

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

Note de recherche

mai 2001

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

Introduction générale à l'*Étude sur l'APEC* et hypothèses de travail

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

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)

**Introduction générale à l'*Étude sur l'APEC*
et hypothèses de travail**

Éric Boulanger

© CHAIRE RAOUL-DANDURAND EN ÉTUDES STRATÉGIQUES ET DIPLOMATIQUES, FÉVRIER 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

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

AVANT-PROPOS

Ce rapport final se veut la synthèse de plusieurs études qui ont examiné différents aspects de l'APEC: son histoire, sa structure organisationnelle, le processus décisionnel et ses programmes de coopération et de libéralisation économique. Ces études ont aussi analysé le rôle et la place des principaux acteurs de l'APEC et l'avenir de celle-ci par rapport aux intérêts économiques et stratégiques des pays membres. Enfin, ce rapport présente une synthèse des études individuelles et le lecteur peut se référer à celles-ci lorsqu'il désire plus de détails sur les différents points abordés dans ce rapport.

Les huit études individuelles sont:

- «Historique, structures et fonctionnement de l'APEC» (Kihwan Na, Nathalie Lachance et Éric Boulanger)
- «Le Japon et l'APEC» (Éric Boulanger)
- «La Chine et l'APEC» (Loïc Tassé)
- «La Corée et l'APEC» (François-Philippe Dubé et Kihwan Na)
- «L'ASEAN et l'APEC» (Rodrigue Taschereau)
- «Le Vietnam et l'APEC» (Frédéric Lasserre)
- «Les États-Unis et l'APEC» (Frédéric Allard et Éric Boulanger)
- «Le Canada et l'APEC» (Rodrigue Taschereau)

INTRODUCTION*

Dans les pages qui suivent nous présentons, premièrement, les deux principales conclusions qui se dégagent de ces six études et, deuxièmement, les principaux points qui ont orienté notre recherche et notre analyse.

Deux conclusions ont été formulées. Premièrement, l'APEC est une institution régionale particulière dans la mesure où s'y affrontent constamment deux visions de la coopération économique, de la libéralisation des échanges, de la facilitation des investissements et, enfin, du processus décisionnel et d'institutionnalisation de l'organisation.

On retrouve, d'une part, la vision américaine selon laquelle la coopération économique n'est pas en soi l'objectif ultime de l'APEC, mais une partie intégrante d'un processus d'intégration régionale qui passe par le renforcement des liens commerciaux par le truchement de la libéralisation des échanges et la facilitation des investissements. L'APEC devrait développer un cadre légal et contraignant pour ses programmes de libéralisation, utiliser la coopération économique comme levier de la facilitation des investissements et pour niveler le terrain de la concurrence dans la région.

La seconde vision, la «voie» asiatique, reconnaît à l'APEC un rôle prédominant dans la coopération économique. Celle-ci doit offrir un coussin de sécurité pour entreprendre les programmes de libéralisation et de facilitation des échanges et des investissements. La vision asiatique défend un processus décisionnel de nature consensuelle et volontaire dans le cadre d'une structure souple et informelle, afin de respecter la diversité des régimes politiques et de prendre en compte le niveau inégal de développement des économies. En général les pays asiatiques rejettent une forme de légalisation qui imposerait des obligations et une délégation de l'autorité à une tierce partie.

* Cette étude a été en partie rendue possible grâce au financement du ministère de l'Industrie et du Commerce du Québec.

Deuxièmement, l'avenir de l'APEC demeure toujours incertain, en particulier depuis la crise asiatique de 1997-98. De plus, le rôle mineur que l'APEC a joué dans le contrôle et la résolution de la crise, et l'immobilisme dans les programmes de libéralisation annoncent peut être un désintérêt croissant des pays membres à l'égard de l'organisation. A ce moment-ci deux hypothèses sont envisageables quant à l'avenir de l'APEC dans le contexte d'une relance des négociations multilatérales au sein de l'OMC et la prolifération des accords de libre-échange (ALE) en vigueur ou en cours de négociation en Asie et dans les Amériques (ZLEA).

Première hypothèse :

L'APEC pourrait devenir une organisation régionale intermédiaire. C'est-à-dire qu'elle serait située entre les programmes de libéralisation multilatéraux de l'OMC et les accords de libre-échange (ALE) bilatéraux et régionaux. Dans cette perspective les tentatives d'implanter des mesures de libéralisation des échanges seraient abandonnées (comme l'indique le peu d'intérêt pour celles-ci depuis 1998) au profit d'une coopération économique et technique visant à augmenter les capacités des pays en développement d'introduire, à long terme, des mesures de libéralisation en accord avec les directives de l'OMC. L'adhésion probable de la Chine à l'OMC favorise aussi cette hypothèse dans la mesure où les pays occidentaux auront atteint leur objectif d'intégrer celle-ci à l'économie mondiale et dans la mesure où la Chine se présentera de plus en plus comme porte parole des pays en voies de développement.

Deuxième hypothèse :

Il est possible que l'APEC réaffirme son intérêt pour les programmes de libéralisation dans la mesure où ceux-ci favorisent, d'une part, une augmentation des échanges sans remettre en cause, comme le démontrent les expériences européenne, nord-américaine et sud-américaine, les échanges avec le reste du monde, et d'autre part, le développement de règles, de normes, de principes et

de procédures qui seraient concomitantes avec les objectifs de l'OMC et favoriseraient la reprise des négociations multilatérales.

Dans la première hypothèse, l'APEC demeure une organisation singulière et dans la seconde, elle se rapproche du modèle offert par l'OCDE, et qui était à l'origine, le modèle de référence pour plusieurs des pays membres de l'APEC.

POINTS ABORDÉS DANS CETTE ÉTUDE

Six points ont été abordés dans les études préliminaires sur l'APEC :

- Historique et structures
- Les principaux acteurs
- Le régionalisme Asie-Pacifique
- La coopération économique et technique (ECOTECH)
- La libéralisation des échanges et la facilitation des investissements
- Les relations commerciales

Historique et structures

Plusieurs facteurs ont joué un rôle important dans la création de l'APEC : la fin de la guerre froide et le réajustement de la politique commerciale américaine dorénavant libérée de ses exigences stratégiques en Asie ; la crainte d'un échec du cycle de négociations de l'Uruguay entrepris en 1986 et qui ne semblait pas vouloir déboucher rapidement sur un accord ; enfin, un intérêt grandissant de la part du Japon et de l'Australie pour un rapprochement commercial entre les Amériques et l'Asie.

La structure organisationnelle de l'APEC favorise les contacts État-État, entreprise-entreprise et État-entreprise donnant ainsi un rôle majeur aux milieux des affaires et à des organisations comme le *Pacific Economic Cooperation Council* (PECC). Au niveau des relations inter-étatiques, le sommet des chefs d'État est devenu, depuis 1993, une rencontre annuelle et privilégiée. Finalement, l'intérêt croissant des membres de l'APEC pour une série de questions reliées de près ou de loin à la coopération, à la libéralisation et à la croissance économique a favorisé l'éclosion d'une multitude de comités et de groupe d'études qui laissent une grande place aux experts externes et aux entreprises.

L'APEC peut être décrite comme une organisation dont la structure est souple et informelle et dont le processus décisionnel a un caractère consensuel et volontariste favorisant la conclusion d'accords respectueux de la diversité des économies membres. Dans cette optique, l'APEC est similaire à l'ASEAN, sauf que la première a été créée à des fins économiques tandis que la seconde l'a été à des fins de stabilité et de sécurité régionale.

Les principaux acteurs et le membership

Le «membership» de l'APEC est unique : la présence des trois Chine (Hong Kong, Taïwan et la République populaire de Chine) est tout à fait exceptionnelle et elle fait de cette organisation un outil stratégique dans les relations entre l'Asie et les États-Unis. Le membership est aussi très hétérogène et rappelle beaucoup plus la constitution des organisations internationales que celle des institutions régionales comme l'OCDE et l'Union européenne.

Les principaux acteurs sont immanquablement les États-Unis, le Japon et la Chine. Leurs objectifs et leurs intérêts à l'égard de l'APEC diffèrent énormément. Pour les premiers, l'APEC est un outil pour ouvrir les marchés asiatiques aux exportations et aux IDE américains. Pour le deuxième, l'APEC est un moyen de renforcer sa présence en Asie tout en favorisant l'ouverture du marché américain à ses produits (de plus en plus fabriqués en Asie). Pour la Chine, l'organisation représente une étape importante vers son admission à l'OMC.

Les pays membres de l'ASEAN forment un groupe important, moins par leur poids économique que par le fait qu'ils constituent le noyau de l'APEC. Sans l'ASEAN, l'APEC n'existerait pas. C'est en grande partie sous l'influence de ces pays que l'APEC est devenue une organisation de nature consensuelle, volontariste et peu légalisée.

La Corée et Taiwan sont des acteurs intermédiaires. Ils ont un niveau de développement qui se rapproche de plusieurs pays développés et leur parts importantes dans les exportations mondiales donnent à l'APEC un rôle important dans l'économie mondiale. Depuis l'adhésion de la Corée à l'OCDE, l'APEC n'apparaît plus aussi

importante aux dirigeants sud-coréens, mais elle demeure un cadre stratégique pour la réussite des réformes économiques en cours.

Enfin, le Vietnam est trop souvent ignoré des discussions portant sur l'avenir de l'APEC et de l'Asie en général. Pourtant, avec ses 76 millions d'habitants et une économie en forte croissance (moins maintenant qu'avant la crise de 1997-98), le Vietnam aura d'ici une décennie un poids économique considérable en Asie. Son adhésion à l'APEC en 1995 a été considérée comme une première étape à son intégration à l'économie mondiale et à la normalisation de ses relations avec les États-Unis.

Ainsi, au sein de l'APEC, s'entrechoquent, en plus des deux visions signalées ci-dessus, une multitude d'intérêts économiques et stratégiques résultant de la présence d'une diversité d'économies et de régimes. Il y a constamment des tensions intra-APEC, d'une part entre les «grands» États et les «petits» États, et d'autre part entre les économies développées et les économies en développement. Dans les deux cas, des intérêts trans-géographiques et trans-géopolitiques se regroupent de façon circonstancielle et *ad hoc* selon les enjeux. La position de la Chine est particulière dans la mesure où les pays de l'ASEAN craignent, depuis la crise asiatique, un détournement des investissements étrangers vers celle-ci et, où d'autre part, les pays développés cherchent à réformer, par le biais, entre autres, de l'APEC, son régime politique et son système économique pour l'intégrer solidement à l'économie mondiale.

Le régionalisme Asie-Pacifique

La question du régionalisme n'est pas apparue avec l'APEC. Celle-ci est plutôt le résultat de plusieurs initiatives dont la caractéristique principale est la promotion d'un régionalisme ouvert et *de facto*. À cet égard, la *Pacific Trade and Development Conference* (PAFTAD), le *Pacific Basin Economic Council* (PBEC) et la PECC ont toujours favorisé une intégration de la région par le truchement des entreprises et l'ouverture de la région au commerce international.

Le régionalisme ouvert de l'APEC (qui est la source, il faut le noter, de plusieurs débats théoriques sur sa nature et son originalité) cherche à construire une communauté

régionale et à favoriser l'intégration des économies entre elles et avec l'économie mondiale par le truchement :

- D'un dialogue informel et constructif dans le cadre d'un processus décisionnel peu légalisé ;
- D'un membership ouvert à tous les pays de région (en principe du moins) et aux nombreux autres acteurs, en particulier les entreprises ;
- D'un rapprochement économique et politique des pays membres ;
- De la promotion d'une intégration économique *de facto* sous la gouverne des forces du marché.

La coopération économique et technique (ECOTECH)

La coopération économique a toujours été au centre des préoccupations de l'APEC, et ce, malgré qu'elle ait été reléguée à l'arrière-scène avec l'intérêt grandissant des membres pour la libéralisation des échanges. Cependant, l'ampleur des activités de l'APEC dans ce domaine et l'implantation continuelle de nouveaux projets tranchent avec l'immobilisme des programmes de libéralisation depuis 1998.

Le Japon et les pays asiatiques sont les principaux promoteurs du programme ECOTECH. En grande partie parce qu'il permet à la fois de hausser les capacités industrielles et technologiques des pays en développement et, à la fois, de répondre aux besoins, en ressources humaines, en infrastructures et en fournisseurs, des firmes japonaises dans la région. Les six principaux domaines d'intervention sont :

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

Sur l'initiative du Japon, l'APEC a proposé en 1999 un cadre de travail sur la sécurité économique relié à cinq secteurs précis : l'alimentation, l'énergie, l'accroissement de la population, l'environnement et la croissance économique. L'objectif est d'analyser les conséquences sur le développement d'une variation importante de l'offre dans ces secteurs

Finalement, à la suite de la crise de 1997-98, les pays asiatiques et le Japon ont avancé de nouvelles propositions en matière de coopération financière, faisant ainsi avancer à un niveau plus élevé la coopération économique en général au sein de l'APEC.

La libéralisation des échanges

Lors de la création de l'APEC en 1989, la libéralisation des échanges et la facilitation des investissements n'étaient pas à l'ordre du jour, malgré l'intérêt des pays membres pour une ouverture de la région en accord avec les règles du GATT. A partir de 1993, sous l'impulsion des États-Unis, il a été décidé de mettre en place un commerce libre et ouvert d'ici 2010 pour les pays développés et d'ici 2020 pour les autres. Chaque pays doit présenter, sur une base volontaire, un plan d'action en matière de libéralisation (ce qui est fait). Il n'existe pas, toutefois, de mécanismes contraignants pour faire respecter les engagements des pays. En 1997 au sommet de Vancouver, un programme de libéralisation sectorielle anticipée a été accepté, mais les nombreux conflits d'interprétation sur la nature de ce programme laissent peu d'espoir pour sa réalisation.

En ce qui a trait aux investissements, l'APEC a adopté des principes non-contraignants dans plusieurs domaines dont la transparence, l'expropriation, l'évitement d'une double taxation, la non-discrimination entre les économies, etc. Cependant, ceux-ci peuvent être acceptés sur une base volontaire mais l'APEC considère cette acceptation comme un engagement à les mettre en pratique.

Enfin, depuis la crise asiatique et le repli de plusieurs pays asiatiques sur des politiques nationales souvent en contradiction avec celles de leurs voisins, le processus de libéralisation et de facilitation stagne et les objectifs de Bogor apparaissent de plus en plus désuets, surtout avec l'intérêt grandissant de ces pays pour des ALE. Lors de la

dernière réunion ministérielle de juin 2000, rien n'a été fait pour redonner un peu de vigueur au processus de libéralisation et au projet de création d'une zone de libre-échange en Asie-Pacifique.

Les relations commerciales

Le poids économique de l'APEC dans l'économie mondiale est impressionnant. Le commerce intra-APEC représente 54 % du commerce mondial et ses pays membres reçoivent plus d'IDE que tout autre regroupement régional. Mais ces chiffres sont trompeurs : l'APEC est un amalgame de sous-régionalismes économiques et les flux commerciaux suivent trois *patterns* (si on exclut l'ALENA) qui n'ont pas nécessairement de liens directs avec l'APEC.

Premièrement entre les États-Unis et l'Asie. Les premiers sont un marché stratégique pour les exportations de la seconde et, en retour, l'Asie représente une destination privilégiée pour les IDE et les capitaux américains.

Deuxièmement, entre le Japon et l'Asie. L'Asie est, depuis l'année dernière, le principal partenaire du Japon pour les exportations et les importations. Les IDE du Japon dans la région sont cependant en forte baisse ; les entreprises japonaises rationalisent leurs opérations pour faire face à l'augmentation de la concurrence pour leurs produits dans le monde, entre autres, en transférant leurs unités productives de la région de l'ASEAN vers la Chine. Au contraire des États-Unis, le Japon engrange continuellement un surplus commercial important avec l'Asie (sauf avec la Chine et l'Indonésie).

Enfin, le commerce intra-asiatique est en forte hausse depuis la crise et une réponse aux changements dans les avantages comparatifs des nouveaux pays industrialisés et des quatre petits tigres. La part du commerce intra-régional est comparable aux taux européens et nord-américain.

Le poids du Canada dans l'APEC n'est pas négligeable. L'économie canadienne est la quatrième en importance, mais ses relations commerciales sont en grande partie concentrées sur les États-Unis. Tout de même, en excluant ceux-ci, les marchés de

l'APEC représentent 13,1 % (52,7 milliards \$ C) des importations et 5,2 % (20,8 milliards \$C) des exportations canadiennes. Les IDE du Canada dans la région de l'APEC (excluant les États-Unis) sont en forte hausse depuis l'année dernière et celui-ci été le pays, en 2000, dont les exportations vers la Chine ont le plus augmenté, ce qui signale un intérêt croissant des entreprises canadiennes pour ce pays.