NPI, les quatre petits tigres et la Chine (dans une certaine mesure) développent des avantages comparatifs dans des secteurs spécifiques de l'économie.⁶³

L'avenir des trois pôles

Depuis la création de l'APEC, les échanges commerciaux ont considérablement augmenté. Cela n'est pas la conséquence de l'existence de ce forum, mais plutôt le résultat de l'émergence et de l'intégration de l'Asie, en particulier de la Chine, dans l'économie mondiale et de la hausse mondiale des IDE, des flux de capitaux et des acquisitions et fusions transfrontalières. Dans cette optique, l'APEC n'a probablement pas influencé durablement les flux de capitaux et de marchandises, mais a facilité d'une certaine manière leurs mouvements. Les échanges au sein de l'APEC se présentent ainsi : le Japon fournit le capital et les ressources technologiques à l'Asie, laquelle produit des biens de consommation qui sont exportés vers les États-Unis, le plus important marché de l'Asie-Pacifique. À l'intérieur de ce triangle, le Japon et les pays asiatiques maintiennent un surplus commercial élevé avec les États-Unis.

Ce dernier point est important parce que l'objectif de l'administration Clinton dans sa stratégie d'élargissement de la communauté des économies de marché visait à rétablir une certaine forme d'équilibre dans ses échanges commerciaux avec l'Asie. Cette politique a été un échec, à ce niveau du moins, et il serait possible, si les États-Unis entraient en récession, qu'une pression populaire importante ait lieu pour inciter le

gouvernement américain à prendre des mesures pour contrer ce surplus commercial en faveur des Asiatiques. Cette possibilité pourrait inciter la nouvelle administration à intensifier ses activités au sein de l'APEC pour conclure une entente régionale de libéralisation des économies du bassin du Pacifique. Il sera alors intéressant de voir la réaction des pays asiatiques et de la Chine, surtout si celle-ci accède entre temps à l'OMC.

⁶³ Paolo Guerrieri, «Trade Patterns and Regimes in Asia and the Pacific», *dans* V. Aggarwal & C. E. Morrison (dir), op. cit., 1998, pp. 65-86 ; M. Dutta, op. cit., 1999, pp. 238 et suivantes.

CONCLUSION

Cette étude a cherché à donner une vue d'ensemble de l'APEC en abordant son historique, ses structures, son fonctionnement, la nature du régionalisme ouvert et les relations commerciales entre les pays membres.

Le forum de l'APEC est une réponse de plusieurs États à un ordre économique et stratégique en mutation. L'incertitude face à l'avenir et l'évolution qualitative et quantitative des économies asiatiques ont favorisé le rapprochement des intérêts des États qui étaient, quelques années à peine avant la création du forum, très souvent en forte opposition sur le plan militaire, idéologique ou économique. La nature singulière et artificielle de la région de l'Asie-Pacifique a favorisé la création d'un processus de coopération économique et de libéralisation des échanges plutôt qu'une institution formelle du type de l'OCDE. La structure de l'APEC a donc été construite de façon à maintenir le consensus sur la coopération économique. Le modèle de l'ASEAN a été, à cet égard, le choix inévitable des pays membres.

Les structures de l'APEC font preuve d'une souplesse et d'une légèreté qui n'est pas étrangère au caractère consensuel et volontariste de l'organisation. Les organes sont en grande partie orientés vers une participation externe des milieux d'affaires et universitaires pour, d'une part, maintenir à un faible degré l'institutionnalisation de l'APEC, et d'autre part, rapprocher les milieux d'affaires de la région pour réaliser l'intégration *de facto* des économies du bassin du Pacifique. L'APEC étant un processus, cette intégration se réalise par le bas, c'est-à-dire par les entreprises et les forces du marché. En cela, le forum se distingue des autres institutions régionales dans la mesure où les États mettent en place les conditions favorables à l'intégration, mais sans la bousculer ou la forcer.

Le régionalisme ouvert est un concept qui a évolué depuis son utilisation par le gouvernement japonais dans les années cinquante. Il demeure ambigu parce qu'il cherche à apaiser les effets souvent contradictoires du régionalisme et du multilatéralisme dans un contexte géoéconomique tout à fait particulier où se côtoient les plus grandes puissances économiques du monde et des petits pays dont le poids économique est souvent négligeable, même dans leur région immédiate. Les questions du membership, de la coopération, de la libéralisation et de la légalisation seront toujours à l'ordre du jour de l'APEC et elles feront évoluer le concept du régionalisme ouvert d'une manière particulière dans la mesure où la diversité économique des pays membres influencera l'évolution du forum.

Finalement, l'espace économique de l'APEC est constitué d'une multitude de régionalismes, d'échanges commerciaux et de flux de capitaux qui ont souvent peu de liens avec l'APEC. Celle-ci a tout de même facilité la hausse des échanges dans la région de l'Asie-Pacifique et a réussi, dans cette optique, à répondre aux demandes des entreprises en faveur d'une plus grande liberté d'action trans-Pacifique.

BIBLIOGRAPHIE

Acharya, Amitaw & Ken Christie (1991), «Blocs régionaux et sécurité économique : ASEAN, APEC, EAEF», *dans* Hervouet, Gérard (dir), *Asie-Pacifique : les nouveaux espaces de coopération et de conflits*, Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 161-181

Ai, Janet & Neil R. Abramson, «Barrières et entraves — Les affaires en Chine : rectifier le tir», Ottawa, Ministère des Affaires étrangères et du commerce.

APEC (1999), *Déclarations ministérielles annuelles, 1989-1999*, Singapour, Secrétariat de l'APEC.

Bergsten, C. Fred (1997), «Open Regionalism», Washington D. C., Institute for International Economics, WP 97-3.

Boulanger, Éric (2000), «Le statut du Japon en Asie orientale : économie, politique et sécurité», Montréal, UQAM, Groupe de recherche en économie et sécurité / Groupe de recherche en intégration continentale, janvier, 77p.

Bovet, Sylvie (2000), «Situation économique de l'Asie : tableaux statistiques», Montréal, UQAM, Groupe de recherche en économie et sécurité, octobre.

CEPALC (1994), *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean : Economic Integration as a Contribution to Changing Production Patterns with Social Equity*, Santiago.

Ciuriak, Dan (1998), «Reflections on APEC's Progress in 1997 and the Challenges Ahead», *American Asian Review*, hiver 1998, pp. 95-136.

Corbet, Hugh (1996), «L'APEC face à de nouveaux choix», *Politique étrangère*, vol. 61, no. 2, été, pp. 353-368.

Cordonnier, Isabelle (1994), «Asia-Pacifique : une région politique en devenir», *Études internationales*, vol. 14, no. 4, décembre, pp.

Drysdale, Peter (1985), «Building the Foundations of a Pacific Economic Community», *dans* Okita, Saburo (dir), *Economic Policy and Development*, Londres, Groom Helm, pp. 46-57.

Drysdale, Peter, Andrew Elek & Hadi Soesastro (1998), «Open Regionalism : The Nature of Asia-Pacific Integration», *dans* Drysdale, P. & David Vines (dir), *Europe, East Asia and APEC : A Shared Global Agenda?*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 103-135.

Dutta, M. (1999), *Economic Regionalism in the Asia-Pacific*, Northampton, Edward Elgar.

FMI (1999), *Direction of Trade Statistic Yearbook*, Washington D. C.

Funabashi, Yoshi (1995), *Asia Pacific Fusion : Japan's Role in APEC*, Washington D. C., Institute for International Economics.

Gallant, Nicole & Richard Stubbs (1997), «APEC's Dilemmas : Institution-Building Around the Pacific», *Pacific Affairs*, vol. 70, no. 2, été, pp. 203-218.

Garnaut, Ross (1989), *Australia and the Northeast Asian Ascendancy : Report to the Prime Minister and Minister of Foreign Affairs and Trade*, Canberra, Australia Government Publishing Service.

Gaudard, Gaston & Dominique Jordan (1997), «L'espace mondial face à la deuxième vague des unions régionales», *dans* Célimène, Fred & Claude Lacour (dir), *L'intégration régionale des espaces*, Paris, Economica, pp. 3-27.

Guerrieri, Paolo (1998), «Trade Patterns and Regimes in Asia and the Pacific», *dans* Aggarwal, Vinod & Charles E. Morrison (dir), *Asia-Pacific Crossroads : Regime Building and the Future of APEC*, New York, St. Martin's Press, 1998, pp. 65-86.

Hawke, Robert (1989), «Regional Cooperation : Challenges for Korea and Australia», Séoul, 31 janvier.

Hellmann, Donald (1995), «APEC and the Political Economy of the Asia Pacific : New Myths, Old Realities», *NBR Analysis*, vol. 6, no. 1, avril.

Higgott, Richard et al. (1990), «Asia-Pacific Economic Cooperation : An Evolving Case in Leadership and Co-operation Building», *International Journal*, vol. 55, no. 4, automne, pp. 823-866.

Howes, John F. (dir) (1995), *Nitobe Inazo : Japan's Bridge Across the Pacific*, Boulder, Westview Press.

Janow, Merit E. (1977), «APEC : An Assessment», *APEC Study Center*, Université de Columbia, WP#3, janvier.

Kahler, Miles (2000), «Legalization as Strategy : The Asia-Pacific Case», *International Organization*, vol. 54, no. 3, été, pp. 549-571.

Kim, Duk-Choong (1992), «Open Regionalism in the Pacific : A World of Trading Blocs?», *American Economic Review*, vol. 82, no. 2, pp. 78-83.

Miron de l'Espinay, Isabelle (1994), «CEAP-APEC : vers une nouvelle vision de l'Asie», *Problèmes économiques*, no. 2400, 30 novembre, pp. 29-31.

ONU (1999), *World Investment Report*, Genève.

Panagariya, Arvind & T. N. Srinivisan (1997), «The New Regionalism : A Benign or Malign Growth?», *dans* Bhagwati, Jagdish & Mathias Hirsch (dir), *Essays in Honor of Arthur Dunkel*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Patrick, Hugh (1997), «From PAFTAD to APEC : Economist Networks & Public Policymaking», *APEC Study Center*, Université de Columbia, W.P.#2, janvier.

Ravenhill, John (1999), «APEC and WTO : Which Way Forward for Trade Liberalization?», *Contemporary Southeast Asia*, vol. 21, no. 2, août, pp. 20-37.

Soesastro, Hadi (1997), «APEC : An ASEAN Perspective», *dans* Hellmann, Donald C. & Kenneth B. Pyle (dir), *From APEC to Xanadu : Creating a Viable Community in the Post-Cold War Pacific*, Washington D. C., The National Bureau of Asian Research, pp. 174-194.

Yoon, Ki-Kwan (1999), «ECOTECH and FEEP in APEC», Séoul, Korea Institute for International Economic Policy, note de recherche 99-23.