

L'intégration économique de la région Asie-Pacifique

Jeffrey J. Schott¹

Résumé

En novembre 1993, la réunion à Seattle des chefs d'Etat représentant les pays membres de l'APEC a relancé les projets de coopération régionale. Ce nouvel élan donné à l'APEC s'inscrit dans le prolongement d'autres initiatives régionales telles que la conclusion de l'ALENA en 1993 et la poursuite de l'intégration au sein de l'Union européenne. Mais quelle est la nature exacte de ce rapprochement dans le cas de l'APEC et quelle forme prendra-t-il probablement dans les années à venir ? L'histoire des tentatives d'intégration régionale dans l'Asie-Pacifique montre que celles-ci se sont traduites soit par la conclusion d'accords officiels, tel l'accord commercial entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie qui a depuis 1983 aboli tout obstacle au commerce des marchandises et assoupli les échanges de services ; soit par la constitution de zones économiques régionales dont les contours ne correspondent pas nécessairement aux limites des Etats mais qui ont en commun une forte croissance de leurs échanges. Comment se situe l'APEC dans ce contexte ?

Sur le plan institutionnel, les douze pays fondateurs de 1989, qui sont maintenant dix-sept, ont toujours voulu conserver un caractère très souple à cette coopération dotée d'une structure administrative des plus réduites. Celle-ci s'est néanmoins un peu étoffée en 1992 avec la création d'un secrétariat à Singapour et la désignation d'un groupe de personnalités chargé de réfléchir à l'avenir de l'APEC. Le sommet de Seattle a marqué une nouvelle étape dans le renforcement de ces structures par l'instauration d'un sommet annuel de l'APEC et la création d'un Comité chargé d'élaborer des propositions en matière de commerce et d'investissement.

1. Jeffrey J. Schott est Senior Fellow à l'Institute for International Economics, Washington.

Droits de reproduction, Institute for International Economics, 1993. Tous droits réservés. L'auteur remercie Gautam Jaggi pour la contribution importante qu'il a apportée à cet article par ses recherches.

La traduction de ce texte a été assurée par Renée Labatut.

Sur le plan économique, les échanges commerciaux dans cette zone ont quasiment triplé de 1980 à 1992. Ces échanges intra-zone représentent 75 % du commerce total des pays membres, contre 58 % en 1980. Le total des exportations de l'APEC est passé de 30 à 40 % du commerce mondial en douze ans.

Sur le plan politique, des divergences de vue assez nettes s'expriment quant à la forme que devrait prendre l'intégration régionale : pour les uns – Canada, Etats-Unis et Australie – il faut consolider la coopération et engager une libéralisation ambitieuse des échanges ; pour les autres – Malaisie en tête et membres de l'ASEAN – il faut plus élargir que consolider l'APEC.

Le rapport remis en septembre 1993 aux responsables politiques des Etats membres et dont les principales conclusions sont présentées ici, envisage la libéralisation du commerce et des investissements, avec, à terme, la création d'une zone de libre-échange.

A l'issue des débats qui ont marqué l'année 1993, il semble que l'intégration dans la région Asie-Pacifique, si elle devait déboucher sur une forme de « communauté économique », ne ressemblerait en rien à la conception imaginée par les Douze en Europe. Elle comportera probablement des programmes de coopération régionale, des initiatives pour libéraliser les échanges commerciaux et les investissements ; elle ne s'accompagnera pas de la création d'une structure administrative et juridique contraignante, et l'évolution vers une zone de libre-échange n'est pas envisagée pour l'instant.

L'intégration économique de la zone Asie-Pacifique reflète la diversité économique, politique et culturelle des Etats qui la constituent et s'oppose radicalement aux initiatives entreprises actuellement pour la construction de l'Union européenne (UE). Aucun visionnaire comme Jean Monnet n'a formé de projet d'intégration économique et politique à l'échelle régionale ; en réalité, les gouvernements ont, pour la plupart, résisté aux regroupements intra-régionaux et rejeté la mise en place d'institutions complexes. Le renforcement des liens dans la région Asie-Pacifique, à travers le commerce et les investissements, découle des opportunités créées par le marché au sein d'économies qui enregistrent les plus forts taux de croissance et qui se développent dans le cadre d'un système global d'échanges commerciaux.

La multiplication des accords régionaux en Europe et en Amérique du Nord n'a pas manqué de faire naître des spéculations sur l'émergence d'initiatives de même ordre en Asie de l'est. Ces analyses n'ont toutefois pas appréhendé à la fois la dépendance de ces pays à travers leurs échanges par rapport à l'Amérique du Nord et à l'Europe, ainsi que les liens commerciaux et financiers complexes qu'ils ont déjà tissés entre eux. Dans la zone Asie-Pacifique, le processus suit de multiples

voies et revêt des formes très variées, traduisant littéralement le mot d'ordre qui préconise de « laisser éclore un millier de fleurs ». La présente étude brosse un bref résumé de l'historique et des résultats de l'initiative relative à la Coopération économique dans la zone Asie-Pacifique (APEC) ¹, ainsi que de ses perspectives à court terme.

TABLEAU 1

L'APEC, principales données économiques en 1991

	PIB nominal (en milliards de US \$)	Population (en millions)	PIB par tête (US \$)
Australie	297,78	17,34	17173
Brunei *	3,30	0,26	12891
Canada	575,74	26,50	21726
Chine **	407,67	1122,40	363
Hong Kong	81,47	5,80	14047
Indonésie	123,77	187,76	659
Japon	3125,35	123,92	25221
Malaysie	47,90	18,33	2613
Mexico	298,63	86,20	3464
Nouvelle-Zélande	41,99	3,38	12423
Papouasie-Nouvelle-Guinée	3,79	3,90	971
Philippines	50,95	62,87	810
Singapour	37,54	2,76	13600
Corée du Sud	284,08	43,27	6564
Taiwan	174,28	20,60	8460
Thaïlande	93,30	56,92	1408
Etats-Unis	5629,50	250,00	22518
Total	11273,67	2032,21	—

* Données de 1990

** PNB

Sources : US International Trade Commission, « East Asia : Regional Economic Integration and Implications for the United States ».

FMI, « International Financial Statistics », différents numéros, « World Resources », 1992-1993.

FMI, « Government Financial Statistics Yearbook », 1992.

Republic of China, « Financial Statistics, Taiwan District », mars 1993.

Banque mondiale, « World Tables », 1993.

1. Pour la liste complète des pays membres de l'APEC et autres regroupements régionaux, voir dans ce numéro. J.-R. Chaponnière, NDLR.

TABLEAU 2

L'Union européenne, principales données économiques en 1991

	PIB nominal (en milliards de US \$)	Population (en millions)	PIB par tête (US \$)
Belgique	196,5	10,01	19640
Danemark	131,9	5,15	25592
France	1191,4	57,05	20883
RFA	1553,8	63,89	24320
Grèce	68,8	10,27	6700
Italie	1133,4	57,11	19845
Irlande	43,0	3,52	12202
Luxembourg	8,9	0,39	22821
Pays-Bas	285,4	15,07	18938
Portugal	68,9	9,81	7021
Espagne	525,9	39,03	13476
Royaume-Uni	1008,8	57,65	17499
Total	6216,7	328,95	18 899

Source : OCDE, « OECD in Figures : Statistics on the Member Countries », 1992.

La zone Asie-Pacifique est plus vaste et plus diverse que l'Union européenne. L'APEC rassemble autant de pays que l'Union européenne et l'AELE réunies et ses membres représentent un large éventail de religions et de cultures. Les Etats membres de l'APEC couvrent d'est en ouest une distance de plus de 11 000 km et leur superficie va de 9 959 400 km² pour le Canada à 39 km² pour Singapour.

Les disparités qui existent entre les Etats membres de l'APEC en matière de développement économique et de régimes politiques sont également criantes. Les tableaux 1 et 2 montrent que les pays de l'APEC affichent un PIB cumulé presque deux fois supérieur à celui de l'Union européenne. Au sein de la région, les écarts de taille et de niveau de développement entre les économies de l'APEC sont aussi beaucoup plus élevés qu'entre les Etats membres de l'Union européenne ; les différences de régimes politiques sont aussi frappantes. Le PIB des Etats-Unis,

première économie de l'APEC, représente environ 1 700 fois celui du sultanat de Brunei ; au sein de l'Union européenne, le PIB de l'Allemagne équivaut environ à 175 fois celui du Luxembourg. De même, le PIB par habitant du Japon est égal à 70 fois celui de la Chine ¹, tandis que celui du Danemark représente moins de 4 fois celui de la Grèce. Enfin, la diversité des régimes politiques coexistant au sein de l'APEC, qui vont de la démocratie – de règle aux États Unis – à l'autocratie en vigueur à Singapour, en passant par le néo-communisme/semi-socialisme chinois, contraste avec l'exigence démocratique de rigueur dans l'Union européenne.

Les initiatives d'intégration régionale dans la zone Asie-Pacifique

Il n'est pas étonnant, dans une région aussi diversifiée que l'Asie-Pacifique, d'observer des mesures de libéralisation dont certaines ont été couronnées d'un immense succès alors que d'autres ont vu le jour laborieusement. Certains de ces arrangements ont pris la forme d'initiatives gouvernementales traditionnelles dans le domaine commercial (par exemple des accords de libre-échange), tandis que d'autres ont consisté en des mesures financières et commerciales moins formelles et suscitées par le marché.

A ce jour, l'accord commercial visant à renforcer les relations économiques entre la Nouvelle-Zélande et l'Australie ² constitue le plus efficace de ces arrangements. Depuis 1983, le CER a supprimé tous les obstacles au commerce de marchandises entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande et institué des règles exemplaires régissant les échanges bilatéraux dans le domaine des services.

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) entre le Canada, le Mexique et les États-Unis, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, paraît tout aussi prometteur. S'appuyant sur l'accord de libre-échange existant entre les États-Unis et le Canada, l'ALENA supprimera tous les droits de douane entre les pays membres d'ici 10 à 15 ans, intégrera les principaux services du secteur tertiaire et fixera des règles détaillées en matière d'investissements qui pourront servir de modèles pour les futures négociations dans le cadre du GATT et de l'APEC ³.

1. Tous les chiffres relatifs au PIB cités dans cet article ont été calculés sur la base de taux de change qui n'intègrent pas les parités de pouvoir d'achat. Les calculs faits à partir de taux exprimés en parités de pouvoir d'achat ont conduit certains analystes à obtenir des estimations plus élevées de la production de la Chine ces dernières années.

2. ANZCERTA : Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement, aussi appelé le CER.

3. Pour une analyse détaillée de l'ALENA et de ses accords annexes sur l'emploi, l'environnement et la progression des importations, voir Gary C. Hufbauer et Jeffrey J. Schott ed. (1993), *NAFTA : An Assessment*, Washington, DC : Institute for International Economics, rev., octobre.

En revanche, l'ASEAN a rencontré d'énormes difficultés pour créer une zone de libre-échange. Il a fallu plus de trente ans à cette association, qui fonctionne en grande partie par consensus, pour parvenir à un accord de libre-échange. La zone de libre-échange de l'ASEAN (*ASEAN Free Trade Area – AFTA*), enfin instituée en 1992, n'est pas comparable au CER ou à l'ALENA, en grande partie en raison du caractère non contraignant de son calendrier de libéralisation, des périodes de transition très longues et de l'absence d'engagements sur les produits sensibles. En bref, les pays membres sont convenus de négocier une zone de libre-échange mais n'ont, depuis, que peu progressé dans la mise en œuvre de leur engagement resté vague.

Indépendamment de l'initiative AFTA, le premier ministre malais M. Mahathir, a mis en place une Assemblée économique de l'Asie de l'est (*East Asian Economic Caucus – EAEC*) pour coordonner les positions des pays membres qui espèrent ainsi, en regroupant leurs ressources lors des discussions régionales et internationales, renforcer leur pouvoir de négociation. Les problèmes politiques semblent toutefois prendre le pas sur l'agenda économique de l'EAEC. Jusqu'à présent l'EAEC a constitué un forum où la Malaisie exprime ses préoccupations concernant la domination des pays occidentaux sur l'APEC mais on ignore si cette assemblée est appelée, ou non, à prendre une importance économique.

Outre ces accords officiels, l'Asie du sud-est a récemment vu se multiplier les arrangements plus informels sous la forme de zones économiques sub-régionales. Contrairement aux accords entre Etats souverains, ces zones économiques regroupent souvent des régions voisines, plutôt que la totalité des pays eux-mêmes et cherchent à stimuler le développement sub-régional en encourageant une croissance importante des échanges et des investissements transfrontières. Parmi les exemples de zones économiques sub-régionales, il faut noter le triangle de croissance SIJORI qui couvre Singapour, la province malaise de Johor et la province indonésienne de Riau ; la zone économique élargie de la Chine du sud qui comprend la région côtière méridionale de la Chine, Taiwan et Hong Kong ; et la zone économique de la mer Jaune qui regroupe le nord de la Chine, le Japon et la Corée du sud ¹.

1. Pour une discussion plus approfondie des zones économiques sub-régionales, voir Chia Siow Yue et Lee Tsao Yuan (1993), « Subregional Economic Zones : A new Motive Force in Asia-Pacific Development » dans *Pacific Dynamism and the International Economic System*, C. Fred Bergsten et Marcus Noland editors, Washington, DC, Institute for International Economics.

L'évolution de l'APEC

L'APEC a été fondée à la fin de 1989, en réponse à une initiative australienne visant à créer un forum intergouvernemental du Pacifique. Le tableau 3 résume les principaux développements survenus lors des réunions successives de l'APEC entre 1989 et 1993. Réunissant à l'origine douze pays, l'APEC s'est élargie et compte à présent 17 membres : Australie, Brunei, Canada, Chine, Hong Kong, Indonésie, Japon, République de Corée, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Singapour, Taiwan, Thaïlande, Etats-Unis. Le Mexique et la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont adhéré en novembre 1993 lors de la réunion ministérielle qui s'est tenue à Seattle ; le Chili rejoindra le club à la prochaine réunion des ministres prévue en 1994 mais toute nouvelle adhésion sera repoussée à 1996 au plus tôt.

Au départ l'APEC était considérée comme une assemblée purement consultative, susceptible d'évoluer à terme vers une organisation asiatique sur le modèle de l'OCDE. En raison de la réticence de nombreux pays membres à transformer l'APEC en une bureaucratie lourde, l'organisation a adopté un profil bas en assumant des tâches comme la collecte de l'information et en constituant un forum régional ouvert aux membres désireux de se consulter sur les négociations du GATT. Au cours de ses deux premières années d'existence, l'APEC a mis en place dix « groupes de travail » pour explorer des voies potentielles de coopération. Au cours des deux dernières années, toutefois, des mesures prudentes ont été adoptées visant à renforcer la structure institutionnelle de l'organisation. En 1992, les membres de l'APEC ont constitué un petit secrétariat à Singapour. Ils ont également formé un « groupe de personnalités éminentes » chargées de réfléchir au développement futur de l'APEC et de recommander des initiatives à court et long terme pour encourager le renforcement des relations commerciales et financières au sein de la zone. La réunion des ministres qui s'est tenue en 1993 à Seattle a mis en place un Comité pour le commerce et les investissements et engagé, pour la première fois, les pays membres à tenir régulièrement des réunions au « sommet ».

L'évolution de l'APEC vers une structure renforcée suit l'explosion spectaculaire des échanges et des investissements entre les pays du bassin Pacifique. Les échanges commerciaux au sein de l'APEC ont été quasiment multipliés par trois, passant de 340 milliards de dollars en 1980 à 996 milliards de dollars en 1992 (tableaux 4 et 5). Au cours de cette période, les échanges intra-zone ont progressé, de 18 % à 26 % du commerce mondial, tandis que la totalité des exportations de l'APEC a augmenté, passant de 30 % à 40 % des échanges mondiaux.

Les échanges intra-zone représentent aujourd'hui près des deux-tiers du commerce total des pays membres, contre 58 % en 1980. Le commerce des Etats-Unis vers les pays de l'APEC équivaut par exemple, à près de la moitié des exportations américaines ; pour le Japon, le ratio s'établit à près de 60 % ; pour la Corée et les pays de l'ASEAN réunis, environ 65 % ; et pour Taiwan, presque 75 %.

TABLEAU 3

Les réunions de l'APEC

Date	Lieu	Représentation	Résultats significatifs
Novembre 1989	Canberra (Australie)	Ministres de l'Economie et des Affaires étrangères	<ul style="list-style-type: none"> - Participation de douze pays (Australie, Brunei, Canada, Indonésie, Japon, Corée du Sud, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Singapour, Thaïlande, Etats-Unis). - Accord en vue d'explorer les moyens d'accroître la coopération économique régionale et de renforcer l'intégration.
Juillet 1990	Singapour	Ministres de l'Economie et des Affaires étrangères	<ul style="list-style-type: none"> - Définition de sept « chantiers » pour améliorer la coopération dans les domaines suivants : données concernant le commerce et les investissements, promotion des échanges commerciaux, transferts de technologies et financiers, développement des ressources humaines, énergie, préservation des ressources de la mer et télécommunications. - Décision de procéder à des consultations sur les positions respectives des Etats membres concernant les négociations de l'Uruguay Round.
Novembre 1991	Séoul (Corée du Sud)	Ministres de l'Economie et des Affaires étrangères	<ul style="list-style-type: none"> - Elargissement de l'APEC qui accueille la République populaire de Chine, Hong Kong et Taiwan. - Rajout de trois nouveaux programmes de travail dans les domaines du transport, du tourisme et de la pêche.
Septembre 1992	Bangkok (Thaïlande)	Ministres de l'Economie et des Affaires étrangères	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'un secrétariat permanent de l'APEC à Singapour. - Mise en place d'un « groupe de personnalités éminentes » pour forger une vision à moyen terme de l'APEC (à l'horizon 2000).
Novembre 1993	Seattle (Etats-Unis)	Responsables des administrations des Douanes	<ul style="list-style-type: none"> - Négociations sur la mise en œuvre d'un réseau de données et de procédures douanières informatisé, le renforcement de la coopération douanière et la suppression du commerce de marchandise d'origine non identifiée, de contrefaçons et d'espèces menacées.
Novembre 1993	Seattle (Etats-Unis)	Ministres de l'Economie et des Affaires étrangères	<ul style="list-style-type: none"> - Adoption de la « Déclaration sur le cadre des investissements et des échanges réalisés au sein de l'APEC ». - Adhésion du Mexique et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. - Acceptation de la future adhésion du Chili en 1994 et établissement d'un moratoire de trois ans concernant tout nouvel élargissement de l'APEC. - Elaboration de la « Déclaration des ministres de l'APEC sur l'Uruguay Round » proposant de faciliter l'accès aux marchés existants dans de nombreux secteurs de biens et de services de manière à favoriser le succès et l'achèvement rapide des négociations.
Novembre 1993	Seattle (Etats-Unis)	Chefs d'Etat (Hong Kong, la Malaisie et Taiwan sont représentés par des ministres)	<ul style="list-style-type: none"> - Une nouvelle mission de réflexion sur les moyens d'encourager le commerce et les investissements dans la région est confiée au GPE. - Décision de convoquer une réunion des ministres des Finances de l'APEC. - Accord en vue d'établir un <i>Pacific Business Forum</i> pour identifier les domaines de croissance du commerce et des investissements ; un programme d'éducation de l'APEC pour développer la coopération régionale dans le domaine de l'enseignement supérieur ; et un <i>Business Volunteer Program</i> propre à l'APEC pour promouvoir la coopération en matière de développement des ressources humaines.

TABLEAU 4

L'APEC, matrice des échanges par pays, 1980

En millions de dollars

Destination Origine	Australie	Brunei	Canada	Chine	Hong Kong	Indonésie	Japon	Malaysia	Nouvelle- Zélande	Philippines	Singapour	Corée du Sud	Taiwan	Thaïlande	États- Unis	APEC	Monde	
Australie *																		22 031
Brunei	27																	4 589
Canada	556	0																67 730
Chine	244	0																14 521
Hong Kong	452	10																19 724
Indonésie	397	1																17 002
Japon	3 407	89																130 435
Malaysia	219	23																12 960
Nelle-Zélande	692	0																5 788
Philippines	94	3																19 377
Singapour	605	277																17 505
Corée du Sud	197	0																19 611
Taiwan	716	0																6 501
Thaïlande	69	9																220 781
États-Unis	4 434	70																569 641
APEC	12 109	485																636 722
Monde	22 491	573																1 893 500

* Le commerce bilatéral pour Taiwan inclut le commerce de la Nouvelle-Zélande
Sources : FMI, « Direction of Trade Statistics », différents numéros et « IMF Trade Database ».

TABLEAU 5

L'APEC, matrice des échanges par pays, 1992

En millions de dollars

Destination Origine	Australie	Brunei	Canada	Chine	Hong Kong	Indonésie	Japon	Malaysia	Nouvelle- Zélande	Philippines	Singapour	Corée du Sud	Taiwan	Thaïlande	Etats- Unis	APEC	Monde
Australie	30																44 860
Brunei	627	498	1	5	1	0	1 356	2	0	115	204	318	70	206	28	2 355	2 364
Canada	1 418	11	652	1 925	501	383	7 647	267	137	190	293	1 272	1 178	303	101 292	116 514	135 650
Chine	882	36	2 082	20 511	37 464	519	16 973	973	234	246	2 233	2 679		982	8 590	72 975	86 220
Hong Kong	867	13	526	1 411	776	807	2 047	910	126	1 221	3 443	2 133	1 781	1 165	27 582	64 726	70 070
Indonésie	7 056	160	7 075	11 967	20 778	5 581	12 238	556	66	186	2 651	2 253	1 407	242	4 276	27 268	32 860
Japon	649	153	360	774	1 540	564	6 555	8 127	1 115	3 321	12 982	17 786	21 790	10 384	96 715	225 037	364 130
Malaysia	1 892	5	142	185	216	139	1 709	268	113	488	9 510	1 583	1 829	1 590	7 610	33 298	45 840
Nelle-Zélande	121	1	218	149	422	43	2 303	212	16	90	251	405	237	111	1 221	6 794	10 820
Philippines	1 017	609	516	1 124	4 591	1 868	3 095	6 288	205	511	2 693	1 213	305	109	4 117	8 585	11 790
Singapour	1 138	2	1 660	2 382	5 186	1 166	11 597	1 122	145	705	2 693	1 213	1 695	3 289	10 510	36 530	60 430
Corée du Sud	1 428	8	1 643	15 416	15 416	1 215	8 894	1 600	244	1 023	2 507	1 130	2 301	1 472	15 785	47 353	71 720
Taiwan	501	22	407	346	1 389	262	5 950	766	65	140	2 639	535	825	1 810	23 572	60 510	81 473
Thaïlande	8 980	498	90 157	8 895	9 128	3 056	52 693	6 257	1 786	2 755	10 562	16 093	15 771	4 351	6 826	20 673	33 630
Etats-Unis	26 625	2 042	116 137	51 186	98 879	16 962	145 466	28 115	6 330	11 570	52 825	50 512	51 245	26 765	311 831	996 489	1 520 427
APEC	40 756	2 267	126 060	84 900	115 610	21 970	208 040	31 680	7 960	15 400	67 900	67 510	71 999	37 010	526 560	1 425 622	3 876 200
Monde																	

Sources : FMI, « Direction of Trade Statistics », différents numéros.

La croissance accélérée des économies de l'est asiatique au cours de cette période explique en grande partie cette progression, mais constitue néanmoins des bases solides sur lesquelles peuvent s'appuyer les initiatives régionales de l'APEC¹.

Les actions futures de l'APEC en vue d'une libéralisation devront concilier les opinions largement divergentes de ses membres. Un point d'achoppement majeur entre les Etats membres fait écho aux débats intra-européens sur les questions de « l'élargissement » et de la « consolidation » du processus d'intégration. Les Etats-Unis sont devenus les partisans les plus enthousiastes de la « consolidation ». Ils souhaitent voir l'APEC adopter un agenda beaucoup plus ambitieux en matière de libéralisation et soutiennent l'idée d'une évolution à terme vers une communauté économique asiatique.

L'Australie et le Canada partagent le souhait des Etats-Unis de libéraliser les échanges commerciaux et de resserrer les liens trans-pacifiques. La principale opposition aux propositions de renforcement émane de la Malysie et, dans une moindre mesure, des pays de l'ASEAN qui craignent les implications de l'APEC sur leur zone de libre-échange (AFTA) embryonnaire. S'appuyant sur une idée lancée par Margaret Thatcher, le premier ministre malais M. Mahathir, préconise au contraire un élargissement de l'APEC, avec comme objectif affiché, de contre-carrer les efforts de consolidation.

■ Le rapport du groupe de personnalités éminentes

En septembre 1993, le groupe de personnalités éminentes (GPE)² a transmis aux ministres de l'APEC un rapport intitulé *Une vision pour l'APEC : vers une communauté économique de la zone Asie-Pacifique*. Le rapport préconise une série d'initiatives audacieuses visant à libéraliser le commerce et les investissements avec, comme dessein, d'instaurer à terme le libre-échange dans la zone. Le GPE recommande à l'APEC d'évoluer dans un cadre cohérent avec le GATT et d'étendre les mesures de libéralisation aux secteurs non couverts par celui-ci, tels les investissements. Le GPE conseille également de renforcer les regroupements sub-régionaux existants. Il souligne expressément qu'il ne prône pas des changements aussi fondamentaux que ceux recherchés dans le cadre du Marché unique de l'Union européenne ; il n'est pas question d'union économique et monétaire, ou d'infrastructure administrative et législative complexes sur le modèle de l'Union européenne (encadré).

1. Jeffrey Frankel (1991), « Is a Yen Bloc Forming in Pacific Asia ? » dans *Finance and the International Economy*, The AMEX Bank Review prize Essays, R. O'brien editor, London : Oxford University press.

2. Pour la composition du groupe, voir dans ce numéro I. Yamazawa, p. 10, NDLR.

Une vision pour l'APEC : les recommandations du groupe de personnalités éminentes

Le rapport du groupe de personnalités éminentes remis aux ministres de l'APEC recommande aux membres de l'association de :

- Réaffirmer leur engagement envers le système du GATT et contribuer au succès de l'Uruguay Round en acceptant, si nécessaire, des compromis ; susciter un nouveau cycle de négociations au GATT d'ici la fin 1995 ; renforcer les réglementations régissant les accords régionaux.

- Poursuivre le processus de libéralisation commerciale au sein de l'APEC, conformément aux principes du GATT et selon un calendrier arrêté jusqu'en 1996 avec comme objectif ultime l'instauration du libre-échange ; mettre l'accent sur les questions non traitées par le GATT.

- Adopter un code des investissements propre à la zone Asie-Pacifique pour réduire le coût du commerce et des investissements dans la région, fondé sur les principes de transparence, de non-discrimination, de droit d'établissement et de traitement national.

- Définir un mécanisme efficace de règlement des litiges, reposant soit sur le compromis Dunkel soit sur les modèles de l'ALENA ou de l'accord américano-canadien.

- Poursuivre la coopération en matière de politique macro-économique avec pour objectif de faciliter la libéralisation des échanges commerciaux et d'ajuster les déséquilibres régionaux.

- Collaborer sur les questions de concurrence et exploiter les expériences mises en place soit dans le cadre de l'accord commercial Australie-Nouvelle-Zélande, soit dans le cadre de l'Union européenne.

- Parvenir à la reconnaissance mutuelle des normes techniques des produits pour ce qui est de la qualité et de la sécurité, s'agissant notamment d'industries clés comme les télécommunications, le fret et la sécurité aérienne.

- Mener à bien la coopération en matière de politique de l'environnement par des échanges d'informations, des programmes conjoints sur les nouvelles technologies, l'élaboration de protocoles d'expérimentation, de normes et de règlements sur l'environnement.

- Définir, en collaboration avec les groupes subrégionaux, les modalités concernant les règles d'origine des marchandises.

- Examiner, au cours de réunions ministérielles annuelles, la validité des recommandations proposées par le groupe des personnalités éminentes.

- Canaliser les ressources nécessaires pour assurer une offre équilibrée d'infrastructure publique.

- Encourager les ministres de l'Economie, du Commerce et des Finances des pays membres à assumer un rôle de plus en plus important lors des réunions annuelles.

- Tenir des réunions informelles au plus haut niveau au moins tous les trois ans.

- Assumer la responsabilité financière collective du secrétariat de l'APEC à l'issue de trois ans de fonctionnement, afin de maintenir professionnalisme et efficacité.

- Limiter les activités de recherche de l'APEC à quelques domaines clés au lieu de lancer dix projets.

Les recommandations du GPE sont de trois ordres :

- les dispositions prêtes à être mises en œuvre, notamment les mesures d'incitation commerciales ;
- les questions sur lesquelles les gouvernements devraient se pencher avec une attention accrue à moyen terme, comme un code des investissements et des mesures relatives à la politique de concurrence ;
- et les objectifs à long terme comme la création d'une zone de libre-échange dans la région.

Le GPE préconise notamment :

- de libéraliser les échanges dans la région, sans pour autant poursuivre l'objectif à long terme de créer une zone de libre-échange, et il incite les membres de l'APEC à fixer une date limite pour atteindre ce but d'ici 1996 ;
- de lancer un programme de mesure d'incitations commerciales, y compris un code d'investissement propre à l'APEC, d'initialiser des rencontres officielles régulières, d'établir une coopération sur le règlement des litiges, d'harmoniser les normes et la politique de la concurrence ;
- de promouvoir une coopération technique comprenant des programmes d'échanges éducatifs ;
- d'organiser des conférences au sommet fréquentes, d'appliquer un moratoire sur l'élargissement de l'organisation et de mettre en place un secrétariat permanent afin d'initier un processus d'institutionnalisation modéré.

Les perspectives de L'APEC

Les rencontres de 1993 à Seattle pourraient bien constituer un tournant décisif pour l'APEC en tant qu'organisation. La conférence au sommet qui a suivi la réunion des ministres a apporté un soutien politique énergique à la « poursuite du développement de l'APEC comme forum ayant pour vocation de produire des avantages économiques tangibles pour la région ». Le *Rapport des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'APEC sur les perspectives économiques*¹ reconnaît « l'unité de vues croissante entre les Etats membres » et annonce l'instauration « d'une communauté des économies de la zone Asie-Pacifique » qui œuvre pour réaliser des objectifs communs en matière d'expansion économique au sein de la zone, met en place des réformes dans le domaine des échanges commerciaux et des investissements, de l'éducation et de l'environnement.

Il importe cependant de distinguer la « communauté économique » de la zone Asie-Pacifique dont le président Clinton s'est fait le défenseur pour la première

1. *APEC Leader's Economic Vision Statement*, Seattle, novembre 1993.

fois, lors de son discours prononcé avant le sommet de Tokyo à l'université Waseda en juillet 1993, de son homonyme européen. La vision de l'APEC :

- ne comprend pas l'intégration politique et économique réalisée au sein de la Communauté européenne ou promise par le traité de Maastricht ;
- ne s'engage pas à céder des compétences nationales à des organismes supranationaux ;
- ne prévoit pas de doter l'APEC d'une structure légale contraignant les États membres au sein d'une « communauté » intégrée.

Ses dirigeants considèrent au contraire l'APEC comme une grande famille, composée de pays indépendants poursuivant des objectifs et prônant des valeurs complémentaires, travaillant de concert pour améliorer le bien-être de tous. A cet égard, la vision de l'APEC est résolument asiatique, encourageant la coopération sans mettre en œuvre les mesures légales qui rendraient celle-ci obligatoire.

La réunion des ministres de l'APEC a adopté les premières mesures importantes visant à établir une « communauté » de ce type. Les États membres ont d'abord négocié une série de réformes commerciales, dont l'application est soumise à des critères de réciprocité de la part des autres participants, qui ont vocation à promouvoir le succès des négociations menées dans le cadre de l'Uruguay Round. Les déclarations des ministres de l'APEC concernant l'Uruguay Round sont la preuve que l'organisation s'est déjà transformée en un forum de négociations à même de prendre des décisions pour réduire les obstacles au commerce et non simplement d'en discuter.

L'APEC a aussi adopté, de façon implicite, un vaste programme de travail visant à favoriser les échanges commerciaux et les investissements dans la région y compris les recommandations du GPE jugées prêtes à être mises en œuvre. Il en résulte que, dans un avenir proche, l'agenda de l'APEC donnera vraisemblablement lieu à des initiatives concrètes en matière de reconnaissance mutuelle des normes et des procédures d'homologation des produits, de coopération dans le domaine des politiques de la concurrence, de différences régionales concernant les règles d'origine, de coopération technique sur des projets d'infrastructure (par exemple les télécommunications) et d'élaboration éventuelle d'un code des investissements propre. Un grand nombre de ces domaines touchent naturellement aux questions déjà à l'étude dans les pays de l'OCDE et ailleurs, en vue de futures négociations au GATT. La zone APEC est susceptible de devenir un laboratoire pour tester les concepts qui présideront aux discussions commerciales globales à venir.

La réunion des ministres est enfin convenue d'étoffer la structure institutionnelle de l'APEC. La tenue de réunions annuelles au sommet a été implicitement acceptée : la réunion de 1994 se tiendra à Bali (ce qui explique peut-être la raison pour laquelle les responsables étaient si soucieux d'annualiser le processus !) et celle de 1995 au Japon. L'institutionnalisation du mécanisme des réunions au sommet n'est pas garante des résultats – comme le prouvent malheureusement les sommets du G7 – mais contraint les ministres et les fonctionnaires à s'impliquer

sérieusement dans le processus et à donner priorité aux questions à l'ordre du jour pour l'unique raison peut-être qu'ils doivent en rendre compte à leurs dirigeants politiques. Contrairement à l'exemple européen, l'APEC a cependant décidé de ne pas renforcer son maigre secrétariat pour gérer les nouvelles initiatives régionales. Les ministres de l'APEC cherchent à éviter de reproduire les difficultés d'ordre bureaucratique dans lesquelles s'engluent souvent les politiques européennes ; les Etats membres ont, au contraire, choisi de continuer à s'appuyer sur le GPE et sur un *Pacific Business Forum* récemment mis en place, pour travailler à la préparation des nouveaux programmes ; ils sous-traitent l'analyse et le développement des politiques à des associations professionnelles et des instituts de recherche.

En conclusion, la réunion de Seattle a renforcé l'APEC et lui a assigné de nouveaux objectifs. Malgré leur diversité économique et politique, ses membres reconnaissent tous la nécessité commune de commencer à construire une communauté économique. Les Etats membres de l'APEC devraient coopérer à des projets régionaux sous son égide, négocier des accords cadres pour améliorer les discussions relatives aux échanges et aux investissements, et coordonner leurs démarches vis-à-vis des réformes commerciales multilatérales menées au sein du GATT. L'évolution de l'APEC vers une zone de libre-échange réunissant l'ensemble de ses membres demeure toutefois très clairement un sujet non inscrit à l'ordre du jour.

Une « longue marche » a commencé pour l'APEC avec les mesures importantes adoptées à Seattle. Les évolutions futures devraient emprunter de multiples voies de la même manière que les initiatives visant à favoriser l'intégration régionale entraînent déjà des transformations et arrangements divers. Alors que l'Union européenne découvre les vertus tangibles de l'intégration à vitesses multiples et à géométrie variable, les pays de l'APEC prennent conscience que, durant la décennie quatre-vingt-dix, les différents groupes de pays associés traiteront des différents problèmes selon des calendriers différents.

