

LA LETTRE DU

N° 141 - DÉCEMBRE 1995

CEPII CENTRE
D'ÉTUDES PROSPECTIVES
ET D'INFORMATIONS
INTERNATIONALES

L'APEC : UN MARIAGE FORCÉ ?

Après quarante années de militantisme en faveur du multilatéralisme commercial, les Etats-Unis se sont lancés, depuis 1987, dans une série de négociations régionales : l'ALENA signée avec ses voisins de l'Amérique du Nord, le FTAA (Free Trade Area of the Americas) en cours de préparation avec le reste du continent, et l'APEC (forum de coopération économique de l'Asie pacifique), qui vient de préciser sa méthode pour construire une zone de libre-échange d'ici 2010 (ou 2020 pour les pays les moins avancés). Le quatrième sommet de l'APEC, tenu en novembre à Osaka (Japon), confirme l'importance de ce forum tout en illustrant les limites de l'approche américaine du régionalisme, qui a dû finalement être amendée pour intégrer les exigences asiatiques : flexibilité plus grande et délais plus longs que prévu. Le projet euro-américain de zone de libre-échange transatlantique, qui est encore dans les limbes, gagnerait sans doute à tirer les leçons de ce pragmatisme. Cependant, l'expérience de l'APEC n'est pas aisément transposable aux deux rives de l'Atlantique, qui ont depuis longtemps des relations commerciales relativement équilibrées. Le développement des liens entre les riverains du Pacifique souligne, par ailleurs, la faiblesse des relations entre l'Europe et l'Asie.

■ Une zone disparate et sans acquis commun

Etablie en 1989 (cf. encadré 2) par des rencontres annuelles au niveau ministériel, l'APEC était une réponse partielle au marché unique européen et aux craintes d'effondrement du système multilatéral des échanges internationaux qui s'exprimaient alors. Dans la zone Pacifique, les pays d'Asie, qui avaient fondé leur stratégie de développement sur l'exportation vers les pays développés, craignaient de voir se fermer leurs marchés. Ils étaient donc sensibles à toute initiative qui leur donnerait les moyens de faire pression pour qu'aboutissent les négociations. Leurs intérêts coïncidaient avec ceux des Etats-Unis et du Japon. Pour les Etats-Unis, il fallait en effet obtenir au plus vite l'ouverture des marchés asiatiques. Depuis le début des années quatre-vingt, leur déficit avec la zone Pacifique ne cessait de se creuser (cf. graphique). En 1993, par exemple, il frôlait les 130 milliards de dollars. Il leur fallait aussi des appuis pour surmonter les blocages des négociations avec l'Union européenne. Le Japon, pour sa part, cherchait à sortir des affrontements directs qui l'opposaient aux Etats-Unis, dans le cadre des négociations bilatérales. Enfin, l'Australie, qui a été l'initiatrice du Forum, poursuivait deux objectifs :

obtenir la libéralisation des échanges agricoles mondiaux en s'alliant aux Etats-Unis et accélérer son insertion dans le monde asiatique.

ENCADRÉ 1 - QU'EST-CE QUE L'APEC ?

Le Forum de Coopération Economique de l'Asie-Pacifique (A.P.E.C.) a vocation à réunir tous les pays riverains de l'Océan Pacifique. Sa limite de compétence est marquée à l'Ouest par les détroits indonésiens (Malacca, Lombok, la Sonde), qui séparent le Pacifique de l'Océan indien. Dans la pratique, seuls dix-huit pays en sont adhérents¹. Leur liste fait apparaître une logique d'abord économique, car ce sont les grands commerçants qui la composent. Le deuxième sommet du Forum, en novembre 1994, a gelé pour trois ans toute nouvelle adhésion.

Les Etats-Unis et la République Populaire de Chine figurant au rang des adhérents, l'APEC représente déjà environ 38 % de la population mondiale et près de 53 % du revenu mondial (cf. tableau).

1. Sur le continent américain : Canada, Chili, Etats-Unis et Mexique.

En Océanie : Australie, Nouvelle-Zélande et Papouasie.

En Asie du Nord-Est : Chine, Hongkong, Japon et Taiwan.

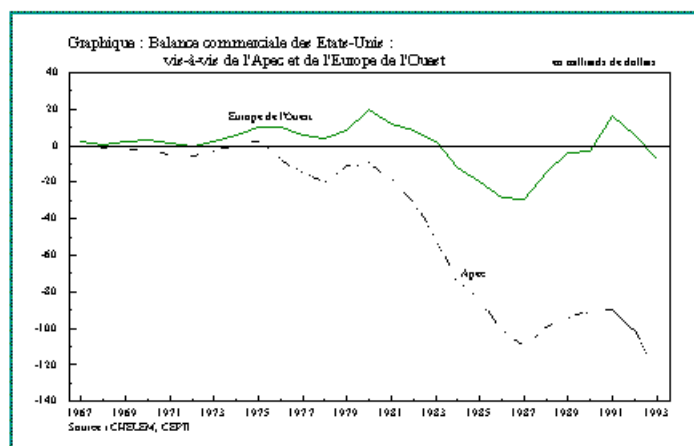
En Asie du sud-est : Brunei, Corée du Sud, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Taiwan.

Au plan politique, les pays membres ne partagent aucun acquis commun et n'avaient pas, jusqu'en 1989, de véritable lieu de rencontres officielles. L'APEC n'a donc, officiellement, aucun objectif politique. Pourtant, permettre à des pays que tout oppose de s'asseoir à une même table pour négocier des accords commerciaux revêt une très grande signification politique et devrait contribuer à maintenir la stabilité dans une région qui n'en a pas encore complètement fini avec l'après seconde guerre mondiale.

Sur le plan strictement économique, la zone couverte par l'APEC se caractérise par une division verticale du travail entre pays à niveaux de développement très disparates. A un bout de la chaîne se situent les pays à très bas salaires, qui se spécialisent dans les industries légères dont les produits sont exportés vers les pays développés. Cette division du travail évolue dans le temps, grâce aux progrès techniques réalisés par les nouveaux pays industriels qui rattrapent progressivement le niveau des pays les plus développés.

■ Des échanges commerciaux intenses

Les pays d'Asie membres de l'APEC se caractérisent, souvent, par une très grande résistance à la libéralisation (à l'importation) des échanges commerciaux et se comportent parfois vis à vis du système d'échanges internationaux en passagers clandestins. La protection moyenne des pays d'Asie en développement est ainsi de 30% environ², contre moins de 7% en moyenne pour les pays de l'OCDE, et les obstacles non tarifaires



sont encore multiples. Si la libéralisation des échanges n'y progresse que lentement, ces pays manifestent en revanche une volonté d'attirer les capitaux étrangers tout à fait remarquable. Parmi eux la Chine, à elle seule, accueillait en 1994 près du tiers des investissements directs destinés aux pays en développement. Le Japon, lui aussi, en dépit de droits de douane aussi faibles que ceux pratiqués par l'Europe, demeure de facto assez fermé aux échanges (le ratio importation sur PIB s'est contracté depuis dix ans) et aux investissements étrangers de par la nature même de son système économique, largement sous le contrôle de quelques grands groupes.

Ces obstacles sectoriels aux échanges n'empêchent cependant pas une progression vive des importations globales de la zone Asie au même rythme sur longue période que leurs exportations. Par ailleurs, les échanges intra-zones en Asie sont particulièrement intenses (cf. tableau) ; des calculs effectués à l'aide de modèles gravitationnels le confirment. Ainsi, l'institutionnalisation de la région se construit sur des bases

ENCADRÉ 2 - LES GRANDS RENDEZ-VOUS DE L'APEC

1989 : En janvier, le Premier ministre australien, Bob Hawke, énonce son plan de création d'un forum de Coopération Economique de l'Asie-Pacifique (APEC). En juin, James Baker, secrétaire d'Etat américain, annoncera le soutien américain. La première conférence de l'APEC au niveau ministériel se tiendra en novembre. Une seconde se déroulera en juillet 1990.

1991 : Les trois Chine (RPC, Taiwan et Hongkong) sont admises à l'APEC à l'occasion de la troisième conférence ministérielle en novembre.

1992 : En septembre, à l'occasion de la quatrième conférence ministérielle, un secrétariat et un "groupe d'éminentes personnalités" sont créés.

1993 : A l'initiative du président américain, Bill Clinton, une première conférence au sommet de l'APEC se déroule à Seattle en novembre.

1994 : Deuxième conférence au sommet de l'APEC à Bogor, en novembre. Il y sera décidé la création d'une zone de libre-échange d'ici à 2020 et l'arrêt de toute nouvelle adhésion jusqu'en 1997.

1995 : Troisième conférence au sommet de l'APEC à Osaka, en novembre. Le Japon introduit la notion de flexibilité dans l'ouverture des marchés. Une quatrième rencontre au sommet est programmée pour novembre 1996, à Manille.

Source : Y. Fouabashi, "Asia Pacific Fusion: Japan's Role in APEC", Institute for International Economics, Washington D.C., octobre 1995.

2. Pour plus de détail voir par exemple J.R. Chaponnière "L'ASEAN", in *Revue Economie Internationale*, n° 57, 1er trimestre 1994.

naturelles fortes. En revanche, on remarquera que certains pays d'Amérique ne font pas partie de cette zone naturelle d'échanges.

Les Etats-Unis demeurent de loin la première destination des pays de l'APEC. A cet égard, la situation du Japon est exemplaire. Trente pour cent de ses exportations (23% de ses importations) et 42% de ses investissements directs (sur le stock au premier mars 1995) vont aux Etats-Unis contre seulement 11,2% et 5% vers l'ensemble Chine-Hong Kong qui est son second marché à l'exportation. Sur le marché américain, le Japon ne représente que 17% des importations (et 10% des destinations américaines) et 20% des entrées d'investissements directs (et 6% des sorties américaines). Enfin à lui seul, le Japon représente la moitié du déficit commercial des Etats-Unis (moyenne 1990-1994). Ces quelques données agrégées font apparaître clairement la dissymétrie fondamentale des positions relatives des deux pays. Le degré de dépendance japonais vis-à-vis des Etats-Unis est de deux à trois fois plus élevé que celui des Etats-Unis vis-à-vis du Japon.

Parmi les autres facteurs structurants de la zone, il faut encore noter l'existence d'une référence monétaire, de fait quasi unique : le dollar. La plupart des pays d'Asie qui disposent d'une monnaie convertible, Japon excepté, gèrent la valeur extérieure de leur monnaie par référence au dollar. L'exception japonaise s'est imposée au Japon plus que celui-ci ne l'a voulu. La progression tendancielle du yen par rapport au dollar était inévitable : les progrès de productivité japonais étaient plus de deux fois plus élevés, sur longue période, que ceux des Etats-Unis et l'inflation y est plus faible depuis les années quatre-vingt. Cette appréciation du yen jointe à l'internationalisation des activités des banques japonaises n'a cependant pas conduit à l'internationalisation du yen, dont ne veulent à aucun prix les autorités japonaises afin de préserver un certain contrôle sur la valeur extérieure de leur monnaie. L'attitude réservée du Japon vis-à-vis des projets d'unions régionales s'est cependant modifiée. Face à la volonté américaine d'imposer une zone de libre-échange sur le modèle de l'ALENA, le Japon a réagi en se fondant à la fois sur sa propre expérience et sur l'attitude des autres pays d'Asie. Le Japon s'est construit dans le passé grâce à une politique industrielle active, une sous-évaluation monétaire forte et le contrôle de son marché intérieur. Cette expérience, qui est aussi celle des autres pays d'Asie, a été décrite dans une étude³ de la banque mondiale (financée par le Japon).

Si l'idée d'une zone de libre échange s'est finalement imposée à Bogor aux membres de l'APEC, les pays d'Asie, sous la conduite des Japonais, ont fait prévaloir à Osaka leur méthode dite de la flexibilité. Alors que les Etats-Unis souhaitaient un engagement général, incluant en particulier les produits agricoles et un calendrier précis, le Sommet d'Osaka a imposé l'idée japonaise de flexibilité qui permet de moduler, en fonction des intérêts nationaux, les concessions et leur calendrier. Il semble que, compte tenu de l'extrême diversité des situations, une approche souple était la seule réaliste. Il existe cependant un risque non nul pour les Etats-Unis d'avoir accepté un compromis vide de contenu. L'interprétation optimiste repose sur la conviction que les progrès extrêmement rapides des pays asiatiques et la pression constante que maintiendront les Américains favoriseront naturellement une libéralisation très sensible et rapide des échanges.

■ Du Pacifique à l'Atlantique

L'activisme exportateur de l'administration Clinton ne se limite pas au Pacifique, il s'étend au continent américain tout entier, à travers le projet de zone de libre-échange des Amériques (FTAA) qui devrait unir les pays du continent d'ici 2005. Plus récemment, l'idée d'une zone transatlantique a connu quelque faveur. La fin de la guerre froide a en effet distendu les liens de toutes natures qui unissaient l'Europe et les Etats-Unis et les péripéties de l'Uruguay Round ont montré l'insuffisance de la concertation. La relance des relations transatlantiques apparaît ainsi comme nécessaire.

Cependant les enjeux pour les Etats-Unis paraissent beaucoup moins importants vis-à-vis de l'Europe que de l'Asie pour trois raisons principales :

- les échanges transatlantiques sont déjà des échanges pour l'essentiel libres ; de plus ils sont équilibrés dans le temps et se comportent normalement (cf. graphique) — c'est-à-dire qu'en phase de dollar faible le solde est à l'avantage des Etats-Unis —. Les échanges d'investissements directs sont eux-aussi intenses et équilibrés ;
- la vieille Europe n'a plus le dynamisme qui, en Asie, peut faire craindre une croissance trop aut centrée. En outre, les craintes concernant la "forteresse Europe" se sont atténuées avec la

3. "The East Asian Miracle, Economic Growth and Economic Policy", Oxford University Press, New York, 1993.

conclusion des négociations du GATT. Les conflits qui subsistent — qu'il s'agisse de l'aéronautique, des télécommunications, des industries culturelles ou des services financiers — ne relèvent pas du commerce ordinaire ;

- la prééminence des questions monétaires — stabilisation du dollar, perspective de la monnaie unique en Europe — renvoie à des conflits de politiques macroéconomiques qu'une simple zone de libre échange ne résoudra pas.

Le concept même de Zone de Libre Echange pourrait, en outre, s'avérer dangereux s'il devait régler les relations des deux plus grandes zones commerciales du monde, car il faudrait alors adopter des procédures complexes et arbitraires de contrôle de l'origine des produits sur le modèle de l'ALENA — procédures dont on ne mesure pas encore assez toutes les implications perverses —. Enfin, un accord euro-américain risquerait de concurrencer le développement de la nouvelle organisation mondiale des échanges — l'OMC — qui a pour vocation

d'assurer un véritable multilatéralisme, même si l'on peut s'interroger sur la capacité de l'OMC à gérer les relations bilatérales entre plus de cent pays membres et avec des compétences de plus en plus larges.

Cela dit, les questions posées par la stratégie américaine, tout comme l'expérience européenne d'approfondissement et d'élargissement à l'est et d'accords avec les pays du sud de la Méditerranée, sont celles de la coexistence du multilatéralisme et du régionalisme d'une part. D'autre part, chaque pôle de l'économie mondiale tend à se structurer ; si l'Asie ne parvient toujours pas à le faire de manière indépendante, l'Europe a su le faire pour son propre compte. En revanche, entre l'Asie et l'Europe, qui ne sont pourtant pas plus éloignées l'une de l'autre que ne le sont l'Asie et l'Amérique, il n'y a que très peu de relations (cf. tableau) ; il y a là un risque d'isolement à long terme.

Michel Fouquin

LA LETTRE DU CEPII

RÉDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. 33 (1) 48 42 64 14
Fax : 33 (1) 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION
Jean Pisani-Ferry
RÉDACTEUR EN CHEF
Claire Lefebvre
CONCEPTION GRAPHIQUE
Pierre Dussier
RÉALISATION
Annick Hutteau
DIFFUSION
La Documentation française.

ABONNEMENT
(11 numéros)
France 295 F
Europe 350 F
Hors Europe 440 F
(envoi par avion)

Commande adressée à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex.

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD
4^{ème} trimestre 1995
Décembre 1995
Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

*Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.*