

## **Cours**

**" Régionalisme dans la politique mondiale "**

**SPOL0925-1**

**Portefeuille de lecture**

**2021-2022**

**Enseignant : Sebastian Santander**

**Département de Science Politique,  
Université de Liège**

## Table des matières des lectures obligatoires

### Le régionalisme dans la gouvernance mondiale

- Jean-Marie Chenou, « Relations internationales et - nouveau - régionalisme » dans Dario Battistella, *Relations internationales: bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013, pp. 339-356.
- Valère Ndior, « Le régionalisme, alternative au multilatéralisme » *Questions internationales* - N° 105 Janvier - Février 2021, pp. 82-88.

### Le régionalisme en Europe

- Robert Frank, « La construction de l'Europe : une histoire cyclique », *Questions internationales* - N° 88 Novembre - décembre 2017, pp. 10-22.
- Gilles Andréani, « Les crises et la nécessité », *Questions internationales* - N° 88 Novembre - décembre 2017, pp. 4-9.

### Le régionalisme en Eurasie

- Nina Bachkatov, « L'Union eurasiatique : projet collectif ou levier de puissance pour la Russie ? », dans Sebastian Santander (coord.), *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2016, pp. 253-267.

### Regard croisé sur les organisations régionales d'Amérique latine et d'Afrique

- Sebastian Santander « Prolifération de régionalisme en Amérique latine : convergence ou concurrence ? », dans Sebastian Santander (coord.), *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2016, pp. 83-100.
- Peter Draper, « Une approche locale de l'intégration régionale en Afrique, ou comment sortir des sentiers battus européens », *international center for trade and sustainable development*, éclairage sur les négociations, Vol 10, n°4, 2011, pp. 1 & 3
- Simão L. Makiadi, « L'intégration régionale en Afrique: Un processus déjà ancien... pour quels résultats? », *Mulemba*, Vol 6, n°12, 2016, pp. 51-71.
- Sebastian Santander, « Un regard comparatif sur les régionalismes africain et latino-américain », *Revue Interventions économiques [Online]*, Hors-série. Transformations | 2017, Online since 01 March 2017, pp. 6-9.

### Le régionalisme en Asie du Sud-Est et du Sud

- Olivier Dupont « ASEAN : à la poursuite d'un régionalisme de type réaliste » dans Sebastian Santander (coord.), *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2016, pp. 51-64.
- Jacques Ténier « universalisme et régionalismes : les moyens d'un partenariat en Asie du Sud » dans Sebastian Santander (coord.), *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2016, pp. 37-50.

## Le régionalisme dans la gouvernance mondiale

- Jean-Marie Chenou, « Relations internationales et - nouveau - régionalisme » dans Dario Battistella, *Relations internationales: bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, 2013, pp. 339-356.
- Valère Ndior, « Le régionalisme, alternative au multilatéralisme » *Questions internationales* - N° 105 Janvier - Février 2021, pp. 82-88.

## 17. Études régionales

### **Relations internationales et – nouveau – régionalisme**

Jean-Marie Chenou

L'étude de l'intégration régionale par les Relations internationales ou l'économie politique internationale (EPI) diffère des études européennes. Alors que ces dernières se focalisent sur la spécificité et la complexité de l'intégration européenne qui en ont fait un champ d'étude à part entière, l'apport des Relations internationales se situe dans leur perspective mondiale qui leur permet à la fois d'étudier les régionalismes de manière comparée et de situer le régionalisme dans son rapport avec la mondialisation. Cette perspective jette une lumière particulière sur des dialectiques telles que les relations entre intégration et désintégration ou encore entre inclusion et exclusion dans le système international. Elle permet également de prendre en compte les régions comme acteurs des relations internationales et les relations entre régions comme éléments essentiels de la politique internationale contemporaine.

Ce chapitre a pour objectif de présenter ce regard particulier sur le fait régional. Il vise davantage à présenter le projet politique du régionalisme, y compris dans ses aspects économiques, que l'analyse de telle ou telle application dans une région donnée, ou même la thématique de la sécurité régionale (voir à ce sujet Hentz et Bøås, 2003 ; Buzan et Wæver, 2003). Par contraste avec la régionalisation économique entendue comme simple augmentation des flux transfrontaliers plus importante à l'échelle régionale qu'à l'échelle mondiale (Fawcett, 2005 : 25), la régionalisation abordée comme fait politique renvoie à l'existence d'un projet d'intégration qui vise l'établissement d'une cohérence et d'une identité régionales au niveau interne et une organisation du monde en régions au niveau global (Hettne et Soederbaum, 2008 : 65-66). Autrement dit, telle qu'elle est conceptualisée dans les études du régionalisme, la région n'est pas seulement un ensemble d'institutions ou d'acteurs, mais d'abord une dynamique reposant sur un projet politique tant, *in fine*, elle est perçue comme un échelon essentiel de l'organisation politique du monde.

Dans une première section, les approches classiques de l'intégration régionale et leur rapport avec la dimension européenne seront analysées (I). Puis nous verrons en quoi le renouveau du régionalisme, à la fois sur le plan politique et sur le plan disciplinaire, a amené une nouvelle perspective sur le régionalisme



parfois présentée comme une approche théorique cohérente : nous argumenterons que ce regroupement au sein de la même appellation de courants différents est discutable (II). Enfin, une troisième section évoquera les possibilités de conceptualisation du lien complexe entre régionalisme et mondialisation afin de présenter un panorama des questionnements contemporains sur l'intégration régionale (III).

## I. Les approches classiques de l'intégration régionale

Les empires régionaux, les sphères d'influence et les alliances ont depuis des siècles constitué des formes différentes d'intégration régionale. Toutefois, on peut dater l'origine du régionalisme moderne, émanant d'un projet politique de coopération, du lendemain de la Première Guerre mondiale. En effet, le pacte de la Société des Nations prévoit dans son article 21 la possibilité de mettre en place des ententes régionales dans un but de maintien de la paix. Les bases du régionalisme comme projet politique d'inspiration universaliste sont ainsi jetées, mais les réalisations concrètes restent anecdotiques avant la Seconde Guerre mondiale, l'exemple le plus abouti étant l'union pan-américaine, issue de la doctrine Monroe et prédécesseur de l'Organisation des États Américains. La Charte des Nations unies reprend l'idée et prévoit la création d'agences régionales dans son chapitre VIII, et il est intéressant de noter à ce sujet que la demande émane plutôt d'États non-européens, notamment arabes et latino-américains (Fawcett, 2005). Dans tous les cas, la période de l'après-guerre est un moment de forte croissance du nombre d'organisations régionales, avec la création de la Ligue des États arabes (1945), de l'Organisation des États Américains (1948), ou encore du Conseil de l'Europe (1949) et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (1949). Ces coopérations régionales prolifèrent durant la guerre froide et le débat scientifique sur les causes de l'intégration pose les bases d'un champ d'études nouveau.

Malgré la diversité des origines et des projets d'intégration régionale, le débat universitaire se focalise rapidement sur le cas européen et recrée d'une certaine manière l'opposition entre libéralisme et réalisme autour de la question de l'intégration européenne. Cette limitation géographique et théorique n'est pas sans conséquences sur la structuration du débat scientifique contemporain.

### A. L'approche libérale de l'intégration européenne : le (néo-)fonctionnalisme

Le fonctionnalisme est une approche de l'intégration à la fois sur le plan régional et sur le plan mondial. Il est généralement associé à David Mitrany et plus particulièrement à son ouvrage « *A Working Peace System* » (Mitrany, 1943). Malgré les critiques auxquelles il a fait face et les changements substantiels qu'il a connus,

le fonctionnalisme continue d'exercer une influence importante à la fois dans les études de l'intégration européenne et en Relations internationales.

Ancré dans l'approche libérale, le fonctionnalisme diffère de l'idéalisme de l'entre-deux guerres (Angell, 1936; Woolf, 1916) par son aspect pragmatique. En effet, Mitrany offre une méthode concrète pour construire un système international pacifique: la méthode fonctionnelle. Le fondement de cette méthode est l'assertion selon laquelle les peuples ont des besoins rationnels que les États ne peuvent satisfaire. Il existe autrement dit des fonctions que les États ne peuvent remplir et que seule la coopération internationale permet de mener à bien. Mitrany donne quelques exemples concrets de besoins dont la satisfaction requiert la création d'institutions internationales, à commencer par les transports qui d'après lui doivent être gérés de manière supranationale: sachant que l'échelle géographique et l'étendue des prestations fournies par les entreprises de transport sont dictées par les besoins eux-mêmes, les chemins de fer doivent être gérés à l'échelle continentale, alors que les besoins de coordination en matière de transports aériens nécessitent une régulation mondiale (Mitrany, 1943).

Le fonctionnalisme, approche de Relations internationales, a été critiqué à la fois sur le plan idéologique comme une apologie de la technocratie où les experts visent à répondre aux besoins de la population sans passer par un processus politique (Rosamond, 2000: 33), et sur le plan théorique pour sa propension à évacuer l'aspect éminemment politique de l'intégration, à savoir les enjeux de pouvoir (Haas, 1964: 23). Il a de ce fait évolué pour donner naissance au néo-fonctionnalisme. Cette nouvelle version du fonctionnalisme, qu'on associe généralement à Haas et son ouvrage *The Uniting of Europe* (1958), se focalise explicitement sur le cas européen afin d'en comprendre les dynamiques de manière plus fine que la théorie générale proposée par le fonctionnalisme. L'apport principal du néo-fonctionnalisme par rapport à son prédécesseur est l'abandon du caractère automatique de l'intégration et la prise en compte des acteurs étatiques et non étatiques, définis comme rationnels et poursuivant leur propre intérêt. Les néo-fonctionnalistes insistent davantage sur le processus de l'intégration plutôt que sur le résultat. À travers la notion de *spillover*, définie comme la dynamique selon laquelle l'approfondissement de l'intégration dans un secteur économique entraîne davantage d'intégration, à la fois dans ce secteur et au-delà, l'approfondissement continu de l'intégration est envisagé. Cette conceptualisation de la dynamique d'intégration amène les néo-fonctionnalistes à proposer un schéma des différentes étapes de l'intégration uniquement basé sur l'expérience européenne, partant de l'intégration de quelques secteurs économiques pour culminer avec une intégration politique complète (Balassa, 2012).

Le néo-fonctionnalisme s'est imposé pendant de nombreuses années comme l'approche dominante de l'intégration (Moravcsik, 2005). Les débats ont alors eu lieu entre différents courants du néo-fonctionnalisme testés sur le cas européen afin d'évaluer leurs apports respectifs. Les théoriciens de l'intégration ont formé petit à petit une communauté scientifique, relativement en marge des débats de relations internationales, et dont le poids et la cohérence théorique n'ont pas

réellement été ébranlés par les quelques critiques s'aventurant sur le terrain de l'intégration, comme nous le verrons dans le paragraphe ci-dessous (Rosamond, 2008 : 83). En conséquence, l'apparition et le développement du néo-fonctionnalisme ont enfermé la théorie de l'intégration régionale dans l'étude du seul cas européen et le fossé, que dénoncent aujourd'hui certains auteurs (Hettne et Soederbaum, 2008), s'est ainsi creusé entre études européennes et Relations internationales.

### **B. Les critiques réalistes: l'intergouvernementalisme et le néo-réalisme**

L'intégration régionale reste un épiphénomène pour les réalistes qui n'offrent pas une théorie de l'intégration aussi cohérente et complète que le libéralisme (Saurugger, 2009 : 96). Cependant, la critique réaliste du fonctionnalisme ainsi que la vision structuraliste du néo-réalisme contiennent des éléments qui permettent de penser différemment l'intégration, notamment en remettant l'État et ses intérêts au centre de l'analyse.

L'intergouvernementalisme, approche critique d'inspiration réaliste du néo-fonctionnalisme, est principalement développée par Hoffman (Hoffmann, 1966), et dans une moindre mesure par Lindberg (Lindberg, 1963). Rejetant le caractère mécanique de l'intégration décrit par les néo-fonctionnalistes, l'intergouvernementalisme insiste sur les intérêts divers défendus par les États et sur les aspects stratégiques de l'intégration. Contrairement à l'approche fonctionnaliste qui sous-estime le caractère politique de l'intégration, les réalistes font primer le politique sur l'économique à partir de la distinction entre *low politics* (qui regroupe notamment l'économie) et *high politics* (qui rassemble les questions politiques et stratégiques fondamentales) (Hansen, 1969) : si l'intégration est estimée possible dans les domaines des *low politics* dans l'intérêt égoïste des États concernés, elle est postulée impossible dans le domaine des *high politics* car les États cherchent à défendre leur souveraineté.

Sur la base de conceptions théoriques similaires mais dans une perspective structuraliste, le néo-réalisme s'intéresse à la configuration du système international pour expliquer la coopération régionale (Waltz, 2000). L'anarchie est la caractéristique principale du système qui rend difficile la coopération entre États. Selon les néo-réalistes, les États peuvent coopérer, à l'échelle régionale ou mondiale, seulement si les gains auxquels ils s'attendent sont relativement supérieurs par rapport aux gains espérés par les autres États. La coopération est donc rare et forcément égoïste de la part des États (Grieco, 1990). En fait, les réalistes décrivent des processus de coopération plus que des processus d'intégration, car selon Waltz, l'intégration ne peut avoir lieu que dans un système centralisé et hiérarchique, c'est-à-dire au plan national (Waltz, 1979), ce qui revient à affirmer que l'intégration au niveau international serait possible exclusivement avec la création d'un État supranational qui remplacerait la structure anarchique du système international. Dans tous les cas, les approches réalistes ont remis

au centre des questionnements sur l'intégration le postulat de l'anarchie du système international, de même qu'elles ont contribué à replacer l'État au cœur des réflexions sur l'intégration régionale.

### **C. L'héritage des approches classiques dans le débat contemporain**

L'influence du néo-fonctionnalisme, la focalisation sur le cas européen, et la tentative de réponse aux critiques réalistes, continuent de structurer une large part du débat contemporain sur l'intégration régionale. Ce débat est aujourd'hui dominé par l'intergouvernementalisme libéral qui s'est imposé comme approche dominante de l'intégration. Dans les études européennes, tout comme dans l'étude de l'intégration régionale à l'échelle mondiale (Moravcsik et Schimmelfennig, 2009 : 67), les auteurs de cette approche tentent de faire la synthèse entre les approches intergouvernementalistes et (néo-)fonctionnalistes tout en prenant en compte la question de la coopération dans le système international à la lumière des critiques néo-réalistes. Ils décrivent plus précisément trois étapes dans les processus d'intégration régionale : l'établissement de préférences au niveau national, les négociations substantielles entre États, et les choix institutionnels (Moravcsik, 1998). La prise en compte de ces trois étapes permet de réconcilier dans une certaine mesure les approches basées sur la confrontation d'intérêts nationaux distincts telles que l'intergouvernementalisme et les approches fonctionnalistes ou encore institutionnalistes néolibérales et, à ce titre, cette synthèse rappelle celle qui a eu lieu plus largement en Relations internationales entre approches néo-libérales et néo-réalistes. Reste qu'elle demeure confinée au cas européen et ne répond généralement pas à la nécessité pour les Relations internationales de penser la multiplication des projets d'intégration régionale.

Certes, l'étude de l'intégration régionale au niveau mondial ne peut se faire qu'en prenant en compte les débats sur l'intégration européenne dont l'ampleur et la richesse conceptuelle n'ont pas d'équivalent dans l'étude de l'intégration. Toutefois, cette prépondérance des études européennes dans la littérature sur l'intégration régionale pose problème lors de l'analyse de processus extra-européens répondant à des logiques différentes et issus de contextes variés. L'eurocentrisme a été un écueil majeur pour la production de concepts et d'approches permettant d'étudier le régionalisme au niveau mondial. Un certain retour aux Relations internationales et des emprunts à l'EPI dans les études de l'intégration ont alors permis de surmonter en partie ce problème lorsque les auteurs se sont intéressés au nouveau régionalisme.

## II. Le nouveau régionalisme : entre phénomène politique et approche théorique

Après une première vague d'intégration régionale dans les décennies 1950 et 1960, le régionalisme connaît un renouveau dans les années 1990. Ce « nouveau régionalisme » est similaire sur certains points au régionalisme précédent, mais obéit aussi à des dynamiques différentes. De nouvelles approches sont donc mobilisées pour l'étudier. Certains auteurs parlent du nouveau régionalisme comme d'une approche théorique plus ou moins cohérente, alors que d'autres limitent l'usage de ce terme à la description de la réalité empirique.

### A. Le renouveau du phénomène régional dans les années 1990

Dès la fin des années 1980, l'intégration régionale revient sur le devant de la scène. Avec la signature de l'Acte Unique Européen en 1986, le projet européen semble trouver un second souffle après des années de relative stagnation. Les années 1990 illustrent de manière plus marquée ce renouveau du régionalisme. En Amérique du Sud, le Mercosur, regroupant le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay, est créé en 1991. En Europe, le traité de Maastricht signé en 1992 crée l'Union Européenne. En Amérique du Nord, le traité de libre commerce entre les États-Unis et le Canada est signé à la fin des années 1980, avant d'inclure le Mexique pour devenir l'Accord de Libre-échange Nord-Américain entré en vigueur en 1994. En Asie, l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est, née lors de la première vague de régionalisme, participe à la création de la Coopération Économique pour l'Asie-Pacifique à la fin des années 1980 ; puis s'élargit et commence à s'intéresser aux questions de sécurité au cours des années 1990. Enfin, en Afrique, l'Organisation pour l'Unité Africaine devient l'Union Africaine en 2002.

Le renouveau du régionalisme est un phénomène mondial que l'on peut relier à une période historique très précise. Il constitue également un type de régionalisme différent à cause du type de projet politique guidant l'intégration. Le premier élément marquant qui différencie le nouveau régionalisme de l'intégration des vagues précédentes est le contexte international. Le renouveau du régionalisme coïncide avec la fin de la guerre froide : la bipolarité qui avait marqué les relations internationales depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale prend fin et laisse la place à d'autres formes de coopération et d'intégration : les années 1990 s'illustrent également par le triomphe de la mondialisation. L'augmentation des flux transnationaux de marchandises, de biens, de capitaux et de personnes constatées depuis la fin des années 1970 constitue la base de la notion de mondialisation qui s'impose dans cette période.

Toutefois, la mondialisation n'est pas une simple augmentation de flux transnationaux. Elle correspond également à une idéologie qui sous-tend et guide les agents dans ce projet d'intégration à l'échelle mondiale. L'idéologie dominante

accompagnant la mondialisation est celle d'une libéralisation du commerce mondial qui passe par l'abolition des barrières tarifaires et non tarifaires et la mise en concurrence des secteurs jusqu'alors régulés en dehors du marché. Les nouvelles institutions de coopération régionale, ainsi que les nouvelles orientations des organisations existantes, illustrent un projet politique différent du régionalisme des années 1950-1960. Elles s'inscrivent à la fois dans ce contexte économique et politique mondial, mais également dans une certaine vision du développement économique, basé sur les préceptes du néolibéralisme. On peut donc parler d'un nouveau régionalisme, même si cette distinction a peut-être parfois été exagérée.

### **B. Les principaux postulats du nouveau régionalisme**

Face à cette nouvelle vague de régionalisme, les études de l'intégration se voient contraintes d'analyser les facteurs externes de l'intégration. Alors que les approches traditionnelles de l'intégration s'intéressaient prioritairement aux facteurs internes de l'intégration tels que l'intérêt national des États ou encore les besoins des populations, les projets du nouveau régionalisme semblent répondre avant tout à des facteurs externes. L'influence du contexte international, marqué par la fin de la guerre froide et la mondialisation, est indéniable dans le renouveau du régionalisme. Ces facteurs externes ne se limitent pas à la polarisation du système international et aux questions stratégiques telles que les conçoivent les néo-réalistes. L'importance de l'économie, notamment du libre-échange, dans les projets régionaux favorise l'essor d'une littérature analysant l'intégration régionale dans une perspective d'EPI.

Sur le plan théorique, l'approche du nouveau régionalisme s'oppose tout d'abord à l'étude de l'intégration centrée sur le cas européen (Warleigh-Lack, 2008). Elle pointe du doigt le problème de la généralisation à partir d'un seul cas qui affecte la première génération d'études de l'intégration : les cas asiatique, africain ou américain sont fondamentalement différents d'une intégration européenne marquée par une histoire spécifique. Le deuxième point de cette approche consiste à poser que la mondialisation est l'élément principal affectant le régionalisme, à postuler donc que le régionalisme des années 1990 est fortement lié aux transformations mondiales en cours dans cette période : la nature de ce lien, qui ne peut pas être qualifié *a priori* de relation de renforcement mutuel ou de rapport d'affrontement, est au cœur même des études empiriques du nouveau régionalisme (Hettne, 2005a) et sera abordée dans la troisième section de ce chapitre. Enfin, troisième point, le nouveau régionalisme délaisse la perspective stato-centrée au profit de l'étude de réseaux d'acteurs publics et privés. Bien que certaines approches traditionnelles comme le néo-fonctionnalisme aient auparavant étudié le rôle des acteurs non étatiques, le nouveau régionalisme va plus loin en considérant que les États, le marché et la société civile participent ensemble à un programme politique tel que nous l'avons défini en introduction.

### C. Le nouveau régionalisme : une approche critique de l'intégration ?

Les caractéristiques communes des études qui se réclament du nouveau régionalisme ont contribué, comme leur nom l'indique, à la mise en place d'une dichotomie abusive entre « ancien » et « nouveau » régionalisme. Cette distinction donne parfois l'impression d'une approche cohérente que serait le nouveau régionalisme s'opposant aux études européennes qui formeraient elles aussi un ensemble théorique indifférencié. Cette distinction est fautive pour deux raisons. Premièrement, les études européennes font l'objet d'un débat scientifique animé entre approches théoriques distinctes. Deuxièmement, le nouveau régionalisme est davantage un regard d'EPI sur l'intégration qu'une approche théorique. C'est pourquoi certains auteurs rejettent totalement la distinction entre ancien et nouveau régionalisme (Deblock, 2006 ; Echinard et Guilhot, 2007), alors que d'anciens partisans proposent dorénavant de la surmonter (Hettne, 2005a ; Hettne et Soederbaum, 2008).

L'EPI qui inspire les approches dites du nouveau régionalisme est elle-même divisée sur le plan théorique. L'une des divisions les plus fondamentales est décrite par Cox (1981) lorsqu'il fait la différence entre approches orientées vers la résolution de problèmes (*problem-solving theories*) et approches critiques. Alors que les premières prennent pour acquis le monde tel qu'il est et cherchent à en résoudre les dysfonctionnements, les secondes cherchent à comprendre comment l'ordre actuel s'est établi et quelles sont les perspectives de changement. Selon Soederbaum (2003), la plupart des études se réclamant du nouveau régionalisme se placent dans le cadre traditionnel rationaliste et orienté vers la résolution de problèmes. En ce sens, si elles élargissent le champ d'étude pour s'intéresser au fait régional dans la mondialisation, elles restent conceptuellement proches des approches traditionnelles dominantes dans les études européennes. Il existe cependant un certain nombre d'approches qui, bien que très différentes, se retrouvent dans la critique du rationalisme. Comme le note Rosamond (2008 : 86), ces approches dites critiques peuvent constituer un tournant pour l'étude de l'intégration régionale en proposant de nouveaux outils conceptuels : on peut citer certaines approches constructivistes (Wiener, Christiansen, et Jørgensen, 2001), les approches hétérodoxes d'EPI (Hettne, 2005a), celles d'inspiration néo-marxiste (Apeldoorn, 2002 ; Bieler, 2002, 2010 ; Gamble et Payne, 1996 ; Strange, 2002), le post-structuralisme (Neumann, 2003) et les approches interdisciplinaires étudiant les reconfigurations de l'espace (Bøås, Marchand, et Shaw, 2003 ; Jessop, 2003 ; Perkmann et Sum, 2002).

L'un des apports majeurs des approches critiques sur le régionalisme est la focalisation sur le contenu politique du régionalisme. La question n'est pas seulement de savoir si le niveau régional s'affirme comme un échelon fondamental de la politique mondiale ou si les processus de régionalisation renforcent ou mettent en péril la souveraineté des États. Les approches critiques analysent les origines du régionalisme, ses fondements idéologiques et les processus de domination qu'il reproduit. L'approche de l'ordre mondial développée notamment par Andrew Gamble et Anthony Payne analyse par exemple comment le régiona-

lisme participe au maintien d'un ordre mondial basé sur les aspects à la fois coercitifs et consensuels de la domination de certains acteurs. Le régionalisme y est vu comme une forme d'organisation de l'hégémonie plus consensuelle que la domination du monde organisée autour d'un État telle qu'elle a existé par le passé (Gamble et Payne, 1996).

Tout comme les approches rationalistes du nouveau régionalisme, les approches critiques remettent en cause l'eurocentrisme des approches traditionnelles. Mais elles vont plus loin en questionnant l'aspect normatif des différentes théories de l'intégration. La majorité des approches du nouveau régionalisme ont une vision normative claire : les régions permettent d'organiser l'économie politique mondiale en réintroduisant la politique dans la mondialisation (Lombaerde *et al.*, 2011). Si les flux économiques transnationaux échappent aux États, les organisations régionales sont susceptibles de les réguler. Les approches critiques remettent en cause ce postulat en insistant sur le caractère néolibéral des différents projets politiques régionaux. En ce sens, ils ne constituent pas des facteurs de régulation de la mondialisation mais des éléments de dérégulation de l'économie (Strange, 2002) ou encore de re-régulation asymétrique en faveur de l'intégration économique et monétaire et au détriment de l'harmonisation sociale (Holman, 2004).

En raison de ces divisions, le nouveau régionalisme ne représente pas une théorie de l'intégration reposant sur des postulats partagés. Il est davantage un ancrage de l'étude du régionalisme dans l'EPI et une prise en compte de la richesse de la réalité empirique. Il reproduit les clivages théoriques de l'EPI et offre donc des éléments de réflexion plutôt qu'une théorie sur le fait régional et formule des questionnements autour du lien entre régionalisation et mondialisation.

### III. Régionalisation et mondialisation

Une vingtaine d'années après la publication des premiers travaux sur le nouveau régionalisme, on peut se demander quel bilan (provisoire) on peut tirer de cette perspective sur le fait régional. Cette section présente trois axes autour desquels se développent actuellement différentes recherches afin d'évaluer le potentiel de cet objet d'étude particulier dans un contexte de crise mondiale.

#### A. Dynamique intégration/désintégration

La vision fonctionnaliste de Mitrany sur la propension naturelle des peuples à la coopération cache deux éléments essentiels de l'intégration. Tout d'abord, l'intégration se fait nécessairement entre certains acteurs au détriment d'autres. L'intégration ne peut donc pas être pensée sans la dimension corollaire d'exclusion. Ensuite, la vision téléologique de l'intégration a été largement critiquée.



L'intégration étant un projet politique, elle peut connaître des ralentissements, des échecs et des retours en arrière. L'intégration doit donc être étudiée dans son rapport avec la désintégration. Dans un contexte de crise et d'incertitudes, tant au niveau européen que mondial, cette prise en compte de l'exclusion et de la désintégration est indispensable.

L'un des cas d'échec de l'intégration les plus étudiés est la Zone de Libre-Échange pour les Amériques (ZLEA), une zone de libre-échange s'étendant de l'Alaska à la Patagonie, dont les négociations sont au point mort depuis plusieurs années. Contrairement aux prédictions de nombreuses théories, la ZLEA n'a pas pu voir le jour malgré le *leadership* exercé par les États-Unis et l'inscription de ce projet dans la vision dominante de l'intégration basée sur le libre-échange. Des États d'Amérique du Sud tels que le Venezuela, ainsi que des acteurs non étatiques tels que l'Alliance Sociale Continentale, ont été au premier plan dans le rejet de ce projet d'intégration régionale (Massicotte, 2004). À partir de ce cas, il devient possible d'envisager des résistances aux processus d'intégration régionale couronnées de succès, et des éléments de désintégration. Si l'intégration est envisagée comme une dynamique, la désintégration en est un élément essentiel. Contrairement aux visions fonctionnalistes imaginant une intégration toujours plus étendue et profonde par l'effet de cliquet (*spill-over*) qui ne permet pas le retour en arrière, l'histoire des relations internationales regorge d'exemples de désintégration d'unions économiques et politiques.

Par ailleurs, l'intégration suppose une différenciation entre membres et non-membres d'une union régionale, même si cette distinction est moins présente dans les formes les plus ouvertes du régionalisme. L'Organisation des États Américains rassemble ainsi, lors de sa création, la totalité des États américains à l'exception de Cuba. Cette exclusion donne un sens politique à l'intégration en affirmant le caractère anti-communiste de l'OEA et la domination des États-Unis sur cette organisation (Massardo, 1999). Les frontières de l'Europe, et plus particulièrement sa frontière orientale, font l'objet d'incessants débats. L'exclusion de pays tels que la Turquie, ou leur intégration, constitue un clivage politique qui porte sur l'identité de l'union et la portée de son projet politique. La politique européenne de voisinage illustre cette tension entre intégration et exclusion puisqu'elle établit un partenariat entre l'Union européenne et des États tiers sans aboutir à une véritable intégration. Elle risque donc potentiellement de renforcer des phénomènes de division et d'exclusion plutôt que d'intégration (Zaiotti, 2007).

Ces deux éléments de désintégration et d'exclusion permettent d'envisager la région comme un territoire, géographique ou imaginé, en constante évolution (Bøås, Marchand et Shaw, 2003). Cette conception permet d'échapper à une vision statique de la région et ouvre la voie à des recherches portant sur l'évolution des espaces régionaux.

## B. Rapport mondialisation/régionalisation

Dans les années 1990, en pleine création de cadres multilatéraux de libéralisation à l'échelle mondiale tels que l'Organisation Mondiale du Commerce, la question s'est posée de savoir si les accords régionaux participaient à une dynamique d'intégration mondiale ou s'ils constituaient des obstacles à celle-ci. La conceptualisation des accords régionaux en tant que blocs de construction vers une intégration internationale multilatérale, ou en tant que pierres d'achoppement exacerbant les rivalités économiques entre grandes régions du monde (*building blocks* ou *stumbling blocks*), est devenue centrale à la fois en EPI et pour la compréhension politique du phénomène régional (Higgott, 1997). Dans ce débat, l'intégration au niveau mondial était souvent présentée comme la référence normative. Dès lors, certains auteurs présentaient l'intégration régionale de manière positive comme une voie parallèle contribuant à l'intégration et à la gouvernance mondiale (Baldwin, 1997). D'autres auteurs présentaient la régionalisation comme un deuxième choix, voire un obstacle à la réalisation de l'intégration mondiale (Allard, 2001). De nombreuses publications ont tenté de mesurer les effets du régionalisme sur l'intégration économique mondiale (Melo et Panagariya, 1996). Contrairement aux approches dominantes, les approches critiques ne faisaient pas de la gouvernance mondiale un idéal à atteindre. Elles dénonçaient le régionalisme ouvert comme partie intégrante d'une mondialisation exacerbant l'exclusion et les inégalités (Larner et Walters, 2002).

Après un important débat, la question n'est pas vraiment tranchée même si le projet des nouveaux régionalismes s'inscrit dans une perspective ouverte et libre-échangiste plutôt que protectionniste. Ce dernier constat peut être relativisé par l'observation de guerres commerciales entre blocs régionaux ou de la protection de certains secteurs comme l'agriculture, voire par les débats récents sur le protectionnisme européen. Selon les écrits les plus récents, cette dichotomie entre blocs de construction et pierres d'achoppement doit être abandonnée (Deblock, 2006 ; Santander, 2008) : la relation entre régionalisation et mondialisation est complexe et évolutive et ne peut pas être qualifiée de manière générale et abstraite. Chaque région suit un projet politique particulier qui évolue en fonction des interactions des acteurs tout en étant inscrit dans une dynamique globale. Hettne et Soederbaum (2008) s'appuient par exemple sur les réflexions de Karl Polanyi (1886-1964) pour étudier les revirements possibles dans les projets politiques d'intégration. Selon Polanyi, l'histoire économique montre qu'une phase d'expansion et d'approfondissement du marché est généralement suivie par une phase d'intervention politique accrue qui représente une réaction de sauvegarde de la société face au marché. Polanyi décrit ces phases comme deux mouvements successifs qui, ensemble, forment un double mouvement : le premier mouvement est une phase de destruction des institutions de protection sociale ou de soumission de ces institutions à la loi du marché ; le deuxième mouvement est une phase de re-régulation et de reconstruction d'institutions permettant d'encadrer l'économie créée par le premier mouvement. Dans cette vision, le régionalisme participe aux deux mouvements (Hettne et

Soederbaum, 2008 : 73). Il incarne dans le premier mouvement l'idéologie néolibérale et participe à la dérégulation et à la libéralisation de l'économie mondiale. Il constitue par la suite un échelon privilégié de re-régulation dans le deuxième mouvement par rapport aux États qui ont perdu de leur capacité à agir lors du premier mouvement.

Les recherches actuelles s'intéressent également à un certain retour du régionalisme non mondialisant, ou proposant un modèle d'intégration différent du régionalisme ouvert des années 1990 (Riggirozzi, 2012). Alors que dans la vision polanyienne de Hettne et Soederbaum les mêmes organisations régionales participent aux deux mouvements historiques, d'autres auteurs s'intéressent à l'émergence de nouvelles organisations régionales fondées sur des bases différentes. Les régionalismes latino-américains apparus ces dernières années tels que l'Alternative Bolivarienne pour les Amériques – Traité de Commerce entre les Peuples (ALBA-TCP) ou l'Organisation des Nations Sud-Américaines (UNASUR) font figures de précurseurs à cet égard. L'idée sous-tendant ces recherches est que les organisations nées du nouveau régionalisme des années 1990 sont profondément marquées par l'idéologie néolibérale et que le changement de modèle est appelé à passer par des organisations alternatives (Tussie et Riggirozzi, 2012).

### **C. Du régionalisme comparé à l'inter-régionalisme**

Alors que les conditions permettant à un projet régionaliste de voir le jour et de prospérer ont été étudiées à travers les cas européens puis au-delà de celui-ci, une nouvelle question semble intéresser les chercheurs. La littérature étudiée de plus en plus la région comme acteur des relations internationales. L'Union européenne, encore une fois, semble être au cœur de cette préoccupation et les publications ayant trait à la politique extérieure de l'UE ou à l'UE en tant qu'acteur global sont nombreuses (Bretherton et Vogler, 1999 ; Helly et Petiteville, 2005). De plus en plus souvent, les régions n'agissent plus bilatéralement avec un État mais également avec une autre région. On parle alors d'interrégionalisme. Il ne s'agit donc plus de comparer les différents projets régionaux, mais d'étudier comment ils coopèrent, s'influencent et se concurrencent (Santander, 2008). On retrouve ici l'idée, très présente dans les études sur le nouveau régionalisme, que la région devient un échelon incontournable de la politique mondiale et que le monde est appelé à devenir un monde de régions (Hettne, 2005b).

Cependant, les régions et leurs interactions ne peuvent être comparées et analysées qu'en prenant en compte la position des différentes régions dans le système international. Sebastian Santander (2008) analyse par exemple le régionalisme sud-américain, non pas en le comparant avec l'Amérique du Nord ou l'Union européenne, mais en étudiant les rapports entre ces différentes régions. La position subalterne de l'Amérique du Sud par rapport à l'UE et aux États-Unis détermine ses rapports avec les autres régions. Le régionalisme en Amérique du Sud est marqué par les vellétés contradictoires d'influence voire de domination

de la part de l'Europe et des États-Unis. Les projets les plus récents de régionalisme latino-américains, malgré l'importance des facteurs endogènes dans leur émergence, sont également très marqués par les relations avec d'autres régions. Certains auteurs parlent de régionalisme défensif (Tussie, 2009).

Björn Hettne propose une classification des relations entre régions qui permet de poser les bases d'une étude de l'interrégionalisme. Les régions centrales, dominantes, telles que l'Amérique du Nord ou l'Europe, se concurrent et cherchent à prendre l'ascendant dans les relations internationales. Les régions du centre entretiennent des relations avec leurs voisins qui tournent généralement autour de la question de la sécurité. Ces mêmes régions nouent des partenariats avec les régions intermédiaires comme dans le cas de l'UE et du Mercosur. Enfin, ces régions coopèrent avec les régions périphériques autour de la question du développement. Cette classification est intéressante bien que centrée sur les régions dominantes et particulièrement sur l'Europe. Il devient de plus en plus important de s'intéresser aux relations entre régions émergentes et aux stratégies transrégionales des pays émergents qui utilisent des forums régionaux parmi d'autres forums moins liés à la proximité géographique pour affirmer leur puissance sur la scène internationale (Antkiewicz et Cooper, 2012).

Comme au niveau de l'intégration régionale, l'interrégionalisme n'est pas le seul fait des États. Les acteurs privés participent à ces modes de coopération interrégionaux et trouvent dans ses forums parfois plus informels un espace important pour l'exercice de leur influence (Santander, 2008). Cette application des méthodes du nouveau régionalisme à l'étude de l'interrégionalisme ouvre la voie à de futures recherches. Les régions sont désormais des entités politiques relativement bien établies qui jouent un rôle important dans les relations internationales. Les projets régionaux les plus aboutis en termes d'intégration acquièrent un degré élevé de « régionalité » (*regionness*) (Hettne et Soederbaum, 2000) dans lequel un espace géographique donné devient un acteur des relations internationales capable d'articuler les intérêts transnationaux d'une région émergente (Hettne, 2005b : 270). Les régions interagissent, s'influencent ou s'opposent et leurs rapports constituent un objet d'étude émergent.

## ➡ Conclusion

Les Relations internationales offrent un regard intéressant sur le phénomène régional. Elles permettent de l'appréhender dans une perspective plus globale que les études européennes. L'intégration peut être envisagée comme une dynamique historique et donc réversible. Cette dynamique n'est pas propre à l'Europe et la comparaison entre différents modèles, voire l'étude des relations qu'entretiennent les espaces régionaux entre eux, enrichissent le débat théorique sur ce phénomène. Les Relations internationales, et plus particulièrement l'économie politique internationale, offrent des outils conceptuels pour penser le lien entre régionalisation et mondialisation. Ces études ont été particulièrement fécondes dans les années 1990 lors du renouveau du phénomène régional dû à

la fois à la fin de la guerre froide et à l'intégration économique poussée de cette période. Les approches critiques insistent dans ce contexte sur l'importance de l'idéologie et du projet politique qui sous-tendent l'intégration. C'est pourquoi une littérature importante existe sur le régionalisme ouvert et l'influence de l'idéologie néolibérale sur l'intégration régionale dans les années 1990 et le début des années 2000.

Les outils et les méthodes utilisées peuvent permettre d'étudier le régionalisme aujourd'hui même si le sujet semble être tombé au second plan depuis quelques années. En effet, de nouveaux projets régionaux ont vu le jour ces dernières années, et les projets existants font face à une crise qui pourrait modifier en profondeur les rapports de pouvoir entre les acteurs, les idées, et les institutions de l'intégration régionale. Il est par exemple intéressant de s'interroger, comme le fait Sebastian Santander (2009), sur le rôle du Brésil dans les projets d'intégration les plus récents en Amérique latine. En effet, l'Union des Nations Sud-Américaines (UNASUR) semble être un projet d'intégration important puisqu'il rassemble pour la première fois la totalité des États sud-américains et que le *leadership* du projet est assuré par une puissance émergente du continent et non pas par les États-Unis. Sur le même continent, on peut également se demander si l'Alliance Bolivarienne pour les Amériques – Traité de Commerce entre les Peuples (ALBA-TCP) va rester un espace de liens relativement lâches, généralement bilatéraux et dominé par le Venezuela ou si ce projet marque réellement un changement profond dans le projet politique des intégrations en Amérique latine et au-delà (Tussie et Riggiozzi, 2012). En Europe, les crises de l'Euro et des dettes publiques ont touché le cœur même du régionalisme tel qu'il s'est imposé depuis les années 1990. Elles représentent donc une remise en question des fondements du modèle d'intégration. Elles semblent avoir exacerbé les différences entre États-membres et renforcé la position de l'Allemagne en Europe. Les conséquences à plus long terme de ces crises ne sont toutefois pas encore claires et la question de savoir si l'Union européenne est en train d'amorcer une phase d'intégration accrue dans la continuité du projet existant, d'opérer un changement de modèle, ou encore d'entrer dans une phase de désintégration, reste posée.

Les changements à l'œuvre sur ces deux continents cités ici comme exemples sont-ils des turbulences passagères ou représentent-ils une vague de changements susceptible de modifier la nature du régionalisme dans les prochaines années ? Si une réponse définitive à cette question semble pour l'instant illusoire, il est intéressant de noter un certain retour de la puissance étatique au cœur de la dynamique régionale qui va à l'encontre des principes du nouveau régionalisme et qui pourrait préfigurer un modèle émergent de nouveau « nouveau régionalisme ».

## ➡ Bibliographie

- Allard (Patrick), (2001), « Pour une organisation mondiale du commerce », *Critique internationale*, 11 (2), p. 105-126.
- Angell (Norman), (1936), *La Paix et la Sécurité collective*, Paris, l'Émancipatrice.
- Antkiewicz (Agata) et Cooper (Adrew), (2012), « Beyond Geography: BRIC/SAM », dans J.A. Grant et S. Cornelissen (sld.), *The Ashgate Research Companion to Regionalisms*, Londres, Ashgate, p. 295-310.
- Apeldoorn (Bastian van), (2002), *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, Londres, Routledge.
- Axline (Andrew) (sld.), (1994), *The Political Economy of Regional Cooperation: Comparative Case Studies*, Londres, Frances Pinter.
- Balassa (Bela), (2012), *The Theory of Economic Integration* (1961), Londres, Routledge.
- Baldwin (Richard), (1997), « The Causes of Regionalism », *The World Economy*, 20 (7), p. 865-888.
- Bieler (Andreas), (2002), « The Struggle over EU Enlargement: a Historical Materialist analysis of European Integration », *Journal of European Public Policy*, 9 (4), p. 575-597.
- Bieler (Andreas), (2010), « Labour, New Social Movements and the Resistance to Neoliberal Restructuring in Europe », *New Political Economy*, 16 (2), p. 163-183.
- Bøås (Morten), Marchand (Marianne), et Shaw (Timothy), (2003), « The Weave-World: The Regional Interweaving of Economies, Ideas and Identities », dans F. Soederbaum et T. Shaw (sld.), *Theories of New Regionalism*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, p. 197-210.
- Bretherton (Charlotte) et Vogler (John), (1999), *The European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge.
- Buzan (Barry) et Wæver (Ole), (2003), *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cox (Robert), (1981), « Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory », *Millenium: Journal of International Studies*, 10 (2), p. 126-155.
- Deblock (Chritian), (2006), « Régionalisme économique et mondialisation: Que nous apprennent les théories ? », dans G. Kébadjian et P. Berthaud (sld.), *La Question politique en économie internationale*, Paris, La Découverte, p. 248-260.
- Echinard (Yann) et Guilhot (Lætitia), (2007), « Le "Nouveau Régionalisme". De quoi parlons-nous ? », *Annuaire Français des Relations Internationales*, 8, p. 775-792.
- Fawcett (Louise), (2005), « Regionalism in Historical Perspective », dans M. Farrel, B. Hettne, et L. van Langenhove (sld.), *The Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*, Londres, Pluto, p. 21-37.
- Gamble (Andrew) et Payne (Anthony) (sld.), (1996), *Regionalism and Global Order*, Basingstoke, Palgrave MacMillan.

- Grieco (Joseph), (1990), *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*, Ithaca, Cornell University Press.
- Haas (Ernst), (1964), *Beyond the Nation-State: Functionalism and Interntional Organization*, Stanford, Stanford Univ Press.
- Haas (Ernst), (1968), *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957* (1958), Stanford, Stanford University Press, 2<sup>e</sup> éd.
- Hansen (Roger), (1969), « Regional Integration: Reflections on a Decade of Theoretical Efforts », *World Politics*, 21 (2), p. 242-271.
- Helly (Damien) et Petiteville (Franck), (2005), *L'Union européenne, acteur international*, Paris, L'Harmattan.
- Hentz (James) et Bøås (Morton), (2003), *New and Critical Security and Regionalism: Beyond the Nation State*, Londres, Ashgate.
- Hettne (Björn), (2005a), « Beyond the "new" regionalism », *New Political Economy*, 10 (4), p. 543-571.
- Hettne (Björn), (2005b), « Regionalism and World Order », dans M. Farrel, B. Hettne, et L. van Langenhove (sld.), *The Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*, Londres, Pluto, p. 269-286.
- Hettne (Björn) et Soederbaum (Fredrik), (2000), « Theorising the Rise of Regionness », *New Political Economy*, 5 (3), p. 457-472.
- Hettne (Björn) et Soederbaum (Fredrik), (2008), « The Future of Regionalism: Old Divides, New Frontiers », dans A. Cooper (sld.), *Regionalisation and Global Governance: the Taming of Globalisation?*, Londres, Routledge, p. 61-79.
- Higgott (Richard), (1997), « Mondialisation et gouvernance: l'émergence du niveau régional », *Politique étrangère*, 62 (2), p. 277-292.
- Hirst (Paul), Thompson (Grahame), et Bromley (Simon), (2009), *Globalization in Question* (1996), Cambridge, Polity Press, 3<sup>e</sup> éd.
- Hoffmann (Stanley), (1966), « Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, 95 (3), p. 862-915.
- Holman (Otto), (2004), « Asymmetrical Regulation and Multidimensional Governance in the European Union », *Review of International Political Economy*, 11 (4), p. 714-735.
- Jessop (Bob), (2003), « The Political Economy of Scale and the Construction of Cross-Border Micro-Regions », dans F. Soederbaum et T. M. Shaw (sld.), *Theories of New Regionalism*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, p. 179-196.
- Larner (Wendy) et Walters (William), (2002), « The Political Rationality of "New Regionalism": Toward a Genealogy of the Region », *Theory and Society*, 31 (3), p. 391-432.
- Lindberg (Leon), (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press.

- Lombaerde (Philippe de) et al. (sld.), (2011), *The Regional Integration Manual: Quantitative and Qualitative Methods*, Londres, Routledge.
- Massardo (Jaime), (1999), « Les rapports entre les États-Unis et l'Amérique latine pendant la guerre froide », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 54 (1), p. 3-8.
- Massicotte (Marie-Josée), (2004), « Forces d'émancipation et démocratie participative dans les Amériques : un regard sur l'Alliance sociale continentale », *Politique et Sociétés*, 23 (2), p. 11-43.
- Melo (Jaime) et Panagariya (Arvind) (sld.), (1996), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mitrany (David), (1943), *A Working Peace System*, Chicago, Quadrangle Books.
- Moravcsik (Andrew), (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press.
- Moravcsik (Andrew), (2005), « The European Constitutional Compromise and the Neofunctionalist Legacy », *Journal of European Public Policy*, 12 (2), p. 349-386.
- Moravcsik (Andrew) et Schimmelfennig (Frank), (2009), « Liberal Intergovernmentalism », dans A. Wiener et T. Diez (sld.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, p. 67-87.
- Neumann (Iver), (2003), « A Region-Building Approach », dans F. Soederbaum et T. Shaw (sld.), *Theories of New Regionalism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 1-21.
- Perkmann (Markus) et Sum (Ngai-Lim), (2002), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Riggiozzi (Pia), (2012), « Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis », *New Political Economy*, 17 (4), p. 1-23.
- Rosamond (Ben), (2000), *Theories of European integration*, New York, St. Martin's.
- Rosamond (Ben), (2008), « Rethinking Classical Integration Theory », dans A. Cooper et C. Hughes (sld.), *Regionalisation and Global Governance: the Taming of Globalisation?*, Londres, Routledge, p. 80-96.
- Santander (Sebastian), (2008), *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Santander (Sebastian), (2009), *L'émergence de nouvelles puissances : vers un système multipolaire ? Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, Mexique, Russie*, Paris, Ellipses.
- Saurugger (Sabine), (2009), *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Sciences Po les Presses.
- Soederbaum (Fredrik), (2003), « Introduction: Theories of New Regionalism », dans F. Soederbaum et T. M. Shaw (sld.), *Theories of New Regionalism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 1-21.
- Strange (Gerard), (2002), « Globalisation, Regionalism and Labour Interests in the New International Political Economy », *New Political Economy*, 7 (3), p. 343-365.



- Tussie (Diana), (2009), « Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects », *Review of international Studies*, 35 (Supplement S1), p. 168-188.
- Tussie (Diana) et Riggiozzi (Pia), (2012), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, New York, Springer.
- Waltz (Kenneth), (1979), *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill.
- Waltz (Kenneth), (2000), « Globalization and American Power », *National Interest*, 59, p. 46-56.
- Warleigh-Lack (Alex), (2008), « Studying Regionalisation Comparatively », dans A. Cooper et C. Hughes (sld.), *Regionalisation and Global Governance: the Taming of Globalisation?*, Londres, Routledge, p. 43-60.
- Wiener (Antje), Christiansen (Thomas), et Jørgensen (Knud), (2001), *The Social Construction of Europe*, Londres, Sage.
- Wolf (Leonard), (1916), *Un gouvernement international*, Paris, M. Giard & É. Brière.
- Zaiotti (Ruben), (2007), « La propagation de la sécurité : l'Europe et la schengenisation de la politique de voisinage », *Cultures et Conflits*, 66, p. 61-76.

# Le régionalisme, alternative au multilatéralisme

\* Valère Ndior \*

est professeur de droit international à l'université de Bretagne occidentale (Lab-LEX). Il a dirigé le Dictionnaire de l'actualité internationale (Pedone, 2020).

*Le régionalisme englobe les processus de concertation ou de coopération d'un groupe d'États qui partagent un socle commun de valeurs, de caractéristiques ou de préoccupations. Qu'il soit stratégique ou idéologique, le projet régionaliste se développe difficilement en rupture complète avec le multilatéralisme.*

Valère Ndior \*

La tentation est grande, face à la crise du multilatéralisme, de proposer une restructuration des relations internationales reposant sur des procédés de coopération géographique-ment restreints. En effet, les assauts ponctés au multilatéralisme au cours des deux décennies écoulées suscitent le détournement d'une partie de la société internationale des enceintes et des instruments à vocation universelle, au profit de mécanismes bilatéraux et régionaux.

Un nombre croissant de faits paraissent conforter les convictions de ceux qui prophétisent la fin du multilatéralisme : les blocages au sein des institutions, qui entravent par exemple les activités du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ou de l'organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; le retrait d'États membres d'organisations internationales, notamment de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ou de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), dont les États-Unis ont annoncé se détacher respectivement en 2017 et en 2020 ; la dénonciation de

conventions internationales à vocation universelle ; ou bien encore la bilatéralisation accrue des engagements internationaux.

Le régionalisme peut ainsi apparaître comme une stratégie privilégiée dans une multitude de domaines d'activité humaine, soit que la recherche d'un consensus international a échoué soit que ces domaines sont laissés en jachère par les enceintes multilatérales.

Classiquement associé aux organisations de libre-échange, le régionalisme englobe également toutes les solutions de repli géographique et idéologique adoptées par des groupes d'États en opposition aux organisations et aux engagements à vocation universelle. Loin de constituer un processus spontané, le régionalisme est un projet ou une stratégie associant des États partageant un socle commun de valeurs, de caractéristiques ou de préoccupations, par exemple en matière de droits fondamentaux.

Bien qu'elle puisse être considérée comme une alternative efficace au multilatéralisme, compte tenu de la réduction considérable du nombre de participants associés aux processus



© Daniel Slim / AFP

Manifestation d'opposants nicaraguayens au président Ortega devant le siège de l'Organisation des États américains (OEA) à Washington, en octobre 2020. L'OEA est la plus ancienne organisation régionale. Elle fut longtemps alliéée sur les positions anticomunistes des administrations américaines successives, au point que ses détracteurs la qualifiaient de « ministère des Colonies » des États-Unis.

de négociation et de décision, la trajectoire du régionalisme n'est pas exempte de difficultés. En effet, outre le risque que les enceintes créées soient désavouées, comme le montre dans le cadre de l'Union européenne l'interminable feuilleton du *Brexit*, les pôles régionaux sont les théâtres décentralisés de rapports de force qui peuvent s'établir au profit des États les plus puissants dans le cadre de stratégies de domination tournées vers leurs périphéries.

## Le régionalisme dans tous ses états

Le multilatéralisme, vertueux, repose notamment sur la critique des logiques individuelles ou hégémoniques qui privilégient l'action isolée d'États au détriment de la concertation, de la négociation ou de la coopération internationales. Toutefois, les membres de l'Assemblée générale des Nations Unies reconnaissent que le multilatéralisme doit être repensé<sup>1</sup>, tandis qu'une variété d'acteurs

<sup>1</sup> Réunion plénière de haut niveau en vue de célébrer et de promouvoir la Journée internationale du multilatéralisme et de la diplomatie au service de la paix, AG/12141, 25 avril 2019.

constate la nécessité de le rééquilibrer, de le relancer ou de le renforcer. Face à l'expectative, le régionalisme paraît offrir une alternative fondée sur la plus grande cohésion caractérisant un groupe d'États voisins, résolus à traiter de concert des questions d'intérêt commun.

## Principales caractéristiques du régionalisme

Le régionalisme englobe tous les phénomènes de coopération dominant lieu à la création, dans un cadre régional déterminé, de forums, clubs et regroupements institutionnels de nature politique, économique ou idéologique. Y participent plus de deux États – pour distinguer le régional du bilatéral – réputés s'inscrire dans un système de valeurs ou de préoccupations communes, dans le cadre de solidarités historiques dépassant la seule proximité géographique.



L'article 2 du traité sur l'Union européenne souligne par exemple que l'Union « est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme [...] », rappelant que la simple appartenance d'un État à l'aire européenne ne suffit pas à lui permettre de devenir membre de l'organisation.

La question de l'assise géographique du partenariat, avec en filigrane celle de la définition de la « région », n'est d'ailleurs pas déterminante, le juriste français Georges Scelle (1878-1961) ayant évoqué, déjà en 1943, la perspective de « groupements de peuples ou d'États rapprochés par des phénomènes de solidarité plus étroits tenant à la communauté d'origine ou de race, à la contiguïté géographique et surtout à l'intensité des échanges »<sup>4</sup>.

C'est par le prisme des échanges commerciaux que le régionalisme s'illustre le plus fréquemment, sous la forme d'accords de libre-échange et d'unions douanières : l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), renégocié en 2019<sup>5</sup>, qui associe le Canada, les États-Unis et le Mexique ; le Marché commun du Sud (MERCOSUR) regroupant cinq membres sud-américains ou l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) regroupant dix membres.

Le régionalisme ne s'applique cependant pas uniquement à la sphère économique et englobe des projets relevant de différents registres : culture, protection de l'environnement, défense collective ou aide au développement.

À ce titre, l'Amérique latine connaît une variété d'organisations et forums relevant du régionalisme : l'Organisation des États américains (OEA), l'Union des Nations sud-américaines (UNASUR) ou la Communauté d'États latino-américains et Caraïbes (CELAC). Le continent africain se (dé)structure quant à lui autour d'une constellation d'organisations régionales – l'Union africaine (UA) – ou sous-régionales – de façon non exhaustive, la

<sup>4</sup> Georges Scelle, *Manuel élémentaire de droit international public*, Domat-Monéchrestien, Paris, 1943, p. 20.

<sup>5</sup> Au terme de cette négociation, l'Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2020, a remplacé l'ALENA.

Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Marché commun de l'Afrique australe et orientale (COMESA), la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) ou la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC), variant entre simples instances de concertation et véritables organisations d'intégration.

### Les nuances du régionalisme

Le régionalisme ne se limite pas aux phénomènes d'intégration régionale. En effet, il peut inclure des mécanismes de coopération qui ne reposent pas sur la création d'organes permanents et l'institutionnalisation du partenariat n'est pas toujours un critère décisif. Il existe d'ailleurs autant de registres de régionalisme que de projets politico-économiques, au point qu'il apparaît délicat d'opérer une classification autrement que de façon chronologique.

La typologie de l'économiste hongrois Béla Balassa (1928-1991), développée en 1961, décline les partenariats en fonction des transferts de compétences opérés par les États membres et de la réduction de leur autonomie en tant que souverains<sup>6</sup>.

D'autres typologies, fondées sur l'identification de deux à quatre « vagues » ou « générations » de régionalisme – partant de la conclusion des traités de libre-échange européens au XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'à la multiplication des traités économiques dans les années 2000 – sont envisagées par la doctrine<sup>7</sup>.

Enfin, certains auteurs s'attachent à caractériser le degré d'institutionnalisation des ensembles régionaux par l'existence ou non d'un traité constitutif ou à distinguer, plus simplement, régionalisme de coopération et régionalisme d'intégration<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Béla Balassa, « Towards a Theory of Economic Integration », *Kyklos*, vol. 14-1, 1961, p. 1-17.

<sup>5</sup> Yann Echinard et Laetitia Guilhaud, « Le "nouveau régionalisme". De quoi parlons-nous? », *Annuaire français de relations internationales*, vol. 8, 2007, p. 775-792.

<sup>6</sup> Yann Richard, « Régionalisation, régionalisme et intégration régionale : concepts flous et nécessaire clarification », in Alta Giara et Yann Richard (dir.), *La Régionalisation du monde. Construction territoriale et articulation global/local*, IRMC – Karthala, Paris, 2014, p. 21-43.

En tout état de cause, le régionalisme suppose au minimum un processus de concertation, de coopération ou de coordination de plusieurs États autour d'un projet commun, éventuellement formalisé par la conclusion d'un instrument juridique et par la création d'une organisation internationale. Il ne saurait en revanche se développer en rupture complète avec le multilatéralisme, c'est-à-dire en violation des conventions à vocation universelle auxquelles les membres d'un ensemble régional sont parties.

Par exemple, au sein du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies qui admet la participation des organisations régionales au maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'article 52 (1) précise qu'« aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies ».

Les dispositions de plusieurs traités constitutifs d'organismes régionaux, comme l'Union africaine (art. 3), ou d'alliances militaires, notamment l'OTAN (préambule ; art. 7) qui est assimilable à une organisation régionale au sens du chapitre VIII, confirment cette articulation des obligations internationales des États membres. Peuvent également être mentionnés le GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), dont l'article XXIV autorise l'établissement d'unions douanières et de zones de libre-échange, à la condition toutefois que leur existence soit notifiée aux organes de l'OMC.

Le régionalisme ne se structure donc pas en vase clos, compte tenu de la nécessaire complémenté des procédés de coopération régionaux avec les conventions internationales à vocation universelle, sauf naturellement à ce que les États décident de les dénoncer. Cela semble imposable pour la Charte des Nations Unies mais est apparu plausible, comme l'ont montré certaines décisions du président américain Donald Trump, pour les chartes des institutions spécialisées de

l'ONU – outre l'OMS et l'UNESCO qui en ont fait les frais, les États-Unis avaient envisagé, brièvement, de se retirer de l'Union postale universelle en 2019.

Il en résulte un maillage complexe de relations interrétatiques ainsi qu'une articulation délicate d'obligations internationales, universelles et régionales, portant sur les mêmes objets. Le domaine des droits de l'homme en est un cas typique, compte tenu de la potentielle confusion suscitée par la multiplicité des instruments et organes de protection opérant sur les continents européen, africain ou latino-américain.

## Enjeux stratégiques et idéologiques du régionalisme

Les projets régionalistes soulignent la plus grande adéquation de procédés de régulation s'appliquant à l'échelle d'un ensemble territorial plutôt qu'à celle de la société internationale dans sa globalité. C'est dans cette perspective qu'un multilatéralisme ouvert se substituent des formes plus restreintes et, *a priori*, plus efficaces de coopération dotées d'assises régionale, continentale, sous-continentale ou archipélagique. Plusieurs facteurs peuvent amener les États à se fédérer autour de projets dotés d'une ambition régionaliste. Ceux-ci peuvent être envisagés, à gros traits, selon la grille de lecture suivante.

### Le régionalisme comme méthode ou comme finalité

Le régionalisme peut être envisagé en tant que méthode destinée à compenser l'inadéquation ou l'insuffisance des enceintes multilatérales à l'égard de questions spécifiques suscitant l'intérêt d'un groupe d'États.

Le GS Sahel par exemple, créé en 2014 et composé du Burkina Faso, du Mali, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad, est un cadre institutionnel fondé sur les « liens séculaires et multiformes qui unissent les peuples du Sahel » (*Convention portant création du GS Sahel*, 2014, préambule, pt. 1). Il a été institué pour mettre en œuvre des actions de développement et de



sécurité dans la région et répond à un impératif d'organisation d'une action commune fondée sur la « solidarité » et « l'intégration » (préambule, pt. 5). Tandis que les instruments de référence du G5 Sâhel présentent le régionalisme comme une méthode, celui-ci peut également être appréhendé en tant que finalité.

Ainsi, dans le cadre de la Communauté du Pacifique, créée en 1947 et composée principalement d'États et de territoires insulaires océaniques, a été développé en 2014 un « Cadre pour le régionalisme dans le Pacifique » destiné à faire du régionalisme une priorité en renforçant les mécanismes de coordination, de coopération, d'harmonisation ou d'intégration institutionnelle. Le régionalisme obéit donc à des logiques diverses et ne se développe pas uniquement en réaction aux échecs du multilatéralisme.

### Le régionalisme comme projet politique ou idéologique

Sans préjudice des approches précédentes, le régionalisme peut être destiné à façonner un projet politico-économique structuré autour de valeurs communes. La construction de l'Union européenne, mentionnée plus tôt, repose, à la lumière des traités guidant son fonctionnement, sur l'attachement et l'adhésion de ses membres à une série de valeurs et de principes (art. 2 et 21 TUE).

Dans cette perspective, le régionalisme suppose la construction d'une identité et d'un projet communs, voire la reconnaissance d'un socle unique de droits fondamentaux, menant *in fine* à une véritable intégration politique et économique. Il peut également se doter d'une dimension idéologique, illustrée par l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique (ALBA-TCP), composée de neuf États membres, fondée en 2004 à l'initiative de l'ancien président vénézuélien Hugo Chavez et du dirigeant cubain Fidel Castro, et structurée autour des principes de lutte contre le capitalisme, de promotion du développement économique et de défense des identités latino-américaines et caribéennes au sein des instances multilatérales.

L'Union africaine en constitue un autre exemple, se présentant comme une organisa-

tion à vocation politique dont l'objectif est de permettre la réalisation d'un processus d'intégration panafricain par la promotion d'une unité économique et politique. L'article 3 du traité de Lomé inclut dans ses objectifs la réalisation d'une unité entre peuples africains et la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

L'Union africaine poursuit ainsi les objectifs de l'organisation qui l'a précédée, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) créée en 1963 dans le contexte de la décolonisation et de l'émergence d'une idéologie panafricainisme promouvant la défense de positions, de politiques et de valeurs africaines communes – préservation de la paix, sécurité et stabilité, participation populaire, etc.

### Le régionalisme comme rejet d'un multilatéralisme de domination

Le rejet du multilatéralisme et de la mondialisation est un autre moteur du régionalisme, lorsque ce processus s'établit dans une démarche de défiance face aux enceintes universelles et aux puissances hégémoniques. La création de plusieurs des cadres régionaux susmentionnés constitue en effet une réaction à la mainmise des « P5 » (les cinq États membres permanents du Conseil de sécurité) sur l'ONU.

Toutefois, ces dynamiques régionalistes peuvent évoluer : d'abord destinées à rassembler des États en voie de développement pour faire front commun face aux puissances américaine et soviétique, perçues comme principales actrices d'un multilatéralisme de domination, elles constituent désormais des alternatives ou des solutions de repli face à un multilatéralisme en déclin et à une société internationale en désérence.

Relevons à cet égard que le désengagement américain des instances multilatérales, avant même le mandat du président Trump (2017-2021), pénalise leur bon fonctionnement, notamment financier – la contribution des États-Unis à l'UNESCO représentait 22 % du budget de l'organisation avant 2013 – et compromet leur crédibilité.

Les organisations régionales assument ainsi de façon croissante des activités destinées à suppléer celles traditionnellement menées par les organisations universelles. Au printemps 2020, l'Union européenne a octroyé à l'Iran une aide d'urgence de 20 millions de dollars dans le contexte de la pandémie de la Covid-19, alors que cet État avait sollicité auprès des Fonds monétaire international (FMI) une aide de cinq milliards, compromise par l'opposition des États-Unis.

### Le régionalisme comme stratégie

Certains États bénéficient manifestement de ce contexte. L'État chinois, par exemple, sublime le régionalisme pour créer des forums, cadres et institutions ouverts à des partenaires appartenant ou non à la région asiatique. La Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, entrée en activité en 2016, est composée de 103 membres dont 37 dits « non régionaux ». Véritable concurrente de la Banque mondiale, elle ambitionne, sous le leadership de la Chine, de poursuivre le financement de projets de développement d'infrastructures en Asie et au-delà. Son assise géographique est régionale, mais son champ d'action apparaît mondial, avec l'objectif à peine voilé de combler les manques créés par les défaillances des organisations universelles.

Plus récemment, quinze pays d'Asie et du Pacifique ont signé un traité de libre-échange asiatique promu par la Chine, le Partenariat régional économique global (*Regional Comprehensive Economic Partnership* – RCEP), qui concerne près du tiers de la population mondiale et 30 % du PIB global. L'exemple de la Chine rappelle que le régionalisme peut revêtir une dimension stratégique, illustrée notamment par l'Organisation de coopération de Shanghai. Cette organisation régionale, créée en 2001 et dotée initialement d'une vocation militaire, constitue désormais une enceinte privilégiée de promotion du projet chinois de nouvelles routes de la soie.

Les ensembles régionaux représentent avant tout une somme d'intérêts convergents mais particuliers. Des phénomènes de prédominance ne sont donc pas à exclure, comme ont pu le montrer les exemples de l'ALENA dominée par

les États-Unis, y compris au stade des négociations de l'ACEUM, celui de l'Union économique eurasienne impulsée par le dirigeant russe Vladimir Poutine, ou celui des instances de coopération latino-américaines telles que l'OEA, l'UNASUR et le MERCOSUR, sur lesquelles le Brésil exerce ou a pu exercer une grande influence.

La dimension géopolitique du régionalisme peut être pleinement assumée, à l'instar de la démarche retenue par la Commission européenne lors de l'adoption en 2015 de sa « Stratégie pour un marché unique numérique », destinée à redonner toute sa place à l'Union européenne sur la scène internationale face aux opérateurs américains et chinois.

Néanmoins, le procédé n'est pas toujours payant et le régionalisme n'échappe pas au désenclavement qui touche le multilatéralisme. Les ensembles régionaux voient certains de leurs membres se retirer de leurs institutions – ainsi du retrait de plusieurs membres de l'UNASUR incluant le Brésil ou le Chili à la faveur du Forum pour le progrès de l'Amérique du Sud (PROSUR) – ou de projets de partenariats économiques – par exemple, le retrait de l'Inde des négociations du Partenariat régional économique global en 2019 –, contraignant à cette occasion la valeur cardinale du régionalisme que constitue la solidarité.

L'OTAN, présentée en novembre 2019 par le président français Emmanuel Macron comme étant en état de « mort cérébrale », voit ses activités enrayerées par le souhait des États-Unis d'y relativiser leur investissement tant que les contributions financières des autres États membres n'auront pas été revues à la hausse.

Du côté africain, le processus régionaliste peine à aboutir en raison d'une multiplicité d'organisations régionales concurrentes et faute de solidarités réelles entre États membres. Des sous-régionalismes émergent même, les pays africains affichant des degrés de développement économique inégaux et des modèles politiques variés, ne permettant donc pas la pérennisation du panafricanisme post-décolonisation. Réalistes, les projets développés par l'Union africaine en

matière de régionalisme avancent que le projet d'intégration politique et économique du continent prendra plusieurs années, dans le cadre de la *Vision stratégique d'intégration pour 2028* et de l'*Agenda 2063*<sup>7</sup>.

En somme, le régionalisme est souvent à la peine. C'est la raison pour laquelle les années 2000

semblent favorables à l'émergence de nouvelles stratégies interrégionalistes. Elles sont fondées sur la conclusion d'accords de libre-échange entre ensembles régionaux comme l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne ou l'Accord de partenariat transpacifique négocié par des pays de la région Asie-Pacifique. Ironie du sort, les États-Unis ont quitté les négociations de ce dernier accord en janvier 2017, preuve que le régionalisme et l'interrégionalisme ne sont pas la panacée. ■

<sup>7</sup> Banque africaine de développement, *Politique et stratégie d'intégration régionale (PSIR) 2014-2023 – Intégration de l'Afrique : créer le prochain marché global*, BAD, 2015, p. 11-15.

## Le régionalisme en Europe

- Robert Frank, « La construction de l'Europe : une histoire cyclique », *Questions internationales* - N° 88 Novembre - Décembre 2017, pp. 10-22.
- Gilles Andréani, « Les crises et la nécessité », *Questions internationales* - N° 88 Novembre - Décembre 2017, pp. 4-9.



# La construction de l'Europe : une histoire cyclique

Robert Frank \*

\* Robert Frank est historien, professeur émérite à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne<sup>1</sup>.

*La construction de l'Europe communautaire ne s'est pas faite par la force ou la domination. Elle résulte de la libre volonté des gouvernements et des peuples, décidés à mettre leur union au service de la paix et du droit.*

*Entre 1945 et 2005, elle a progressé par cycles, les phases de succès succédant aux phases d'échec. Depuis 2005, l'histoire de l'Union européenne ne paraît toutefois plus cyclique. En crise profonde, elle n'a pas connu d'avancée majeure. Le Brexit décide par les Britanniques en 2016 constitue même un recul historique. Le rappel des cycles antérieurs permet de mieux comprendre les ressorts qui ont fait l'Europe et de saisir dans quelle mesure certains d'entre eux pourraient la faire rebondir à nouveau.*

Depuis 1950, la construction de l'Europe apparaît plutôt comme une « *success story* » : aucune autre région du monde n'est en effet aussi intégrée qu'elle. Pourtant, cette marche vers l'union ne décrit pas une ligne droite. Bien au contraire, les réussites se sont toujours nourries de crises ou d'échecs, parfois cuisants.

D'où une histoire cyclique de cette construction européenne, avec sept cycles entre 1945 et 2005, chacun d'entre eux ayant une phase ascendante, un bond ou un rebond de l'Europe, suivi d'une crise, le plus souvent féconde puisqu'elle est à l'origine de la « relance » du cycle suivant.

Depuis 2005, cette mécanique semble s'être enrayée. L'examen de ces différentes périodes s'avère néanmoins très instructif tant sur les dynamiques d'antan que sur les blocages actuels de l'intégration européenne.

## Les trois cycles fondateurs

Avant 1945, les projets d'unité européenne n'ont pas manqué, mais ils n'aboutissent à rien ou à des échecs. Au xv<sup>e</sup> siècle déjà, le roi de Bohême, Podiebrad, préconise l'unité de la chrétienté contre le Turc : les humanistes du xv<sup>e</sup> siècle développent l'idée d'Europe unie, ainsi que Sully au début du xvii<sup>e</sup> au nom du bon roi Henri IV, projet que l'on retrouve au xviii<sup>e</sup> siècle chez l'abbé de Saint-Pierre, Jean-Jacques Rousseau et Emmanuel Kant.

<sup>1</sup> Cette contribution est la version en partie remaniée et actualisée d'un article du même auteur paru dans « L'Europe à 50 », *Questions Internationales*, n° 7, mai-juin 2004, p. 6-22.



La sculpture en bronze « Hommage aux pères fondateurs de l'Europe » a été inaugurée en 2012 en face de la maison de Robert Schuman à Scy-Chazelles en Moselle. Cette œuvre de l'artiste russe Zourab Tseretelli représente, de gauche à droite, Alcide de Gasperi, Robert Schuman, Jean Monnet et Konrad Adenauer.



puis au XIX<sup>e</sup> chez les romantiques comme Giuseppe Mazzini ou Victor Hugo. Dans son célèbre discours de 1849, ce dernier appelle de ses vœux la création des « États-Unis d'Europe ».

Il faut cependant attendre les lendemains du carnage de la Première Guerre mondiale pour que l'unité de l'Europe n'apparaisse plus seulement comme une bonne idée, un rêve, mais comme une nécessité vitale. *S'Unir ou mourir*, tel est le titre significatif du livre de Gaston Riou, publié en 1929, qui symbolise une prise de conscience : l'union de l'Europe est la seule façon d'éviter une seconde guerre civile européenne.

Les années 1920 voient ainsi la naissance du mouvement européen avec ses intellectuels engagés (Paul Valéry, Jules Romains, Heinrich et Thomas Mann, Stefan Zweig, Salvador de Madariaga, etc.), ses hommes d'affaires (Émile Mayrisch, Carl Bosch, Théodore Laurent, Jacques Lacour-Gayet), ses hommes politiques (Édouard Herriot, Edouard Benes, M<sup>re</sup> Seipel), et ses associations (Paneuropa créée par Richard Coudenhove-Kalergi ou la Coopération européenne d'Émile Borel).

Dans ce contexte favorable, Aristide Briand propose, le 5 septembre 1929, dans l'enceinte de la Société des Nations à Genève qu'« une sorte de lien fédéral » soit institué entre les peuples européens. Puis, il fait rédiger un mémorandum en mai 1930, le plan Briand d'union fédérale européenne.

Entre-temps, la grande crise économique mondiale a éclaté, remis les egoïsmes nationaux à l'ordre du jour et fait échouer le projet. La période hitlérienne, de 1933 à 1945, n'est évidemment pas propice à une unité européenne, sauf à celle que le Führer a tenté d'imposer par le fer, le sang et le génocide.

C'est après 1945 que surviennent les premiers succès de la construction européenne. Les échecs sont aussi au rendez-vous de l'histoire. Celle-ci s'organise toutefois désormais en cycles, construits par une alternance de réussites et de déclinements.

● **Le premier cycle** connaît sa phase ascendante de 1945 à 1949. Pendant ces années, le militantisme en faveur de l'Europe renaît et, après celui

des années 1920, un second âge d'or du mouvement européen occupe les années de l'immédiat après-guerre. Très vite, cependant, face à la mainmise de l'URSS sur l'Europe centrale et orientale, il apparaît que l'unité européenne ne concerne désormais que la partie occidentale du continent.

Le rôle des États-Unis est alors essentiel. L'aide du plan Marshall sert à contenir l'expansion soviétique, à reconstruire et à fortifier l'Europe de l'Ouest. Elle prévoit aussi une coopération entre les pays bénéficiaires, avec la création en 1948 de la première organisation européenne, l'Organisation européenne de coopération économique (OEEC) – future Organisation économique (OCDE) – et de développement économiques (OCDE). On ne dira jamais assez l'importance de l'OEEC dans la construction européenne, qu'elle a véritablement lancée. Elle a commencé par libérer les échanges entre pays européens et ouvert des débats fondateurs entre les partisans de l'intégration économique – impliquant quelques abandons de souveraineté nationale – et les partisans de la simple coopération intergouvernementale.

Cette même année 1948, la « mystique » politique européenne atteint son apogée avec le congrès de La Haye, qui unifie le mouvement européen malgré les divergences exprimées entre les « fédéralistes », plus audacieux, et les « unionistes », plus prudents. Le résultat est la création, en 1949, du Conseil de l'Europe, rassemblant les États démocratiques de l'Europe occidentale, dont on attend la fondation d'un véritable gouvernement européen. La même année, le traité de l'Alliance atlantique est signé à Washington. L'unité européenne qui se dessine est inséparable de l'unité occidentale.

Mais, tant à l'OEEC qu'au Conseil de l'Europe, les deux pays les mieux placés pour diriger cette construction européenne, la France et le Royaume-Uni, montrent très rapidement des divergences de vue fondamentales. Les Britanniques s'opposent aux « fédéralistes » et à tous ceux qui prônent une Europe supranationale. Ils préfèrent la formule de la « coopération » entre États souverains. Pour leur part, les Français préconisent l'intégration et ne se montrent pas

effarouchés devant l'idée de supranationalité. Aucun accord n'est trouvé sur les projets d'union économique au sein de l'OEEC, et le Conseil de l'Europe se révèle un cadre d'intégration politique inopérant dès le début de son histoire.

La France tire les leçons de l'échec de l'Europe franco-britannique. Elle doit négocier non plus avec son ancienne alliée, la Grande-Bretagne, mais avec son ancienne ennemie, l'Allemagne, celle de l'Ouest, qui vient de s'ériger en République fédérale d'Allemagne (RFA). Il s'agit d'une véritable révolution copernicienne, dont les effets durent pendant toute la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

Une nouvelle règle est ainsi formulée pour longtemps : la construction européenne ne doit plus dépendre du bon vouloir britannique ; c'est au contraire le Royaume-Uni qui doit dépendre du bon vouloir européen ; et, à la prudence pragmatique du *wait and see* du gouvernement de Sa Majesté, l'Europe répond par la volonté réaliste d'avancer sans attendre le Royaume-Uni.

● De ce fait, **le deuxième cycle** marque un tournant essentiel à partir de 1950. Jean Monnet est le principal artisan d'une nouvelle méthode : garder la grande ambition politique de supranationalité et de fédération, mais bien veiller à la proposer selon une stratégie dite « des petits pas », en commençant par un poste d'application précis et bien circonscrit.

Ainsi est né le plan Schuman du 9 mai 1950 qui, inspiré par Jean Monnet, propose « de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe ». Un an plus tard est instituée la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), rassemblant la France, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie et les trois pays du Benelux. L'Europe des Six est née.

Les deux marchandises placées sous la tutelle d'une autorité supranationale sont bien choisies, et le choix est autant politique qu'économique. Elles relèvent d'un champ d'intervention suffisamment technique et limité pour ne pas effaroucher les susceptibilités nationales et, en

même temps, la mise en communauté des produits clés de l'époque pour l'industrie de l'armement symbolise avec force la fin de toute possibilité de guerre entre la France et l'Allemagne.

Enfin, le plan Schuman prévoit explicitement que cette entreprise, en assurant « les bases communes de développement économique », en créant « une solidarité de fait », constitue la « première étape de la fédération européenne ».

Fort de ce succès, Jean Monnet inspire le plan Pleven d'octobre 1950 qui préconise une Communauté européenne de défense (CED) dont le traité est signé par les mêmes six pays en 1952. Dans l'euphorie, le cours des choses s'accélère et des négociations sont entamées sur la création d'une Communauté politique européenne (CPE). Mais, paradoxe, le pays qui avait pris l'initiative, la France, est le même qui la fait échouer. L'Assemblée nationale française refuse de ratifier la CED, en août 1954, après un long débat souvent interrompu.

Cet échec, qui fait sombrer aussi le projet de CPE, marque les limites de la démarche et conditionne la suite de l'histoire européenne pour de longues années. L'abandon partiel de souveraineté était plus facilement admis pour le charbon et l'acier que pour les années, qui sont au cœur des prérogatives régaliennes de l'État-nation. Il en résulte une priorité donnée ou plutôt redonnée à l'Europe économique, l'Europe politique s'avérant plus difficile à faire accepter.

● **Le troisième cycle** est celui du vrai démarrage et décollage de l'Europe des Six. Après l'échec de la CED, en 1954, est opérée la « relance » à la conférence de Messine en 1955, à l'issue de laquelle le rapport Spaak débouche sur la négociation des traités de Rome, signés le 25 mars 1957. Les Six créent deux organisations supplémentaires, la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) ou Euratom, pour l'énergie atomique civile – le projet était inspiré par Jean Monnet –, et la Communauté économique européenne (CEE) ou Marché commun – un projet inspiré par le Néerlandais Johan Willem Beyen dès la fin 1952.

Puis qu'une union douanière dotée d'un tarif extérieur commun, il s'agit d'un espace



dont la vocation est de lancer des politiques communes de solidarité interétatique – en particulier la Politique agricole commune (PAC) dont les principes figurent dans le traité de Rome – en vue d'une intégration des économies. Si l'économie est confirmée comme instrument majeur de la construction européenne, il est cependant clairement affirmé par le traité de Rome instaurant la CEE que l'union économique doit un jour déboucher sur l'union politique. La prudence est de règle dans le domaine de la supranationalité après l'échec de la CED.

Le triangle institutionnel, déjà présent dans la CECA, voit la répartition suivante des pouvoirs : la Commission européenne propose et exécute, mais ne décide pas ; le Conseil des ministres a le pouvoir de décision, à l'unanimité dans un premier temps, puis, en principe, à la majorité qualifiée ; l'Assemblée parlementaire – appelée Parlement européen à partir de 1962 – ne peut qu'adresser des recommandations.

Contrairement aux craintes de beaucoup de militants de l'Europe, le retour au pouvoir du général de Gaulle en 1958 ne change pas immédiatement le cours des choses. Il s'était opposé à la CECA – le « méli-mélo du charbon et de l'acier » – et à la CED, mais il entérine et renforce même la CEE, en faisant adopter en 1962 les modalités de la PAC, très favorable alors aux intérêts des agriculteurs français.

Les années 1960 sont donc celles de l'ancrage de la CEE dans la réalité économique mondiale. Les bénéficiaires pour les six pays sont tels que le Royaume-Uni, qui avait pourtant créé en 1959 une organisation rivale, plus souple, moins intégrationniste, l'Association européenne de libre-échange (AELE), présente sa candidature à la CEE.

Cette candidature britannique de 1961 constitue un tournant historique fondamental, dont la portée n'a jusqu'alors pas été assez soulignée. À l'avance du Royaume-Uni sur les pays du continent, perçue depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle et intensifiée par tous, succède brusquement le sentiment que le « réalisme continental » est désormais supérieur au « pragmatisme britannique ». Celui-ci a convaincu Londres d'abandonner les partenaires de l'AELE pendant

– d'où d'ailleurs la colère des Scandinaves, des Portugais et des Autrichiens – pour une demande d'adhésion à la Communauté gagnante.

En désignant la CEE comme organisation victorieuse, les Britanniques lui décrètent ses lettres de noblesse. Parmi les nombreuses organisations européennes – l'OECE, devenue l'OCDE en 1960, le Conseil de l'Europe, l'AELE, la CEE –, il n'était pas écrit que l'une d'entre elles l'emporterait sur les autres. Grâce au choix de Londres, la CEE entame vraiment sa « *success story* ». Une dynamique est créée : la Communauté est destinée à s'élargir et à constituer le pôle le plus attractif du continent.

Mais, les succès du Marché commun n'empêchent pas les blocages politiques. Le général de Gaulle ne veut pas de l'Europe telle que l'envisage Jean Monnet, une Europe dotée progressivement d'un gouvernement supranational et fédéral. Son choix est celui d'une confédération. C'est cette conception que reflète le plan Fouchet, proposé par la France en 1961, qui préconise une Union des États et non les États-Unis d'Europe. Les négociations échouent en 1962, et le général de Gaulle bloque à partir de cette date toute une série d'initiatives.

Des lors, commence la phase descendante du cycle. Le président français refuse en 1963, car il reproche au Royaume-Uni sa relation spéciale avec les États-Unis et redoute que son adhésion ne rende l'Europe moins « européenne » et davantage « atlantiste ». Il rejette le passage au vote à la majorité qualifiée en 1965, procédure qui impliquerait la supranationalité en matière de prise de décision, et pratique la politique dite de la « chaise vide », de juillet 1965 à janvier 1966, jusqu'à ce qu'il obtienne satisfaction avec le protocole de Luxembourg. En 1967, il repousse une seconde fois la candidature britannique.

### Les trois cycles de l'approfondissement et de l'élargissement

- Le débloccage, possible après la démission du général de Gaulle en 1969, inaugure



© Andreas Solara / AFP

**le quatrième cycle.** Georges Pompidou, le nouveau président de la République française, est conscient de l'isolement de la France au sein de la CEE du fait de l'attitude de son prédécesseur. À la conférence de La Haye en décembre 1969, il accepte le principe de l'adhésion britannique et propose un triptyque : achèvement (de la mise au point d'un budget communautaire pour la PAC), approfondissement et élargissement. Le premier élargissement, vers le nord, fait passer le nombre de membres de la CEE de six à neuf, grâce à l'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark.<sup>2</sup>

Du côté de l'approfondissement, Georges Pompidou, en accord avec le chancelier allemand Willy Brandt, envisage une union monétaire et économique. Un premier plan Werner est présenté en 1970, préconisant un véritable gouvernement pour l'économie européenne – un « centre de décision économique ». Toutefois, cette disposition est

<sup>2</sup> Les Norvégiens ayant refusé de ratifier l'entrée de leur pays, négociée par leur gouvernement.

Réunis le 25 mars 2017 devant le Capitole à Rome, où furent signés les traités de Rome soixante ans plus tôt, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union européenne ont signé la déclaration de Rome. Son objectif est clair : monter un visaged positif de l'Europe, en insistant sur ses réussites et les garanties qu'elle apporte aux citoyens, tout en restant lucide sur les améliorations à prévoir dans les prochaines années.

abandonnée, le projet adopté en mars 1971 étant nettement édulcoré par rapport au plan primitif, du fait de la France qui se place dans une position paradoxale : le pays qui propose l'union économique et monétaire refuse tout abandon de souveraineté nationale en matière budgétaire et fiscale.

La crise du dollar et l'abandon de l'étalon-or par le président américain Richard Nixon, le 15 août 1971, contribuent ensuite à miner le système monétaire international. Il y a bien le « serpent monétaire » qui, créé en 1972, assure la solidarité des monnaies européennes à l'intérieur de marges réduites de fluctuation et établit en Europe une zone de stabilité. Mais, le serpent sombre sous les coups de la crise économique commencée en 1973. Et le franc lui-même, après la livre sterling et la lire italienne, l'abandonne en janvier 1974 pour devenir à son tour flottant.



● **Le cinquième cycle**, au milieu des années 1970 en milieu des années 1980, est d'abord assez fertile en initiatives. À la différence de la crise des années 1930, celles des années 1970 et 1980 ne génèrent pas longtemps des réflexes d'égoïsme national en Europe. Après quelques mois d'hésitations, Helmut Schmidt et Valéry Giscard d'Estaing renouent vite un dialogue qui relance la dynamique. En décembre 1974 ou de gouvernement, qui institutionnalise les « sommets ». Il s'agit-là d'une concession à la vision française de l'Europe des États.

En contrepartie, Valéry Giscard d'Estaing accepte ce que le général de Gaulle et Georges Pompidou avaient toujours refusé : l'élection du Parlement européen – instance législative de la CEE – au suffrage universel direct. La décision est prise en juillet 1976. La première élection a lieu en 1979, année au cours de laquelle est également mis en place le Système monétaire européen (SME). Celui-ci organise efficacement la solidarité et le soutien mutuel des monnaies, dans les limites d'un flottage de 2,25 % autour d'un cours pivot. Une unité de compte est créée en 1981, l'écu (*european currency unit*).

Dans les années 1980, la Communauté connaît un deuxième élargissement, vers le sud de l'Europe, passant de neuf à douze États membres. Les pays qui ont mis fin à leur dictature de droite et reconquis la liberté démocratique sont admis : la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986.

Au début des années 1980 cependant, commence une phase dépressive du cycle. Margaret Thatcher, devenue Premier ministre britannique en 1979, provoque une crise budgétaire et politique de l'Europe en réclamant de nouvelles règles de financement moins désavantageuses pour le Royaume-Uni. Elle exige un chèque de remboursement pour ce qu'elle considère comme un « trop payé » par son pays : *I want my money back!* clame-t-elle sans cesse entre 1979 et 1984.

En France, les socialistes arrivés au pouvoir avec l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République en 1981 pratiquent une relance économique à contre-

cycle avec la politique menée par leurs partisans. En mars 1983, lors de la troisième crise du franc depuis 1981, la France est confrontée à un dilemme : ou bien elle achève les réformes sociales, continue sa politique de relance, contrairement au courant général européen, et donc elle retire sa monnaie du SME ; ou elle reste dans ce système et elle abandonne sa politique de gauche. François Mitterrand tranche en optant pour l'Europe. Un dialogue privilégié s'établit dès lors avec le chancelier allemand Helmut Kohl. Le couple franco-allemand redevient le moteur de la construction européenne.

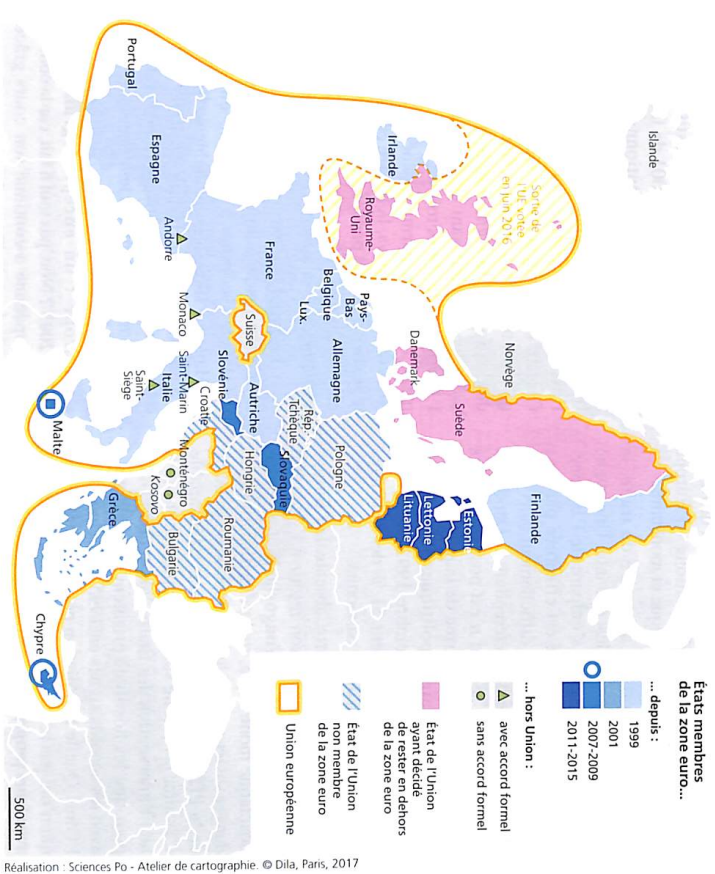
● Une relance européenne s'opère à la contenance de Fontainebleau en 1984, comparable à celle de 1955 à Messine, de 1969 à La Haye ou de 1974-1975 ayant ouvert la voie à l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct. Elle inaugure le **sixième cycle**. La crise budgétaire est résolue. Français et Allemands réussissent à isoler Margaret Thatcher qui obtient, certes, son « chèque » de compensation, mais doit accepter une somme nettement inférieure à celle qu'elle espérait (600 millions d'écus au lieu de un milliard). Désormais, elle ne fait plus opposition aux avancées de l'Europe.

En 1985, la décision est prise par cinq États membres (France, RFA, Belgique, Luxembourg et Pays-Bas), dans le cadre de l'accord de Schengen, de créer entre eux un espace unique pour la circulation des personnes, les contrôles ne se faisant plus aux frontières nationales mais à celles de l'Europe. Au fil des ans, d'autres pays adhèrent à cet espace, le Royaume-Uni et l'Irlande restant à part.

En 1986, Jacques Delors, nouveau président de la Commission européenne depuis un an, fait adopter l'Acte unique européen. Celui-ci prévoit en premier lieu, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993, l'établissement d'un marché unique, c'est-à-dire d'un marché où les entraves à la liberté totale de circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux sont abolies.

L'Acte unique renforce aussi les institutions communautaires en élargissant leur champ d'action à la recherche, à l'environnement et à la politique sociale. Il institue aussi le vote à la

L'intégration monétaire européenne (septembre 2017)



majorité qualifiée dans des domaines où l'unanimité était requise.

En 1989-1991, l'unification de l'Allemagne, la chute des démocraties populaires et de l'URSS marquent évidemment un tournant. L'ex-Allemagne de l'Est en s'intégrant à la RFA entre automatiquement dans la Communauté. Quant à l'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale, elle est envisagée à terme, après une période de transition démocratique et économique : la coïncidence entre Europe géographique et Europe communautaire est désormais à l'ordre du jour. Sans attendre ce vaste « élargissement » – qui est précédé par l'entrée en 1995 de trois États neutres, la Suède, la Finlande

et l'Autriche –, on procède à un important « approfondissement ».

Le traité de Maastricht du 7 février 1992, qui remplace la Communauté européenne par l'Union européenne, élabore cette Union économique et monétaire maintes fois tentée, avec, au bout du processus, la création d'une monnaie unique. Ce même traité crée des citoyens de l'Union européenne, avec droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales et européennes dans toute l'Union. Il renforce les pouvoirs du Parlement, prévoit la définition d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), envisage une « Europe sociale » et engage une coopération politique et



judiciaire. Le Royaume-Uni conserve sa spécificité, car, bien que signataire du texte, il se voit reconnaître par ses partenaires le droit de ne pas en appliquer certaines dispositions – l'Europe sociale et l'Union économique et monétaire.

Aussitôt après la signature du traité, le cycle entame sa phase descendante. Une vague d'« europessimisme » s'empare de l'Europe. La ratification du traité est effectuée par tous les pays membres, mais difficilement dans deux d'entre eux : le premier référendum au Danemark est négatif, et le second n'est positif qu'après une renégociation au terme de laquelle le pays s'exclut de certaines politiques. En France, au référendum de septembre 1992, le « oui » l'emporte avec seulement 51 % des suffrages exprimés après un débat passionné.

De surcroît, la guerre, absente de l'Europe depuis 1945, y opère son retour à l'occasion de l'éclatement de la Yougoslavie. Le conflit bosniaque montre que, malgré la disparition du danger soviétique, malgré l'adoption du principe de la PESC, l'Union européenne est incapable d'assurer la sécurité sur son propre continent. Il faut l'intervention des États-Unis et de l'OTAN pour que les hostilités prennent fin en Bosnie avec les accords signés en 1995 à Dayton, dans l'Ohio. Quelle humiliation pour les Européens, qui n'ont pas réussi à mettre de l'ordre chez eux avec leurs propres forces !

● C'est cet échec qui relance un septième cycle. Français et Britanniques, stimulés par ce syndrome de Dayton, décident de rapprocher leurs points de vue en matière de défense européenne. La déclaration de Saint-Malo signée en décembre 1998 est un compromis stratégique. Les Britanniques consentent à ce qu'il y ait une identité européenne de défense, dont ils ne voyaient pas l'intérêt jusqu'alors, faisant confiance aux seules vertus de l'Alliance atlantique et à l'atlantisme. Les Français acceptent que cette identité européenne ait des rapports relativement étroits avec l'OTAN et son commandement intégré. L'Allemagne et les autres partenaires se rallient à ce processus au Conseil européen d'Helsinki en décembre 1999, ce qui permet la mise en place d'une force d'intervention rapide propre à l'Union.

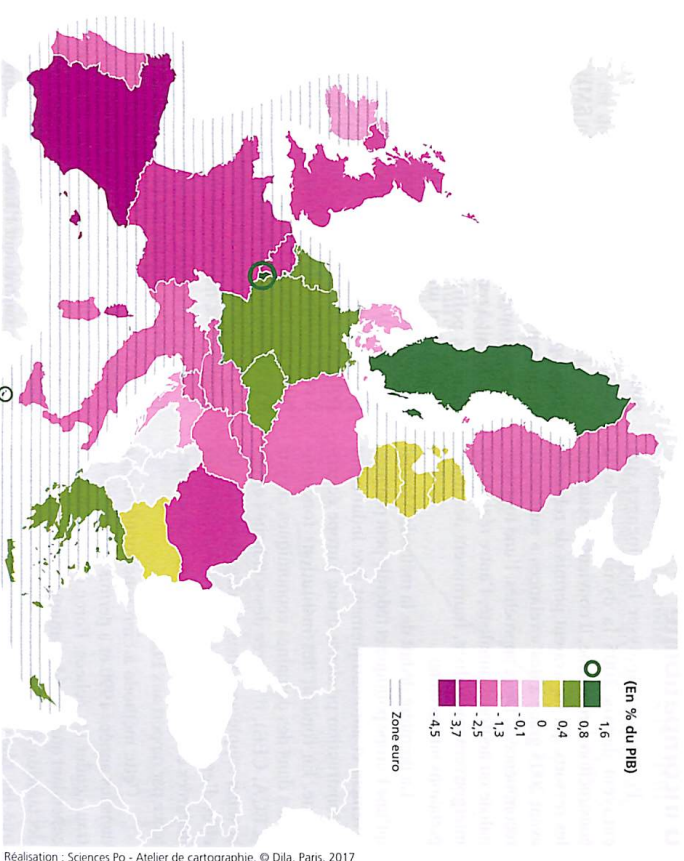
L'aboutissement des discussions pour l'admission en 2004 de dix nouveaux États membres, huit d'entre eux provenant de l'Europe ex-soviétique, a constitué une autre réussite. La décision en 2001 de faire préparer un projet de traité constitutionnel, non par la méthode diplomatique intergouvernementale ordinaire, mais par une « Convention sur l'avenir de l'Europe », présidée par Valéry Giscard d'Estaing et composée essentiellement de parlementaires, puis la rédaction effective de ce projet et la signature du nouveau traité de Rome, « établissant une Constitution pour l'Europe », le 29 octobre 2004, sont également à compter parmi les succès européens.

Mais dans deux pays, la France et les Pays-Bas, le texte est refusé par référendum, respectivement le 29 mai et le 1<sup>er</sup> juin 2005. Dès lors, le septième cycle commence sa phase descendante. Le problème est qu'il n'y a pas, depuis cette date jusqu'à aujourd'hui, de véritable « relance » comme à Messine en 1955, à La Haye en 1969, à Fontainebleau en 1984 ou à Saint-Malo puis à Helsinki en 1998-1999. La crise actuelle de l'Europe, profonde et durable, est d'une autre nature que les crises cycliques de la période 1945-2005.

● L'Europe : un encephalogramme plat depuis 2005 ? Non, pas tout à fait, car la construction européenne a continué son cours grâce à des succès limités. Deux élargissements ont été réalisés en 2007 et en 2013, qui ont fait entrer trois nouveaux États – la Bulgarie, la Roumanie puis la Croatie – dans une Union désormais à 28 membres. En décembre 2007 est signé le traité de Lisbonne qui, reprenant l'essentiel du traité de Rome de 2004, sans se présenter comme un traité établissant une Constitution, est ratifié par tous les États membres par voie parlementaire – prudence oblige –, sauf en Irlande où il a fallu un second référendum après l'échec du premier.

Une succession de crises – la crise financière mondiale de 2008, la crise grecque depuis 2009, les difficultés économiques italiennes, espagnoles, irlandaises – compromettent gravement la solidarité européenne. L'Europe du Nord n'entend pas payer indéfiniment pour l'Europe du Sud surendettée.

Déficits/excédents publics des pays de l'Union européenne (2016)



Sources : fond carte GISCO - Eurostat (European Commission) ; données : Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/>

Réalisation : Sciences Po - Atelier de cartographie. © Dila, Paris, 2017

L'Allemagne, sous la direction de sa chancelière Angela Merkel, se montre hritieuse dans la politique de soutien aux pays en difficulté. Souvent, entre 2009 et 2012, ses réticences font que l'aide européenne est accordée « trop peu et trop tard », ce qui a failli transformer à plusieurs reprises les crises locales en crise systémique de l'euro. Les catastrophes sont évitées, mais au prix de volte-face, de plans de sauvetage et de dernière minute, nombreux, improvisés et étalés dans le temps. Tout n'est pas négatif, puisqu'une union bancaire est mise en place en 2014 pour prévenir désormais tout risque majeur de krach financier.

Survient alors la crise migratoire à partir de 2013, qui met à mal l'espace Schengen. Des centaines de milliers de réfugiés, venant du

Moyen-Orient et d'Afrique orientale, cherchent un asile en Europe. Concernant ce problème, Angela Merkel se montre alors généreuse au risque de ne pas être suivie par le reste de l'Europe dans sa politique d'ouverture.

La recrudescence des égoïsmes nationaux, les progrès de l'euroscepticisme tournent à l'europhobie dans un pays, le Royaume-Uni, qui décide par référendum, en juin 2016, de sortir de l'Union européenne. Si le Brexit a peu de chance d'être contagieux et s'il ne marque pas la fin de l'histoire européenne, il n'en confirme pas moins l'arrêt de cette histoire cyclique qui avait créé et renouvelé les dynamiques fécondes lors des six premières décennies de la construction de l'Europe.



## Les deux triangles d'incompatibilité

Pour mieux analyser les blocages qui entravent depuis 2005 la dynamique de la construction européenne, il convient d'examiner les ressorts qui lui avaient permis de rebondir avant 2005 grâce à des « relances » sans cesse recommencées. Deux approches, l'une fonctionnaliste ou néofonctionnaliste, l'autre réaliste ou intergouvernementaliste, fournissent des interprétations intéressantes.

La première déduit de la méthode Monnet qu'une Europe politique et fédérale peut progressivement et automatiquement être induite par la construction prudente d'une Europe économique. En fondant des institutions fonctionnelles dans des domaines économiques choisis (CECA, CEE), il se crée des solidarités et des besoins supplémentaires d'intégration. Par un effet d'entraînement (*spill over*), les autorités intégrées élargissent leurs domaines de compétence par rapport aux États.

Cette méthode a bien fonctionné jusque dans les années 1990 et a permis aux succès de transcender les échecs. Force est de constater cependant que cette dynamique a ses limites. La déclaration Schuman du 9 mai 1950 indiquait que les réalisations concrètes conduiraient progressivement à la fédération européenne. Pourtant, celle-ci n'existe toujours pas après plus d'un demi-siècle d'efforts. L'automatisme du passage de l'union économique à l'unité politique n'a pas fonctionné.

Les réalistes et intergouvernementalistes, qui mettent l'accent sur le rôle des États et des intérêts nationaux, ont beau jeu de souligner comment le général de Gaulle en 1965-1966 a réussi à contenir la dimension supranationale de la Communauté, ou comment Margaret Thatcher en 1979-1984 a tenté de faire prévaloir le point de vue britannique dans la crise budgétaire déjà mentionnée.

L'approche fonctionnaliste – tant la théorie que la méthode d'action – n'est pas abandonnée pour autant. Beaucoup ont attendu et continuent d'attendre de la création de l'euro un effet d'entraînement. Il obligera l'Union européenne

à renforcer son autorité politique supranationale aux dépens des États membres pour gérer efficacement cette monnaie unique et ainsi élargir ses pouvoirs au-delà du simple Pacte de stabilité et de croissance (PSC) déjà existant.

D'ailleurs, dès l'époque du SME s'étant développée l'idée, diffusée par l'économiste canadien Robert Mundell, que l'existence d'un « triangle d'incompatibilité monétaire » conduirait à renoncer à une certaine autonomie dans les politiques économiques nationales. Si l'on veut une parité relativement fixe entre les monnaies européennes et la liberté des capitaux, il faut en effet accepter un abandon de l'indépendance nationale en matière de politique monétaire. Si l'on tient au contraire à cette indépendance, il faut opter pour l'instabilité des taux de change ou pour les entraves à la circulation des capitaux. Dans ce triangle, on peut garder deux sommets sur trois comme compatibles, mais non les trois ensemble.

Les réalistes ou intergouvernementalistes, comme l'historien de l'économie britannique Alan Milward ou l'universitaire américain Andrew Moravcsik, ont cependant mis en question la théorie fonctionnaliste. Pour eux, les acteurs principaux de la construction européenne sont les États, et c'est par intérêt national que ces derniers construisent l'Europe et acceptent de déléguer une partie de leurs pouvoirs.

Bien qu'avérée, cette approche sous-estime le rôle des autres institutions communautaires. Elle néglige aussi le fait que les États-nations ne sont pas des entités fixes et qu'ils connaissent une évolution du fait de la construction européenne elle-même. Celle-ci a en effet modifié les identités et le rôle des nations qui composent la Communauté ou l'Union. Les fonctionnalistes sous-estiment la force des identités nationales qui, n'ayant pas disparu, ont souvent été à la source des phases descendantes des cycles lorsque les succès précédents paraissent les menacer.

Mais les intergouvernementalistes n'ont pas suffisamment perçu le caractère évolutif des identités nationales, qui ne sont plus exclusives et qui s'accroissent d'autres identités collectives, comme l'identité européenne. Après un

échec, celle-ci est devenue assez forte pour que les nations elles-mêmes ne renoncent pas à continuer la construction européenne, bénéfique pour chacune d'entre elles et donc à la relancer.

C'est donc la relation dynamique entre identités nationales et identité européenne qui est à l'origine des cycles de la construction européenne. Il convient donc d'aller plus loin dans l'articulation entre « intérêt national », « souveraineté nationale » et « intérêt européen ».

Au fond, il existe un autre triangle d'incompatibilité, politique celui-là, qui est aussi porteur de dynamiques. Pour un État membre, il n'est plus possible d'agir à la fois en faveur de sa souveraineté nationale, de son intérêt national et de l'intérêt européen. Il faut choisir de sacrifier l'une de ces notions :

– vouloir privilégier son intérêt national et sa souveraineté, c'est bloquer la construction européenne, ce qui est contre l'intérêt de tous ;

– servir à la fois l'intérêt national et l'intérêt européen implique de perdre une part de souveraineté nationale, et c'est le choix le plus couramment appliqué dans le processus inauguré depuis 1950 ;

– enfin, vouloir concilier sa souveraineté avec l'intérêt européen, c'est adopter l'*opting out* à la britannique, c'est refuser de participer soi-même à une avancée de l'Europe sans l'entraver. Cette posture de « hors-jeu » comporte toutefois un risque de perte d'influence dans l'Union.

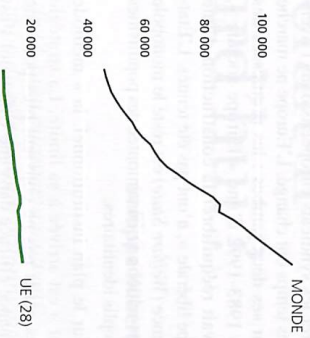
Selon cette dernière dynamique qui, depuis 1950, faisait qu'un pays européen ne pouvait résister longtemps à l'isolement – la Suisse et la Norvège étant de ce point de vue atypiques –, le Royaume-Uni aurait dû un jour ou l'autre être amené à adhérer à l'euro.



Ces dynamiques d'hier ne fonctionnent plus aujourd'hui. Le Royaume-Uni qui, avec retard, a fini par entrer dans la CEE parce que celle-ci, par ses performances, était attractive, non seulement n'a pas rejoint l'union monétaire, mais s'approprie à tort de l'Union européenne. La politique d'austérité de la Banque centrale européenne, acceptée par les États, a au contraire

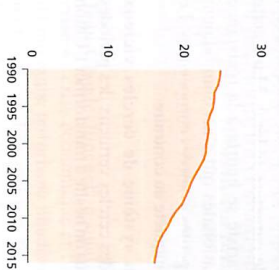
## Poids de l'Union européenne dans le PIB mondial (1990-2016)

PIB (en milliards de dollars constants de 2011, PPA\*)



\* Parité de pouvoir d'achat.

## Part de l'Union à 28 dans le PIB mondial (en %)



Source : Banque mondiale, <https://data.worldbank.org>

Réalisation : Sciences Po - Atelier de cartographie. © Dila, Paris, 2017

cassé l'image positive de l'euro, voire celle de l'Europe, et pas seulement aux yeux des Britanniques.

L'Union aussi n'est plus perçue de la même manière par de nombreux Européens. Sur le plan social, elle n'apparaît plus comme un rempart contre le chômage massif qui sévit et croît depuis les années 1970-1980. Elle ne protège plus contre la mondialisation qui crée certes de la richesse, mais la redistribue aussi inégalement, faisant des gagnants et des perdants. Ces derniers tendent à



attribuer au libéralisme économique de l'Union la responsabilité de leur situation.

Dans les années 1950, au moment de la création de la CECA, Jean Monnet avait veillé à intégrer les syndicats européens dans l'aventure. Les temps ont changé. L'Europe ne marche plus sur ses deux jambes : les promesses des années 1983-1992 d'une « Europe sociale », qui devait rééquilibrer la construction d'une « Europe libérale », n'ont pas été tenues. L'État-providence (*Welfare State*) est resté le monopole des États-nations. D'où la montée des populismes et des replis identitaires.

Sur le plan institutionnel, la « méthode Monnet » est arrivée à sa limite. La stratégie dite des petits pas ne convient plus pour une gouvernance efficace dans une Union qui s'est considérablement élargie, trop vite aux yeux de certains observateurs. Le 12 mai 2000, le ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, dans son discours à l'université Humboldt de Berlin, a déclaré vouloir en finir avec cette méthode et opérer un bond en avant institutionnel de caractère fédéral. Mais, cette logique volontariste se heurte à la résistance des identités nationales qui s'accommodaient jusqu'alors des petites avancées européennes. Le saut fédéral les inquiète au contraire.

Ainsi, un système de cercles vicieux remplace celui des cercles vertueux des périodes précédentes : plus on hésite à transformer l'Union

en profondeur, plus elle se montre impuissante ; plus elle est impuissante, plus son attractivité diminue, plus la tentation du retour aux égoïsmes nationaux est grande, plus la résistance à toute réforme de l'Europe se durcit, ce qui empêche toute amélioration du système.

Ce nouveau nœud gordien est difficile à trancher. Le *Brexit* constitue à cet égard un échec cuisant pour l'Europe. Il pourrait se révéler une chance, dans la mesure où l'Union peut se réformer plus facilement sans le Royaume-Uni qu'avec lui, puisqu'il était l'État le plus réticent à tout changement institutionnel ainsi qu'à l'Europe sociale. La marge est cependant étroite. D'autres États membres montrent à l'évidence leur refus de toute modification majeure.

Entre le saut fédéral, qui paraît à la fois nécessaire et impossible, et l'inaction, facile et désastreuse, peut-il y avoir une solution intermédiaire ? Celle-ci passerait sans doute par une voie que le *Brexit* a ouverte : désormais, l'idée d'une Europe à deux ou à plusieurs vitesses, jusqu'alors taboue, fraie son chemin à nouveau. Le concept de « noyau dur » proposé par Wolfgang Schäuble et Karl Lamers dès 1994 ne paraît dorénavant plus déraisonnable. Dans un cercle restreint de plusieurs États, au sein duquel le couple allemand serait revivifié, les dynamiques cycliques pourraient reprendre leur cours, avec des effets d'entraînement sur le reste de l'Union. ■



# Les crises et la nécessité

En un peu moins de dix ans, l'Union européenne aura connu trois crises majeures : la crise de l'euro, celle des migrants, et le Brexit. Trois événements qui, tour à tour, ont touché aux fondements mêmes de l'entrepise européenne : la convergence pour le premier, la solidarité pour le deuxième, l'irréversibilité pour le troisième. Il en résulte non seulement des problèmes à régler et des défis à surmonter, mais un désarroi politique et un vide conceptuel que les réponses habituelles aux crises antérieures de la construction européenne ne permettent plus de compenser. Ni la relance par des projets nouveaux ni la réaffirmation des bonnes intentions européennes ne semblent à la hauteur du mal infligé par les crises actuelles au projet européen. Quelque chose a été atteint qui touche au plus profond de ce projet, tel qu'il avait été conçu il y a presque soixante-dix ans par Jean Monnet et Robert Schuman.

C'est cela qu'il faut d'abord tenter de mesurer : pourquoi ces trois crises ont-elles à ce point affecté l'Union européenne, et quels vices de construction ont-elles révélés ? Ce n'est qu'une fois ces points éclaircis que l'on pourra voir si l'Europe peut rebondir, et comment.

## L'euro, une crise de la convergence

L'Union économique et monétaire (UEM) a répondu à une triple dynamique.

Objectif de long terme, elle était, depuis 1970 et le plan Werner, le couronnement et l'aboutissement logique du Marché commun dans ses deux principales dimensions, la liberté des échanges et l'intégration des économies : un véritable marché commun, libéré de la gestion autonome, et donc discordante, par les Etats des chocs monétaires

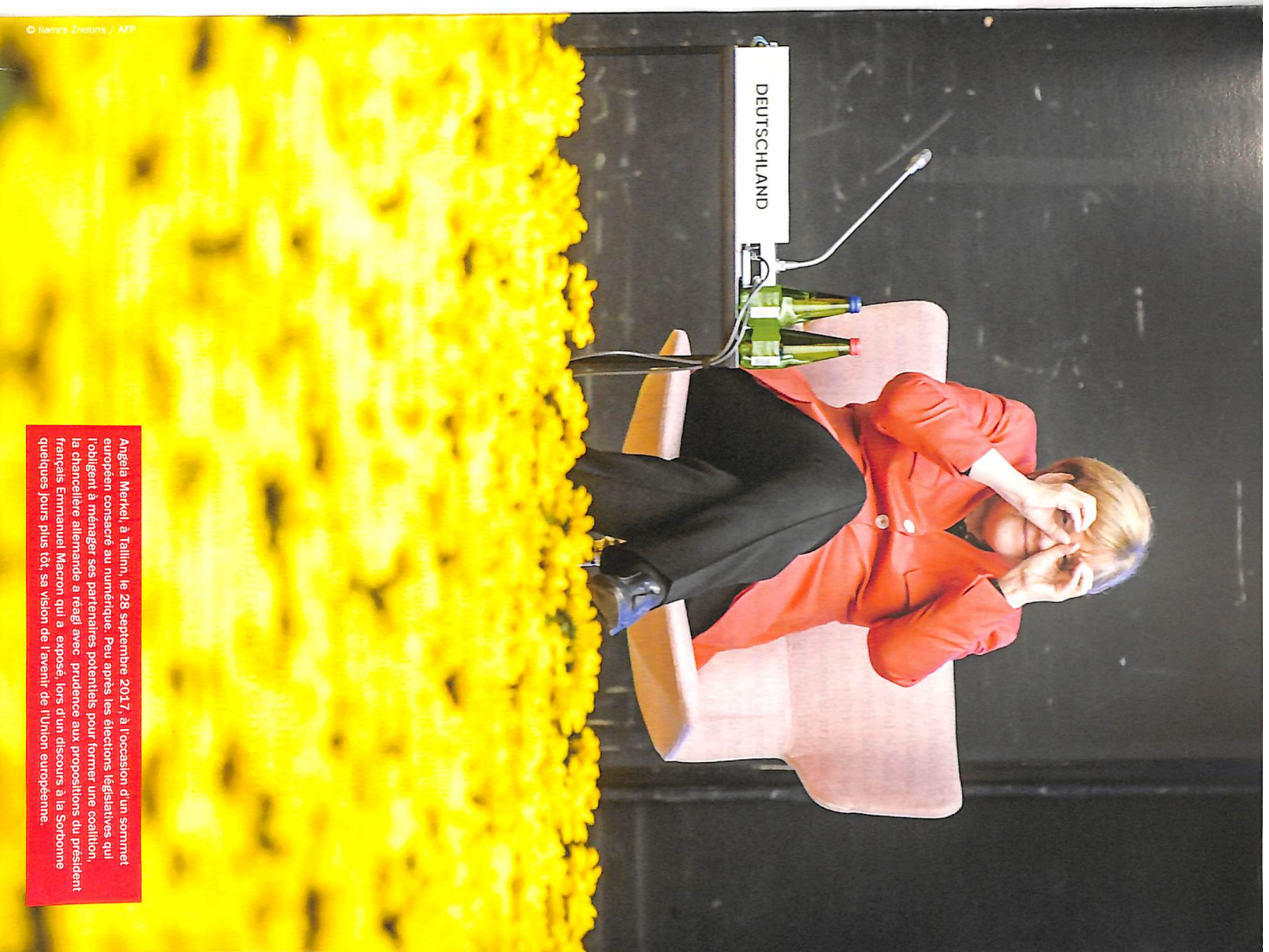
et économiques conjoncturels, amenait naturellement à la réalisation de l'UEM.

Celle-ci représentait, sur le plan de la méthode, ce que l'intégration européenne excellait à faire : un projet concret, situé dans le champ économique, guidé par des objectifs, un cadre institutionnel et un calendrier précis. On y retrouvait tous les attributs de la méthode Monnet : l'enchaînement des échéances, la réalisation technique d'un projet d'abord économique, mais aux ambitions politiques évidentes.

Enfin, au moment où l'UEM a été décidée, c'est-à-dire dans le contexte de l'unification allemande, ce projet a servi à transmettre un message politique essentiel : que l'Allemagne unie resterait attachée à l'intégration européenne et au leadership franco-allemand, lequel venait de réussir, avec le traité de Maastricht, une de ses réalisations les plus remarquables.

Convergence des économies, effet d'entraînement de l'intégration économique sur l'union politique, maintien d'un rôle de leader pour la France et l'Allemagne et de la part de l'influence en Europe entre les deux pays : voilà les ambitions dont les Européens avaient plus ou moins explicitement chargé la monnaie unique. Or, la crise de l'euro – ou plus exactement la crise des dettes souveraines de certains pays de la zone euro déclenchée en 2010 – aura sur ces trois plans fait reculer l'Europe.

Il y a certes eu une série de réponses européennes qui ont écarté le spectre d'un éclatement de la zone euro : sauvetage des banques européennes, réforme du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en 2011, adoption du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) en 2012, politique monétaire non conventionnelle de la Banque centrale européenne qui, en affichant la même amorce sa détermination à faire



Angela Merkel, à Tallinn, le 28 septembre 2017, à l'occasion d'un sommet européen consacré au numérique. Peu après les élections législatives qui l'obligent à ménager ses partenariats potentiels pour former une coalition, la chancelière allemande a réagi avec prudence aux propositions du président français Emmanuel Macron qui a exposé, lors d'un discours à la Sorbonne quelques jours plus tôt, sa vision de l'avenir de l'Union européenne.



« tout ce qui sera nécessaire » pour maintenir la zone euro, a restauré la confiance des marchés. Avec le recul, il reste que la crise de l'euro aura non seulement emporté les trois séries d'illusions que les Européens avaient formées autour du projet de monnaie unique, mais révélé trois vérités dont ils n'avaient pas conscience.

L'euro a accentué la divergence des trajectoires économiques en Europe, qu'il s'agisse de la compétitivité, de l'emploi ou de la croissance, et creusé le fossé qui sépare sur ces plans le nord et le sud de l'Europe. Entre des pays aussi différents par leur insertion dans la division internationale du travail, leur démographie, leurs structures productives et leurs équilibres financiers, ce n'était pas anormal : mais pour toutes sortes de raisons, les Européens ne l'avaient pas anticipé.

L'UEM telle qu'elle a été réalisée dans les années 1990 n'a pas eu d'effet d'entraînement sur l'union politique, restée stationnaire depuis vingt-cinq ans. On pouvait penser que l'euro créait la nécessité d'une plus grande intégration politique de la zone euro, comme beaucoup l'avaient dit au moment de la conclusion du traité de Maastricht : le fait est qu'elle ne s'est pas produite.

Enfin, la divergence entre la France et l'Allemagne dans le respect des disciplines de l'UEM, comme dans l'évolution des performances économiques des deux pays, a rompu l'apparence de parité qui s'était maintenue entre eux dans les années 1990. Le double poison de la duplicité française – à l'égard du respect de ces disciplines – et de la condescendance allemande – sur la dégradation des performances budgétaires et macroéconomiques françaises – s'est installé dans la relation entre les deux pays.

## Les migrants, une crise de la solidarité

2015 a vu l'Europe confrontée aux mouvements migratoires les plus importants qu'elle ait connus depuis l'immédiat après-guerre. Ils se sont traduits par le départ de 1,3 million de demandeurs d'asile cette même année, où le solde migratoire total dans l'Union européenne s'est élevé à 1,8 million.

Face à cette situation à tous égards exceptionnelle, la Commission européenne a cherché à atténuer le fardeau pesant de façon disproportionnée sur les pays de première arrivée des migrants – principalement l'Italie et la Grèce – à qui, en vertu de la convention devenue règlement de Dublin, incombaient leur accueil et l'instruction des demandes d'asile : elle a proposé à cette fin un schéma relativement modeste de réinstallation de 120 000 demandeurs d'asile de ces deux pays vers d'autres membres de l'Union européenne à l'horizon de 2017, proposition qui a été adoptée par le Conseil européen en septembre 2015.

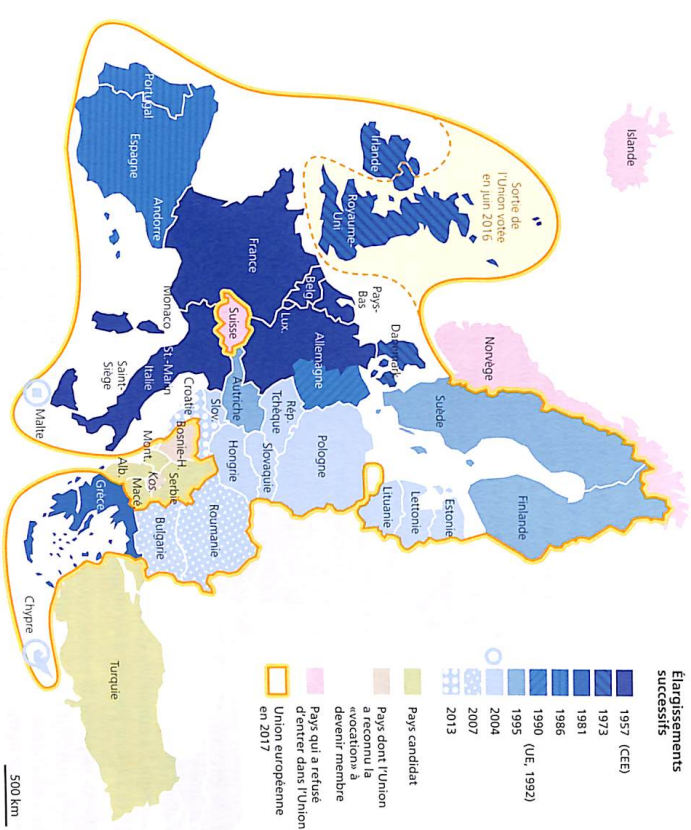
On sait la suite : les divisions acrimonieuses des pays membres sur ce plan, le refus de la Pologne, de la Slovaquie, de la République tchèque et de la Hongrie de l'appliquer. La lenteur générale à le mettre en œuvre – environ 20 000 demandeurs d'asile avaient été relocalisés à la fin de l'été 2017 sur les 120 000 prévus. Ces divisions ont contribué à accroître la tension entre l'ouest de l'Europe, en particulier l'Allemagne, et les pays du centre-est européen, en particulier la Pologne et la Hongrie, dont les gouvernements populistes cherchent à exciter chez eux des sentiments anti-européens qui les confrontent.

À l'ouest même du continent, les divisions sur cette question ont été plus insidieuses, mais réelles : l'ouverture des frontières allemandes aux réfugiés fin août 2015 a été suivie de la reprise à la mi-septembre des contrôles avec l'Autriche, puis, en mars 2016, d'un accord conclu, à l'instigation d'Angela Merkel, entre l'Union européenne et la Turquie, par lequel ce pays s'est engagé à endiguer le flux de migrants à destination de la Grèce en échange notamment de compensations financières.

On a reproché à la Chancelière parmi ses partenaires européens, dont la France, d'avoir ainsi créé un appel d'air, suivi d'une politique de restriction sans gloire ; mais on a aussi, sans les critiquer, rechigné à mettre en œuvre les quotas de réinstallation que l'on avait approuvés.

Au total, la crise des migrants a révélé un état d'esprit du chacun pour soi, dans une affaire dont la nature appelle à l'évidence une réponse coordonnée à l'échelle européenne. L'esprit de solidarité n'a été invoqué par la plupart qu'accom-

## Les élargissements successifs de l'Union européenne (septembre 2017)



Réalisation : Sciences Po - Atelier de cartographie. © Dila, Paris, 2017

pagné de tactiques dilatoires : à une exception près, l'ouverture de ses frontières par l'Allemagne, geste généreux, mais fait par Angela Merkel sans en discuter l'impact avec ses partenaires, et sur lequel elle a dû en partie revenir. L'Italie et la Grèce éprouvent un sentiment d'isolement largement justifié. L'Europe en est ressortie plus divisée, entre ces deux pays et leurs partenaires, comme entre ses membres à l'est et à l'ouest.

## Le Brexit ou la fin de l'irréversibilité

Il serait tentant de ne voir dans le Brexit qu'un problème britannique – voire anglais, puisque l'Écosse a voté pour rester dans l'Union – plutôt

qu'un problème européen. Le choix tactique par David Cameron d'un référendum pour surmonter les divisions d'un parti conservateur majoritairement gagné à la cause de la sortie de l'Union, à laquelle il n'était pas favorable, s'est révélé désastreux.

Depuis la victoire du « leave » le 23 juin 2016, les conséquences négatives de ce choix pour la Grande-Bretagne apparaissent chaque jour plus évidentes : précarité de Theresa May, divisions de son parti et de son gouvernement entre partisans d'un Brexit dur ou mou, hésitations techniques et politiques sur la stratégie de négociation, perte d'audience internationale de la Grande-Bretagne.



Pourtant, tout indique que les Britanniques respecteront le sort des urnes et que leur sortie de l'Union européenne s'accomplira : par fidélité à une orientation qui est devenue celle du pays, même les adversaires du *Brexit* s'y sont résignés. Certains, en Europe, ont éprouvé une sorte de joie manivaise à voir ainsi s'épaissir les embarras des Britanniques, et ont même avancé l'idée que leur départ serait une chance pour l'Union européenne, qui ne serait plus contrainte de leur concéder des dérogations multiples, et pourrait reprendre librement le chemin de l'approfondissement.

C'est oublier que l'adhésion de la Grande-Bretagne a certes obligé à tenir compte de ses réticences mais que celles-ci n'ont, au bout du compte, pas été décisives : à chaque étape de l'intégration européenne – marché unique, UEM, mise en place d'un espace de libre circulation avec Schengen – la Grande-Bretagne n'a pas refusé à s'opposer au mouvement. Elle l'a accompagné, et parfois encouragé comme dans le cas de l'Acte unique, ou a revendiqué pour elle un statut dérogatoire qui l'a empêchée d'influencer les politiques en cause sans parvenir à les bloquer.

En contrepartie de ces inconvénients, d'autres réels mais qu'on a eu tendance à surestimer, la présence du Royaume-Uni apportent deux choses : outre un pragmatisme bienvenu qui aidait à la mise en œuvre des projets européens, sa participation confirmait la force d'attraction du dessin européen et sa vocation à coïncider tôt ou tard avec les limites de l'Europe. Elle l'a ainsi marqué du sceau de la nécessité historique, en lui donnant l'allure d'un mouvement irrésistible, allant toujours dans le même sens, et auquel les plus réticents seraient bien obligés de se joindre. Le *Brexit* a démenti cette lecture historique optimiste : jusqu'alors, le problème était de savoir à quel pas allait le convoi, et l'on déplorait que les plus lents puissent, comme la Grande-Bretagne, le retarder : mais il allait toujours dans la même direction, celle d'une « union sans cesse plus étroite », selon la formule du préambule du traité de Rome, d'ailleurs homie par les euroscéptiques britanniques et devenue un enjeu de la campagne du *Brexit*.

Depuis le référendum britannique, on sait que le mouvement est réversible et que l'on peut se détacher du convoi : l'histoire européenne ne se confond plus avec celle de la marche de l'Union vers l'intégration. C'est pour l'Union européenne et ses membres un choc existentiel, dont elle n'a pas encore mesuré toutes les conséquences.

Pour l'heure, les embarras britanniques permettent d'écarter l'hypothèse d'un effet de contagion. La sortie de l'euro, thème imprudemment agité par le Front national, a contribué à sa déroute aux élections présidentielle et législatives. Mais le choix britannique renforce, sur le plan des principes, les stratégies de mise en cause frontale de l'Union européenne, de ses règles et de ses valeurs par Victor Orban en Hongrie ou par le parti Droit et Justice en Pologne. L'Union européenne, dès lors que l'on peut en sortir, exerce d'autant moins son autorité sur les États. Elle n'est plus pour ses membres un destin historique, celui de la paix après la Seconde Guerre mondiale ou de la sortie du communisme après la guerre froide : avec le *Brexit*, elle est devenue pour eux un choix politique comme un autre.

### Le choix et la nécessité

Pendant que les Européens s'engluent dans cette série de crises, les changements du monde leur démontrent que l'Europe est plus nécessaire que jamais : la menace du terrorisme jihadiste, la désintégration du Moyen-Orient, l'affirmation géopolitique et nationaliste de la Russie et de la Turquie, signifient que reviennent au voisinage de l'Europe une insécurité, voire une hostilité, auxquelles elle a un intérêt évident à opposer un front uni. Le phénomène tectonique que représente la montée de la Chine l'y incite également, tout comme la doctrine de priorité à ses propres intérêts, « *America first* », qu'affiche Donald Trump. Jamais l'Europe n'a paru aussi nécessaire. Dans ces conditions, un retour aux fondements de l'intégration européenne apparaît également nécessaire : retour au rôle d'identification des intérêts européens communs et de proposition des institutions communes, combinée avec le rôle d'initiative politique de la France et de l'Allemagne aux moments politiques décisifs.



Dans la crise de l'euro, les institutions intégrées, à commencer par la Banque centrale européenne, ont joué un rôle décisif, que le rapprochement des vues allemandes et françaises a confirmé. Pour se convaincre que la capacité d'agir de l'Europe se situe plus que jamais à son centre de gravité historique, le couple franco-allemand, il suffit de se demander où serait l'alternative éventuelle dans le contexte européen actuel, celui du *Brexit*, d'une quasi-dissidence est-européenne sur les valeurs, du désarroi économique persistant de la Grèce et du Portugal, et du problème catalan : la réponse est claire, il n'y a pas d'alternative.

Le rebond européen, s'il se produit, ne viendra que du leadership retrouvé de la France et de l'Allemagne. À supposer que les deux pays en soient convaincus, et tout montre que la nécessité de l'entente ne leur échappe pas, en sont-ils capables ? La question comporte une dimension personnelle, celle du degré d'entente et de confiance possible entre Angela Merkel et Emmanuel Macron, ainsi qu'une dimension objective, qui résulte des multiples contraintes qui pèsent sur leurs choix, les exigences du

Lors du dernier sommet du G20 à Hambourg en juillet 2017, le président du Conseil européen, Donald Tusk, et le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, qui représentaient l'Union, ont notamment rappelé dans une lettre commune la nécessité de lutter contre le terrorisme et le partage de responsabilité à l'égard des réfugiés et des migrants. Les nouvelles contraintes géopolitiques (menaces terroristes, imprévisibilité de la nouvelle administration Trump, retour sur la scène internationale de la puissance russe) contribuent certainement à l'actuelle reconstitution d'une ambition européenne.

gouvernement de coalition qui se prépare en Allemagne, les choix que devra faire le président français entre les horizons politiques et les projets de réforme multiples qu'il a ouverts. Il est impossible de présumer ce que sera l'issue de ces arbitrages difficiles des deux côtés du Rhin, ni leur degré de convergence, ni la priorité qui en résultera en faveur d'une véritable relance de l'Europe. On peut cependant s'arrêter à cette conclusion provisoire, c'est que la nécessité n'y souffrira pas : il faudra retrouver ce qui a été la marque des hommes d'État qui ont fait l'Europe depuis les années 1950, c'est-à-dire la capacité de faire aux moments décisifs le choix de l'Europe. ■

Gilles Andréani



## Le régionalisme en Eurasie

- Nina Bachkatov, « L'Union eurasiatique : projet collectif ou levier de puissance pour la Russie ? », dans Sebastian Santander (coord.), *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2016, pp. 253-267.

# L'Union eurasiatique : projet collectif ou levier de puissance pour la Russie ?

Nina BACHKATOV

## Introduction

L'Union économique eurasiatique a été présentée tout à la fois comme un outil du Kremlin pour assurer son emprise sur le territoire de l'ancienne Union soviétique, rivaliser avec l'Union européenne, cautionner les illusions de grandeur du pays, renouer avec le débat philosophique du XIX<sup>e</sup> siècle entre occidentalistes et orientalistes.

En fait, on ne se situe ni dans le romantisme ni dans la nostalgie. Il s'agit d'un projet qui entend se positionner dans un XXI<sup>e</sup> siècle marqué, notamment, par une économie globalisée et des crises financières successives qui contaminent toutes les parties du monde. L'Union économique eurasiatique est une tentative russe parmi d'autres visant à promouvoir un tissu d'organisations régionales, même temporaires, qui préviennent tout risque d'émergence d'un monde dominé par Washington et servent ses intérêts nationaux.

C'est dans ce contexte qu'il faut analyser l'avenir de cette Union eurasiatique et sa coopération, ou sa rivalité, avec l'Union européenne (UE).

## Un lent cheminement

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, l'Union économique eurasiatique (UEE) est un projet bien représentatif du processus d'évolution quasi constant de l'espace post-soviétique à partir de janvier 1992. La Communauté des états indépendants (CEI), créée en décembre 1991, a rempli ses fonctions originales qui consistaient à faciliter un divorce à l'amiable entre douze républiques<sup>1</sup>. Mais elle a rapidement montré ses limites. En effet, même les républiques les plus favorables au maintien de

---

<sup>1</sup> Parmi les 15 républiques fédératives soviétiques, les trois pays baltes ont adopté l'approche des pays d'Europe centrale et orientale ex-communiste candidats à l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN. La Géorgie a adhéré seulement en décembre 1993 et a demandé son retrait après l'intervention russe de 2008.

liens post-soviétiques ont refusé tout ce qui aurait ressemblé de près ou de loin à une association politique. Pour leurs présidents successifs, quelles que soient leurs orientations géopolitiques, tout volet politique présente un risque pour la souveraineté de leur pays, la Russie ayant de facto un poids politique dominant qu'elle ne manquerait pas d'exploiter.

La diplomatie russe a donc dû faire preuve de créativité pour constamment réévaluer le point de rupture potentiel de ses partenaires tout en s'assurant qu'elle contrôlait le processus de réorganisation de l'espace post-soviétique<sup>2</sup>. Elle a notamment accepté un certain degré d'ambiguïté, des coopérations à la carte, un recentrage sur les alliances de type commercial et militaire, et en matière politique une priorité aux relations bilatérales<sup>3</sup>.

Sur le plan économique, cette posture réactive s'est traduite par de constants réajustements. Moscou, qui s'était satisfaite d'une intégration basée sur le laisser-faire (1991-mi 1992), a ensuite privilégié un consensus intégrationniste (1992-1994), puis une intégration basée sur une évaluation de la rentabilité politique des dépenses consenties par la Russie pour maintenir les liens inter-CEI (1995-1996)<sup>4</sup>. Plus tard, les crises financières de 1998 et 2008 vont jouer un rôle crucial pour relancer l'idée de créer une zone de libre-échange. Chaque crise avait en effet démontré le poids de l'économie russe dans le développement des pays de la CEI dans la mesure où ses crises contaminaient les économies voisines et que ses reprises les aspiraient vers le haut. Une forme d'union avec la Russie est ainsi apparue comme un moyen de mieux répondre aux crises financières internationales.

Des événements extérieurs<sup>5</sup> vont aussi démontrer le besoin d'une coopération régionale dans le secteur de la défense et de la sécurité, la coopération autour de la Russie permettant de compenser les faiblesses de ses partenaires dans la formation et l'équipement de leurs forces armées,

---

<sup>2</sup> L'exception étant le GUAM (Géorgie, Ukraine, Azerbaïdjan, Moldavie), créé en novembre 1997 sous la houlette des Occidentaux, afin de sortir ces pays de l'orbite russe. Devenu brièvement GUUAM avec l'adhésion de l'Ouzbékistan, il a perdu son intérêt avec le lancement du Partenariat oriental de l'Union européenne.

<sup>3</sup> Dès son élection en 2000, Vladimir Poutine a multiplié les visites dans les différentes républiques, en concordance avec sa doctrine de politique étrangère qui mettait l'accent sur la redynamisation des relations inter-CEI mais en privilégiant le niveau bilatéral plus acceptable politiquement pour ses partenaires que le niveau multilatéral.

<sup>4</sup> Déjà à cette époque s'est posée la question de l'intérêt de livrer de l'énergie russe aux prix du marché intérieur à des pays dont l'alignement géopolitique était considéré comme douteux.

<sup>5</sup> Notamment les incursions de groupes d'opposition islamiste armés au Kirghizstan et en Ouzbékistan en 1999 ; ensuite il y aura la situation en Afghanistan après le retrait des forces coalisées et tout récemment la lutte commune contre Daech ; plusieurs milliers de combattants de Daech sont issus des pays de la CEI.

et d'assurer une défense commune des frontières nationales qu'aucun pays ne pouvait défendre séparément mais que les méfiances mutuelles empêchaient d'organiser en partenariat.

Ainsi, au fil des années, de réorganisation en réorganisation, avec un nombre de partenaires variables, la CEI telle qu'elle fut fondée en décembre 1991 a rebondi dans deux directions : EurAsEc (*Eurasian Economic Community*) pour le volet économique et CSTO (*Collective Security Treaty Organisation*) pour le volet défense et sécurité. La première fut créée en 2000 pour remplacer la déficiente Union douanière de la CEI<sup>6</sup> et, en relançant l'idée de zone de libre-échange, a préparé l'émergence de l'Union économique eurasiatique dont il est question ici<sup>7</sup>. La seconde succéda en 2003 au Traité de Tachkent signé en 1992 par 6 pays pour superviser la « nationalisation » des hommes et des infrastructures de l'Armée rouge<sup>8</sup>.

Si les deux organisations se développent parallèlement, avec pratiquement les mêmes membres, elles n'assurent pas à la Russie le même bénéfice politique comme en témoignent les deux sommets de décembre 2014, à Moscou, censés devoir démontrer la complémentarité du Conseil économique eurasiatique<sup>9</sup> (successeur de EurAsEc) et du CSTO. Il apparaît alors qu'il n'existe aucun désaccord majeur concernant les buts et le bilan de l'organisation militaire dont le financement repose quasi uniquement sur la Russie et qui profite à tous. Par contre, la méfiance persiste au sein du Conseil économique car les membres ont certes des intérêts communs mais aussi un souci de défendre leur propre économie et d'éviter que l'opposition dite pro-occidentale ne se saisisse de cet accord avec la Russie pour contester les autorités. De plus, la Russie accuse certains membres, notamment la Biélorussie, de servir de pays relais pour des exportateurs européens de produits agricoles affectés par les contre sanctions russes<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> En octobre 2000, les membres fondateurs d'EurAsEc furent la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Russie et le Tadjikistan. En 2002 et 2003, l'Ukraine et la Moldavie ont obtenu un statut d'observateur.

<sup>7</sup> Elle avait déjà une présidence alternée, un conseil intergouvernemental et des commissions spécialisées.

<sup>8</sup> Arménie, Biélorussie, Kazakhstan, Kirghizstan, Russie, Tadjikistan. En décembre 2000, le CSTO a créé un Centre Antiterroriste pour répondre aux premiers signes de l'émergence d'un terrorisme international.

<sup>9</sup> Produit de l'évolution de EurAsEc, il regroupe à l'époque trois membres à part entière (Biélorussie, Kazakhstan, Russie) et deux en voie d'accession (Arménie, Kirghizstan).

<sup>10</sup> Dmitriev A., « Plus facile de s'entendre à propos de guerre que de paix », *Trud*, 24 décembre 2014.

## Le projet russe

Néanmoins, le président Poutine a poursuivi ses efforts pour que la transition entre EurAsEc et l'Union économique eurasiatique, annoncée en décembre 2012, soit bien achevée comme prévu au premier janvier 2015. Une date qu'il décrivait alors comme « le début d'une organisation d'intégration nouvelle et plus profonde », héritière de « la riche expérience d'EurAsEc et de ses organes de gestion »<sup>11</sup>.

Il s'agissait pour lui de remplir une de ses promesses électorales, précisée dans les quelques textes diffusés lors de sa campagne de 2012<sup>12</sup>. Auparavant, l'option eurasiatique avait fait l'objet d'un débat à la Douma, en novembre 2011, en présence de représentants et d'experts des partenaires potentiels. Boris Gryzlov, le président, avait fait passer le message selon lequel « l'idée eurasiatique » sera un thème central de l'élection présidentielle de mars<sup>13</sup>. À peine réélu, Vladimir Poutine en fait un thème central de ses discours, notamment lors de son message annuel au parlement en janvier 2013 quand il décrit la création d'une Union économique eurasiatique comme « la direction stratégique de la politique étrangère russe ». Afin de rencontrer cet objectif ajoute-t-il le ministère des Affaires étrangères a élaboré un projet de « Blueprint de la politique étrangère de la Fédération de Russie ».

Mais le projet eurasiatique ne fait pas l'unanimité en Russie, y compris dans les milieux d'affaires et au sein de l'influent Conseil de Politique étrangère et de défense<sup>14</sup> que le sujet a divisé pendant 15 ans. Certains dénoncent un projet qui « sent la naphthaline », un danger de renoncer à une politique étrangère pragmatique en faveur d'une politique dominée par l'idéologie ; d'autres y voient un risque de déclencher des forces centrifuges, et d'alimenter les forces qui rêvent d'accuser la Russie d'ambitions impériales<sup>15</sup>. Une remarque pertinente si l'on en juge par les événements des dernières années, au cours desquelles ce projet eurasiatique a alimenté les oppositions des différents pays impliqués et entretient un clivage pro-Russie ou pro-Occident qui, 25 ans après

---

<sup>11</sup> Y compris son Comité d'intégration, le secrétariat, la cour de justice située à Minsk, le fonds anticrise. Par contre, l'assemblée interparlementaire devait disparaître « après avoir joué son rôle de support d'intégration ». Pour le discours de Poutine, voir [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru), 10 octobre 2014.

<sup>12</sup> Poutine V., *Izvestia*, 16 janvier 2012 ; voir aussi ses articles publiés dans *Rossiiskaïa Gazeta*, 19-20 février 2012.

<sup>13</sup> Actuellement vice-premier ministre en charge de l'industrie militaire.

<sup>14</sup> [www.cfr.org](http://www.cfr.org).

<sup>15</sup> Samarina A. et Rodine I., « La promotion de l'idéal eurasiatique est en train de devenir un thème important de la future campagne présidentielle », *Nezavisimaïa Gazeta*, 17 novembre 2011.

la chute de l'URSS, reste le seul vrai débat politique dans la plupart des républiques, encouragé par Washington et l'Union européenne qui dénoncent la menace du « Poutinisme ».

Néanmoins, plusieurs commentateurs russes ont salué le projet comme un signe que leur pays a renoncé enfin à la chimère d'une « idée nationale » dans laquelle il s'est perdu depuis les années 1990 alors que, autour d'eux, le monde se globalise<sup>16</sup>. Une majorité des élites, et de la population, adhère à la vision de Vladimir Poutine pour qui l'option eurasiatique est une manière de rendre à la Russie son statut de grande puissance, tâche à laquelle il s'était attelé en 2000. Le tout en prenant en compte que le monde de 2012 a changé et que, globalisé, il contraint à la coopération quiconque veut s'y inscrire en position de force.

En fait, le mot lui-même pose problème. Il existe en effet une confusion entre des concepts comme *Eurasie* (désignant, faute de mieux, un espace qui n'est tout à fait asiatique ni tout à fait européen et qui offre un sentiment d'unité dans l'espace post-soviétique sans se référer au communisme), *Eurasianisme* (qui fait écho aux myriades de narratifs différents, notamment celui des slavophiles des XIX et XX<sup>e</sup> siècles) et le projet d'*Union eurasiatique* qui désigne un projet géopolitique du XXI<sup>e</sup> siècle mais peut être considéré comme un retour à une sorte de néo-eurasianisme dans la mesure où elle désigne une construction régionale post-soviétique désidéologisée sous la houlette d'une Russie devenue le pivot d'une « autre Europe »<sup>17</sup>.

## **Des partenaires vigilants**

Malgré l'évidente domination russe, l'Union économique eurasiatique ne peut se réduire à un projet russe. Chronologiquement, il a été évoqué pour la première fois par le président kazakhstanaï Noursoultan Nazarbaev en 1994. Pour lui, cette coopération eurasiatique représentait une tête de pont vers d'autres organisations régionales, y compris en dehors de l'espace post-soviétique comme l'Organisation de sécurité et de coopération en Europe (OSCE), l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN), l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) « dans le cadre d'un espace eurasiatique complet » arguant que « pendant des siècles, la région eurasiatique fut le centre du commerce global

<sup>16</sup> Remizov M., « Apprendre à devenir une nation », *Nezavisimaïa Gazeta*, 14 décembre 2012.

<sup>17</sup> Laruelle M., « Eurasia, Eurasianism, Eurasian Union : Terminological Gaps and Overlaps », *Ponars Eurasia*, 7 décembre 2015, <http://eng.globalaffairs.ru/PONARS-Eurasia/Eurasia-Eurasianism-Eurasian-Union-Terminological-Gaps-and-Overlaps-17868>.



qui contrôlait le système de transport continental »<sup>18</sup>. C'est aussi une manière de désenclaver son pays car, selon lui, une coopération régionale eurasiatique complète permettrait au Kazakhstan d'accéder à trois océans : le Pacifique via la Chine, le golfe persique et l'océan indien à travers le Turkménistan et l'océan atlantique via la Russie et l'Europe occidentale. Il a aussi proposé la construction d'une route eurasienne reliant la Chine orientale à l'Europe occidentale<sup>19</sup>.

Mais même cet enthousiasme a ses limites que la Russie ignorerait à ses périls : le président Nazarbaev a rejeté ce qu'il appelle une « interprétation léniniste » selon laquelle toute politique est économique et entend s'en tenir à la dimension strictement économique d'une intégration eurasienne. Il n'hésite pas à déclarer que « toute action menaçant notre indépendance nous amènerait à quitter cette organisation » même s'il voit en elle la « plus grande chance d'intégrer le pays dans l'économie globalisée du XXI<sup>e</sup> siècle »<sup>20</sup>. Le parlement d'Astana a d'ailleurs rejeté toute idée d'une assemblée parlementaire commune à l'UEE.

Le deuxième partenaire initial, la Biélorussie, a également indiqué les limites de la coopération. Elle ne dispose pas des richesses naturelles ni de la situation géographique du Kazakhstan, mais elle a poussé à l'extrême la capacité d'arracher à la Russie des concessions bilatérales pour prix de sa fidélité aux organisations de l'espace post-soviétique. Depuis le changement de régime en Ukraine, et la tentation européenne d'oublier ses objections contre le « dernier dictateur d'Europe » pour prix d'une distanciation de Minsk avec le projet eurasiatique, le président Loukachenko a testé la résistance de l'Ouest et de l'Est – mais pour plusieurs années encore, l'option eurasiatique restera plus avantageuse. Non seulement il n'impose pas de clauses de conditionnalité propres au Partenariat oriental de l'UE, en matière de démocratisation et de libération de l'économie, mais il lui ouvre les marchés d'Asie centrale, du Caucase et par-delà des marchés de plusieurs pays asiatiques avec lesquels la Biélorussie a développé des coopérations bilatérales imposées par l'isolement occidental.

Les « nouveaux arrivants » comme l'Arménie et le Kirghizstan, et idéalement l'Ouzbékistan qui garde le contact sans s'engager formellement, renforcent la dimension eurasiatique du projet.

Reste le problème posé par le partenaire ukrainien, d'autant plus complexe que la crise ukrainienne a entraîné des tensions durables entre Moscou et les capitales occidentales. L'Ukraine était membre de l'Union

<sup>18</sup> Interfax-Kazakhstan, 5 juillet 2010.

<sup>19</sup> Agence Kazinform, 11 septembre 2015, discours marquant les 550 ans du Khanat Kazakh.

<sup>20</sup> Website du journal Delovaïa Nedelia, 11 janvier 2012.

douanière de la CEI et en mai 2004, le président Léonide Koutchma avait signé une alliance entre les quatre pays qui ensemble représentaient un marché de 250 millions d'habitants. Les signataires considéraient que cette alliance faciliterait les efforts individuels des participants pour entrer dans l'OMC. L'alliance était aussi une réaction à l'élargissement de l'Union européenne qui introduisait des nouvelles barrières aux exportations dans des pays voisins des républiques ex-soviétiques.

L'Ukraine était particulièrement intéressée par la proposition russe de développer, au sein de l'Union douanière de la CEI, un programme de sécurité énergétique commune<sup>21</sup> qui se traduirait par l'accès des différents partenaires à de l'énergie russe aux prix du marché intérieur russe inférieurs aux prix du marché mondial. Un élément qui n'est pas étranger à l'adhésion ultérieure du Kirghizstan et de l'Arménie.

Dans l'esprit des Russes, l'Ukraine a toujours occupé une place naturelle dans le projet eurasiatique et, en 2011 encore, le président du parlement russe répétait « Nous voulons l'Ukraine dans la future Union eurasiatique et nous considérons qu'elle ne sera pas complète sans elle »<sup>22</sup>.

Cette conviction d'une place indispensable, mais aussi « naturelle » en vertu d'une fraternité slave séculaire, a été testée négativement par le changement de gouvernement ukrainien en 2014. Mais la question de la place de l'Ukraine dans les relations bilatérales et multilatérales de la Russie est une constante de la politique étrangère russe. D'autant plus que les Occidentaux avaient visiblement adopté les thèses de Z. Brzezinski selon lesquelles la perte du « pivot ukrainien » (ainsi d'ailleurs que celui de l'Azerbaïdjan et de l'Ouzbékistan) réduirait le rôle de la Russie à celui d'une puissance régionale<sup>23</sup>. Derrière chaque tentative des Ukrainiens de diversifier leur politique étrangère, les gouvernements russes successifs vont discerner le « projet américain » de séparer l'Ukraine de la Russie.

Les dirigeants ukrainiens ont appris à naviguer dans ce contexte, ce dont témoignent les concessions tarifaires concédées par Gazprom, sous pression du Kremlin, depuis l'indépendance ukrainienne. Malgré cela, en 2011, le président Viktor Ianoukovitch n'avait pas signé la Déclaration commune en faveur d'une « nouvelle phase » de l'intégration économique eurasiatique<sup>24</sup> déclarant que l'intégration eurasiatique pourrait être discutée dans un an ou deux, le temps de « déterminer sa praticabilité et le degré

<sup>21</sup> Interfax, 25 janvier 2006.

<sup>22</sup> Site de la Conférence du Valdai Club, novembre 2011, [www.valdaiclub.com](http://www.valdaiclub.com).

<sup>23</sup> Brzezinski Z., *The Grand Chessboard : American primacy and its geostrategic imperatives*, New York, Basic Books, 1997.

<sup>24</sup> Signée par le trio Biélorussie, Kazakhstan, Russie.



d'intégration idéal... Mais cela ne contredira en aucun cas nos intérêts d'intégration européenne »<sup>25</sup>.

Il ne cédera pourtant pas aux pressions de Bruxelles et Washington pour signer en 2014 l'accord de libre-échange avec l'UE en 2014. Une fois encore, c'est la question du prix de l'énergie et l'importance du marché russe qui fit pencher la balance en faveur de Moscou et son UEE. Le président Yanoukovitch agissait par pur pragmatisme et par intérêt personnel puisqu'il n'avait aucune chance d'être réélu l'année suivante s'il augmentait les prix de l'énergie au consommateur comme l'exigeaient les institutions financières internationales et l'UE. De plus, cette dernière mettait sur la table un demi-milliard d'aides comparées aux 15 milliards qu'offrait Moscou.

En ce sens, la décision de poursuivre le projet eurasiatique sans l'Ukraine témoigne de la capacité de la diplomatie russe à s'adapter aux circonstances même contraires. Tout indique que l'Ukraine restera pour des années l'os à ronger pour Moscou et pour Bruxelles, d'autant que deux échecs vont peser sur le développement économique de l'Ukraine : l'impossibilité de négocier un accord trilatéral (Ukraine, Russie, EU) pour moderniser le gazoduc qui achemine du gaz russe à travers l'Ukraine vers l'Europe et l'impossibilité de trouver un accord sauvegardant les intérêts russes lors de l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange avec Kiev au premier janvier 2015 après 18 mois de négociations. Couplé à l'évidente volonté européenne de prolonger les sanctions<sup>26</sup>, le président Poutine a signé un décret suspendant les obligations de la Russie envers l'Ukraine dans le cadre des accords douaniers CEI quelques jours avant la réunion trilatérale du 21 décembre<sup>27</sup>. La commissaire Malmström n'a pu que constater l'échec rappelant au passage dans un communiqué la déclaration du président Juncker une semaine auparavant que l'accord de libre-échange avec l'Ukraine ne pouvait être amendé « ni directement ni indirectement »<sup>28</sup>. Cet épisode, prévisible, constitue également un obstacle de plus dans une relation difficile même si une nouvelle réunion a été programmée immédiatement.

## **Rivalité ou/et coopération**

La crise en Ukraine représente certainement un tournant dans l'évolution récente des relations entre l'Union européenne et la Russie.

<sup>25</sup> Déclaration au 8<sup>e</sup> Lunch ukrainien, organisé par le fond Viktor Pintchuk (son beau-fils) à Davos, Interfax Ukraine, 27 janvier 2012.

<sup>26</sup> Lors du sommet des 17-18 décembre 2015, les sanctions n'ont pas été élargies mais renouvelées pour 6 mois.

<sup>27</sup> Cela étend l'embargo russe sur les produits européens à l'Ukraine.

<sup>28</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc\\_154126.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc_154126.pdf).

Ne fut-ce que parce qu'elle a influencé l'attitude de l'UE envers les organisations régionales de l'espace post-soviétique et qu'elle a convaincu la Russie que le monde était plus vaste que l'Occident.

Si l'on regarde l'évolution de la dernière décennie, ses répercussions s'inscrivent dans une tension devenue quasi permanente. Mais, facteur aggravant, l'intervention de la Russie dans un pays voisin, sous prétexte qu'il appartient à sa zone d'influence, a contraint l'UE à s'impliquer et à sévir. D'autant que la crise résultait de l'option du nouveau pouvoir ukrainien de privilégier les relations avec l'Union européenne (et l'OTAN) par rapport aux organisations régionales construites autour de Moscou. Non seulement l'Accord de Partenariat Russie/UE était mort de sa belle mort, mais les chances de s'entendre autour d'une nouvelle forme de coopération entre Moscou et Bruxelles s'éloignaient davantage.

On peut situer le début de ces années de tension aux derniers mois de la préparation pour l'élargissement de l'UE en 2004 dont les Russes n'avaient pas entièrement anticipé les conséquences sur le consensus intra-européen<sup>29</sup>. Même la parenthèse de la présidence de Dmitri Medvedev, dans lequel les Occidentaux avaient voulu voir un libéral simplement parce qu'il n'était pas Poutine, n'a pu assurer une trêve suffisante. Malgré son discours prometteur au forum de Davos janvier 2007<sup>30</sup>, le fonctionnement du tandem Poutine-Medvedev a toujours posé question sur la répartition des pouvoirs en Russie<sup>31</sup>. De plus, son entrée en fonction a coïncidé avec la crise financière internationale qui selon Medvedev a été « provoquée par l'excès d'ambition des États-Unis ». Il lui oppose une Russie « consciente de sa responsabilité pour le sort du monde » et dénonce « l'illusion qu'un pays, même le plus puissant au monde, puisse jouer le rôle de gouvernement global »<sup>32</sup>. Une fois encore, c'est une crise économique qui convainc un président russe de l'importance du terrain économique dans la bataille pour la domination mondiale. Pour lui, seule l'émergence d'autres pôles permettra d'éviter un hold-up américain sur l'économie globale.

---

<sup>29</sup> Le président du Centre russe de Technologies Politiques, Igor Bounine, avait utilisé une image parlante, disant que « l'Europe doit avancer à la vitesse du dernier chameau de la caravane... Les derniers chameaux sont, bien entendu, ceux qui viennent d'adhérer ; ils sont venus avec des revendications précises, idéologiques ; ils ont peur de la Russie et commencent à parler de son empire ». Intervention dans un débat de TC Tsent, 27 juin 2008, traduit dans BBC Mon FS1 FsuPol iz/sw.

<sup>30</sup> « President's Potential Successor Debuts at Davos », *rferl.org*, 31 janvier 2007. Medvedev avait parlé d'une démocratisation de la Russie « sans conditions additionnelles inutiles » et évité les envolées patriotiques.

<sup>31</sup> Antonenko O., « Medvedev's Choice », *Survival*, vol. 50, n° 2, avril-mai 2008, pp. 25-31.

<sup>32</sup> Discours au Forum économique de St Petersburg, 7 juin 2008.

En ce qui concerne l'Union européenne, la relation avec la Russie continue à souffrir des rebuffades à une série d'ouvertures du président Medvedev, notamment sa proposition de créer ensemble une « Nouvelle architecture de sécurité européenne »<sup>33</sup>. Le texte a été balayé d'un revers de main par l'Union européenne et surtout l'OTAN, ce qui vu de Moscou a confirmé l'opinion selon laquelle, derrière les appels à la coopération, l'Union européenne et l'Occident en général sont lancés dans une course pour réduire l'influence russe.

Tout était prêt pour que, lors du retour de Poutine en 2012, au terme d'une campagne électorale marquée par la répression de l'opposition qui choque les Occidentaux, les tensions se cristallisent autour du « voisinage commun » que la Russie avait toujours considéré comme une zone naturelle d'intérêts nationaux. Peu lui importe que les présidents y mènent ou non une politique ouvertement prorusse, pourvu que cette politique ne soit pas ouvertement hostile à Moscou. D'ailleurs le Kremlin a supporté le président Ianoukovitch pour éviter ce qui suivit c'est-à-dire un nouveau Maidan et l'élection de Petro Porochenko qui a rompu avec la politique traditionnelle d'équilibre entre l'Est et l'Ouest pour embrasser non seulement l'UE mais aussi l'OTAN. Cette dernière a par l'occasion retrouvé un second souffle au moment où le retrait d'Afghanistan posait la question de ses missions et est revenue à ses fonctions initiales : défendre la sécurité de toute l'Europe menacée par « une dangereuse confrontation » avec une Russie « agressive » qui s'en est prise unilatéralement au soi-disant ordre de l'après-guerre froide<sup>34</sup>.

Dans ce fiasco, qui a réuni dans une même hostilité l'UE et l'OTAN, le Kremlin a payé le prix de n'avoir pris au sérieux ni la Politique de Voisinage qu'il jugeait à juste titre trop vaste et sous-financée. Il adopta la même attitude envers le Partenariat oriental qui mettait sur un même pied six pays différents sous prétexte qu'ils avaient été soviétiques<sup>35</sup>, un argument que la Commission a fini par prendre en compte. Le réveil russe doit beaucoup à la déclaration du président de la Commission, J.M. Barroso (2004-2014) pour qui les pays du Partenariat oriental devaient choisir entre un accord de libre-échange avec l'Union européenne ou avec la Russie, les deux étant incompatibles. Ensuite, ce fut la préparation du sommet de Vilnius, sous une présidence lituanienne qui avait la ferme volonté de donner une leçon à la Russie et se sentait assurée du prudent

<sup>33</sup> Faite lors de la Evian World Politic Conference, organisée par l'IFRI, 6-8 octobre 2008.

<sup>34</sup> Rumer E. et Stronski P., « Russia, Ukraine, and Eurasia at Twenty-Five – A baseline assessment », *Carnegie Endowment*, 15 December 2015, <http://carnegieendowment.pr-optout.com/tracking.aspx>.

<sup>35</sup> Les trois républiques non russes sur le territoire européen (Biélorussie, Moldavie, Ukraine) et trois du Caucase (Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan).

support de Bruxelles au nom du consensus européen. Elle avait aussi persuadé ses partenaires qu'elle disposait de sources crédibles assurant que le président ukrainien ferait monter les enchères jusqu'à la dernière minute mais opérerait pour un accord de libre-échange avec l'Union européenne.

On sait qu'il fit le choix inverse, que la victoire russe fut de courte durée et que le nouveau pouvoir ukrainien a mis fin au mythe selon lequel la « fraternité slave » était un argument géopolitique pérenne. Finalement, la cérémonie solennelle marquant « l'intégration de la Crimée dans la Fédération de Russie » a connu une chute de rideau lourde de conséquences avec l'imposition des sanctions américaines et européennes.

## **Le pivot asiatique**

Les révélations du président Obama, concernant son intervention personnelle auprès d'Angela Merkel pour qu'elle entraîne les autres membres de l'UE dans le régime de sanctions, a ancré le Kremlin dans sa conviction selon laquelle l'Union n'avait pas, et n'aurait pas, de politique étrangère commune indépendante. Incapable de résoudre ensemble ses problèmes internes (crise financière, sauvegarde des deux acquis fondateurs que sont accords de Schengen et de l'Eurozone, gestion des Grexit et Brexit, montée en puissance des partis antisystèmes), l'Union européenne trouverait son union, dit-on à Moscou, par défaut, dans sa fermeté d'un bloc ferme contre la Russie<sup>36</sup>.

Dans le même temps, l'Union européenne reste un partenaire important pour Moscou et une grande puissance économique même si cette puissance s'érode au profit du continent asiatique. Une érosion qui valide le « pivot asiatique » de la politique étrangère russe relancé lors du retour de Poutine à la présidence en 2012 alors que la rupture avec l'Occident se confirme. En conséquence, l'Union eurasiatique s'est rapidement inscrite dans un projet plus vaste qui implique une dimension militaire et sécuritaire, et structurer un « espace civilisationnel » dans l'espace eurasiatique autour d'une organisation de libre-échange (l'UEE) et de défense (CSTO).

Au-delà de l'espace post-soviétique, ce vaste projet implique la Chine qui partage avec la Russie une série de préoccupations et notamment le rejet d'un monde unipolaire dominé par les États-Unis tout en voulant garder des rapports bilatéraux fructueux avec Washington ; la peur d'être encerclés par des grands accords de libre-échange dont l'un exclut la

---

<sup>36</sup> Sur la politique extérieure de l'UE ainsi que sur les différentes crises dont elle fait face voir les articles respectifs de Mario Telò, Jean-Christophe Defraigne et Antoine Mégi.

Chine (le TPP)<sup>37</sup> et l'autre la Russie (le TTIP)<sup>38</sup> ; la volonté de pallier à l'éclipse du projet BRICS ébranlé par la crise financière des pays émergents ; le souci de relancer le concept de « troisième voie » – au-delà du communisme étatique et du libéralisme occidental – puisque ce modèle anglo-saxon qui domine l'économie internationale n'a pu éviter la crise de 2008. Tout ceci soulignant le besoin de cogérer l'économie globale sur de nouvelles bases<sup>39</sup>. Les deux pays partagent également une priorité aux intérêts nationaux et le refus d'ingérence dans les affaires intérieures des autres États.

Pour la Russie, il s'agit également de démontrer que contrairement aux affirmations occidentales, la crise ukrainienne et les divergences concernant la Syrie ne l'ont pas isolée de la « communauté internationale ». En attestent les nombreux échanges et visites avec les parties non occidentales du monde, y compris avec la Chine dont l'émergence et la capacité à financer les économies occidentales ont érodé la ligne qui séparait les pays industrialisés et les pays émergents.

Pékin a visiblement bien compris le potentiel du projet et les deux pays ont multiplié les déclarations concernant la création d'un vaste espace économique qui redessinerait la région eurasiatique en alignant l'UEE et la Ceinture économique de la route de la soie proposée par le président Xi Jinping en 2013<sup>40</sup> alors que Vladimir Poutine évoquait l'UEE. La mise en commun des deux projets a fait l'objet d'un accord signé lors de la visite du président chinois à Moscou, en mai 2015. Les deux organisations sont ouvertes à d'autres partenaires.

Pour Moscou, cette évolution sino-russe présente le triple avantage de rendre l'UEE plus attrayante vis-à-vis de ses partenaires CEI ; de favoriser une répartition des tâches dans ce vaste espace eurasiatique où la Russie et la Chine se partageraient les tâches d'assurer la sécurité et le développement économique ; de casser le dilemme du choix impossible entre une coopération avec l'UE ou avec la Russie qui a conduit entre autres à la crise en Ukraine.

## **Conclusion**

L'action russe tout au long de cette évolution vers la création d'un vaste espace de libre-échange eurasiatique, y compris à travers le lien

---

<sup>37</sup> Sur le TPP voir la contribution d'Antonios Vlassis dans le présent ouvrage.

<sup>38</sup> Sur le TTIP voir la contribution René Schwok dans le présent ouvrage.

<sup>39</sup> Beeson M. et Li F., « What consensus ? Geopolitics and policy paradigms in China and the United States, *International Affairs*, vol. 91, n° 1, janvier 2015, pp. 93-109.

<sup>40</sup> Sur le projet chinois « une ceinture, une route » voir la contribution de Weidong Wang dans le présent ouvrage.



chinois, montre que la Russie a une vision utilitariste du régionalisme et de la création de structures régionales. Pour Moscou, les organisations régionales doivent avant tout servir les intérêts nationaux russes, permettre au pays de consolider sa puissance, obliger ses partenaires à dialoguer avec la Russie sur un pied d'égalité, s'imposer comme un partenaire indispensable sur la scène internationale, c'est-à-dire un partenaire que l'on ne peut ignorer. Cela passe par une utilisation pragmatique de ses faiblesses et de ses atouts, avec le souci d'éviter tout affrontement inutile mais de ne jamais le refuser si l'intérêt national le demande.

Le succès ou l'échec de l'Union économique eurasiatique dépendra du contexte économique, et notamment de la capacité de la Russie à se profiler comme un moteur de l'économie régionale<sup>41</sup> et, dans le court terme, à survivre à la crise de manière moins destructive sur le plan social et économique que les Occidentaux. Dans le même temps, ce projet offre à l'UE et la Russie la possibilité d'évoluer vers ce que cette dernière appelle un « partenariat stratégique », c'est-à-dire un partenariat entre égaux alors que les Occidentaux utilisent ce concept pour désigner un partenariat entre entités partageant les mêmes valeurs. Le dialogue reprendrait donc entre organisations multilatérales asymétriques – l'Union européenne et l'Union économique eurasiatique, ce qui épargnerait aux voisins de la Russie un choix radical qu'ils veulent éviter par crainte des conséquences économiques et d'une déstabilisation interne. On voit d'ailleurs les adhérents de la seconde vague comme l'Arménie dire que, en signant l'adhésion à l'UEE, elle ne renonce pas à poursuivre ses négociations avec l'UE. De son côté, l'Azerbaïdjan entend également dialoguer avec tous les partenaires, sans exclusive et sans alignement. L'Ouzbékistan, comme il l'a toujours fait, de manière traditionnelle, tente de profiter de toutes les possibilités sans s'engager clairement<sup>42</sup>.

L'idée de coopérer avec la Chine présente des avantages indéniables en termes de taille et de continuité territoriale mais, si elle devait se concrétiser, elle susciterait des réactions négatives de la part des Occidentaux qui conservent le pouvoir de diviser les partenaires et de décourager les nouveaux candidats. Il y a déjà eu des appels au renforcement des organisations existantes comme l'ASEAN et une augmentation de ses

---

<sup>41</sup> Dans ce domaine, le démarrage de l'UEE intervient à un mauvais moment puisque, la crise aidant, les échanges commerciaux entre les partenaires CEI sont en régression. Kolesnikov A., « Prospects for the Eurasian Economic Union », *Carnegie, Eurasia Outlook*, 13 janvier 2015.

<sup>42</sup> Pour rappel ces deux pays font l'objet, avec l'Ukraine, d'une attention particulière de la diplomatie européenne et américaine dont témoigne l'accélération des visites concernant tout à la fois l'énergie, la défense, les échanges culturels. Voir note 23.

pouvoirs<sup>43</sup>. La mise en commun des moyens militaires entre le CSTO et l'Organisation de la coopération de Shanghai, y compris le renseignement, afin de créer un pendant de l'OTAN dans l'espace eurasiatique ne risque guère de susciter l'enthousiasme de l'organisation transatlantique.

Enfin, on ne peut oublier le volet concernant le « modèle » car, au-delà de la compétition pour le pouvoir économique et politique qui caractérise après tout le monde globalisé, se dessine une rivalité quasi idéologique concernant les normes qui régule les marchés, le rôle de l'État dans la vie socio-économique d'un pays, la place respective de l'individu et du groupe social, en d'autres mots un modèle sociétal.

Vladimir Poutine n'a cessé de rappeler la dimension civilisationnelle de son projet qui défend le droit à chaque nation de définir ses valeurs propres selon son histoire, ses traditions, sa culture. Les Chinois suivent une évolution parallèle, remettant l'accent sur l'héritage de Confucius qui privilégie l'harmonie sociale par rapport à l'individu. Dans les deux cas, il s'agit d'une remise en cause de l'universalité des valeurs, inacceptable pour les Occidentaux, qui en font un des piliers de leur diplomatie. La crainte d'une contagion de ce « modèle asiatique » contraire au modèle « universel » adopté par l'UE ne peut que complexifier davantage ses relations avec la Russie et l'UEE.

Dans le même temps, la concurrence des valeurs met la Russie face à un dilemme car la majorité de la population continue à s'identifier à l'Europe, même si c'est une Europe différente. Elle a donc besoin de renforcer ses liens culturels et historiques avec l'Europe mais, en même temps, elle a besoin pour se développer d'une réorientation économique et d'un rapprochement politique avec l'Asie. Pour ce faire, Vladimir Poutine lui-même entend utiliser l'expérience de l'Union européenne, « afin de ne pas répéter ses erreurs » mais de « mobiliser l'expérience de nos partenaires, amis et voisins dans l'Union européenne et les autres organisations basées sur l'intégration, pour le bénéfice de nos économies respectives »<sup>44</sup>.

À cet effet, le partenariat entre l'UEE et la Route de la Soie peut permettre de réussir ce défi colossal. Mais il existe aussi un risque d'échouer sur les deux tableaux : en Asie parce que le développement de la Russie reste lent et en Europe parce que la Russie est trop différente.

Il n'en reste pas moins que, dans l'esprit de Vladimir Poutine et des partisans du processus, il s'agit de dépasser le concept du général de Gaulle qui, en 1966, parlait d'une Europe de l'Atlantique à l'Oural par

---

<sup>43</sup> Éditorial non signé, « ASEAN would be wise to beef up its powers », *The Financial Times*, 30 novembre 2015.

<sup>44</sup> Interfax, 23 octobre 2015, couverture de la réunion du Forum de Valdai.

celui d'un marché commun s'étendant de l'Atlantique au Pacifique. Avec la capacité, et la nécessité, de rebondir sur d'autres développements au cas où cette formule ne résisterait pas au temps qui passe.

En effet, une série d'éléments échappent au contrôle russe, dans le monde et dans sa périphérie. La liste inclut l'évolution de la crise économique mondiale et des prix de l'énergie ; les changements de régime inévitables dans plusieurs pays d'Asie centrale comme le Kazakhstan et l'Ouzbékistan où des présidents vieillissants répugnent à préparer leur succession ; le risque que la rivalité Russie-Occident dans le Caucase et l'Asie centrale ne se traduise par des changements de régime amenant au pouvoir des forces obscurantistes opposées à la Russie autant qu'à l'Occident ; une incapacité à gérer le conflit syrien par la voie diplomatique.

Mais au stade actuel on peut dire que l'Union économique eurasiatique démontre la capacité de la diplomatie russe à évoluer, à s'adapter, sans changer complètement son objectif premier qui est d'empêcher l'émergence d'un monde unipolaire dominé par les États-Unis ; d'empêcher que ce vide ne débouche sur un chaos et la multiplication de conflits régionaux ; de faire de la Russie non pas une puissance dominante (l'époque ne s'y prête plus et elle n'en a pas les moyens financiers) mais une puissance indispensable.





## Regard croisé sur les organisations régionales d'Amérique latine et d'Afrique

- Sebastian Santander, « Prolifération de régionalisme en Amérique latine : convergence ou concurrence ? », dans Sebastian Santander (coord.), *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2016, pp. 83-100.
- Peter Draper, « Une approche locale de l'intégration régionale en Afrique, ou comment sortir des sentiers battus européens », *International center for trade and sustainable development*, éclairage sur les négociations, Vol 10, n°4, 2011, pp. 1 & 3
- Simão L. Makiadi, « L'intégration régionale en Afrique : Un processus déjà ancien... pour quels résultats ? », *Mulemba*, Vol 6, n°12, 2016, pp. 51-71.
- Sebastian Santander, « Un regard comparatif sur les régionalismes africain et latino-américain », *Revue Interventions économiques* [Online], Hors-série. Transformations | 2017, Online since 01 March 2017, pp. 6-9.

# **Prolifération de régionalismes en Amérique latine : convergence ou concurrence ?**

Sebastian SANTANDER

## **Introduction**

Les ambitions collectives en Amérique latine (AL) sont concomitantes à l'indépendance et à la création de l'État. Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, le continent a vu se succéder différentes vagues de régionalismes : projet collectif « bolivarien », associations régionales « introverties » et régionalisme « ouvert ». Le tournant à gauche en AL a suscité une nouvelle vague de projets régionaux qualifiés par certains de post-libéral qui connaît, à son tour, des changements. Les ambitions collectives demeurent donc, à travers l'histoire, au cœur du débat politique des décideurs AL.

Toutefois, s'il perdure à travers le temps, le régionalisme AL demeure un phénomène en construction permanente. Sa nature change en fonction de l'évolution du contexte politique et économique interne et internationale. En tant que phénomène politique, le régionalisme recouvre une réalité dynamique et mouvante qui peut connaître des avancées mais aussi des ralentissements voire des retours en arrière comme en témoigne l'analyse comparative des organisations régionales latino-américaines livrée par la présente. Ces changements peuvent aussi provenir de la concurrence<sup>1</sup> que ces projets se livrent.

L'article se structure en trois parties. La première se propose d'étudier le caractère structurel du régionalisme en AL. Pour ce faire, une analyse comparative des successives initiatives régionales est proposée sans oublier d'appréhender l'impact exercé par les facteurs et acteurs extérieurs. Cette démarche nous permettra également de dégager les ressemblances et les dissemblances entre les différentes vagues de régionalisme, d'appréhender l'acquis et les leçons tirées des anciens projets pour mieux saisir la spécificité et la nature des initiatives régionales actuelles. Notre

---

<sup>1</sup> Cette contribution est une version actualisée et remaniée de l'article suivant : Santander, S., « Competing Latin American regionalisms in a changing world », in Telò, M., *European Union and New Regionalism*, Londres, Ashgate, 2014.

dernier point se penchera sur les implications des mutations géopolitiques latino-américaines et mondiales pour le nouveau régionalisme en AL.

### **Le(s) régionalisme(s) latino-américain(s) : un phénomène séculaire en perpétuelle construction**

Dès la fin guerre froide, le monde connaît un foisonnement d'organisations régionales sans précédent dans l'histoire des relations internationales. C'est en l'absence de structures mondiales satisfaisantes que le développement de structures régionales acquiert une nouvelle importance. Ce repositionnement régional post-bipolaire s'explique, notamment, par la volonté des États de disposer d'un mode d'organisation des relations internationales. Le phénomène régional se présente tout d'abord comme une construction interétatique<sup>2</sup>. Autrement dit, il s'agit d'ensembles sous-continentaux politiquement structurés ouverts à l'action publique et donc à la volonté politique des États qui les composent. Toutefois, s'ils sont animés par des acteurs étatiques indépendants, les groupements régionaux peuvent également avoir pour acteurs des entreprises, des syndicats, des organisations non gouvernementales, des entités infra-étatiques ou encore des organisations internationales. Le régionalisme devient ainsi pour toute une série d'acteurs un « espace pour l'action »<sup>3</sup>.

Ceci étant, il existe un grand nombre de variétés d'organisations régionales comme en témoigne le continent latino-américain. En effet, l'AL demeure sans doute l'un des continents de la planète le plus créatif et prolifique en matière de projet de coopération régionale entre États voisins. Le continent voit régulièrement naître de nouveaux projets régionaux. Rien que sur la période issue de l'après-guerre froide, on dénombre plus d'une douzaine d'organisations dont les plus connues sont, notamment, l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), la Communauté andine (CAN), le Marché commun du Sud (MERCOSUR), l'Union des nations sud-américaines (UNASUR), l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique (ALBA) ou la Communauté d'États latino-américains et Caraïbes (CELAC). L'Alliance du Pacifique, instituée officiellement en 2011 par le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou, et entrée en vigueur en 2015, constitue la dernière des initiatives régionales issues de l'imaginaire institutionnel particulièrement fertile du continent latino-américain.

<sup>2</sup> Gamble, A. et Payne A. (dir.), *Regionalism and World Order*, Londres, MacMillan, 1996.

<sup>3</sup> Santander, S. *Relations internationales et régionalisme. Entre dynamique interne et projections internationales*, Liège, Presses universitaires de Liège, 2012, 371 p.

Bien que les premières organisations régionales formelles en AL voient le jour au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale dans la foulée de la construction européenne, l'intérêt de l'AL pour le phénomène régional est séculaire. L'idée d'un espace de solidarité et de coopération régionale, voire d'une « conscience régionale », précède en AL – comme dans bien d'autres cas – la concrétisation formelle d'unions régionales reposant sur la force du droit et des institutions<sup>4</sup>. Cette idée d'intégration régionale précède la période de l'indépendance et l'émergence des États nations. De nombreux essais ont lieu pour concrétiser cette idée dont la plus connue reste celle entreprise par le *libertador* Simon Bolivar. Bien que ces premières initiatives constituent des projets mort-nés<sup>5</sup> du fait qu'elles seront incapables de vaincre les particularismes naissants, elles contribuent à alimenter, à travers les siècles, l'ambition d'une « *Patria Grande* », c'est-à-dire un projet d'union politique du continent latino-américain.

Depuis cette période, l'idéal de coopération régionale reste indissociable de l'identité même de l'AL même si l'intensité des aspirations à des projets collectifs variera à travers le temps. Il y aura dans l'histoire de l'AL des périodes plus propices que d'autres pour le développement de projets d'union régionale. Ainsi l'échec des initiatives collectives boliviennes plongera le régionalisme latino-américain dans une période prolongée d'inactivité pour ensuite resurgir durant l'après-guerre grâce, notamment, au rôle actif joué par la Commission économique pour l'AL et les Caraïbes des Nations unies (CEPAL)<sup>6</sup>. Vingt-cinq ans plus tard, les projets d'intégration régionale seront relégués au second plan ; ce qui signifiait, pour d'aucuns, l'essor d'une nouvelle ère de relations internationales en AL « marquée par des politiques de puissance et de réalisme durant laquelle le mythe de l'unité régionale se verra remplacé par un jeu de rivalités entre puissances régionales »<sup>7</sup>. Toutefois, dès la fin de la guerre froide, la voie collective revient en force à l'agenda politique des États latino-américains (MERCOSUR, CAN, SICA, Groupes des 3). Mais cette nouvelle vague a déjà connu des changements et donné naissance à d'autres configurations régionales (ALBA, Alliance du Pacifique). Le régionalisme latino-américain est fort mouvant car il s'agit avant tout

<sup>4</sup> Fawcett, L. « Regionalism in Historical Perspective », in Fawcett, L. et Hurrell, A. (dir.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

<sup>5</sup> Grande Colombie, Confédération andine et Fédération centre-américaine.

<sup>6</sup> Dès sa naissance en 1948, la CEPAL s'impose comme un acteur de première importance dans la promotion du régionalisme en AL et dans les Caraïbes.

<sup>7</sup> Mace, G., « Regional integration in Latin America : a long and winding road », *International Journal*, 43, 3, 1988, p. 426.



d'un phénomène politique. Il peut donc expérimenter des avancées mais aussi des stagnations, des contrecoups, voire des échecs. Néanmoins, quelles que soient les conditions historiques, sociales ou économiques, les ambitions collectives restent au cœur du débat politique des décideurs latino-américains. Autrement dit, le régionalisme semble être un phénomène « résilient » aux crises<sup>8</sup>.

Le régionalisme semble donc constituer une tendance à long terme en AL voire un vecteur de structuration des relations internationales qui se déploient dans l'espace latino-américain. Ceci étant, sa nature varie dans le temps et est fonction tant du contexte historique local que mondial<sup>9</sup>. Ainsi, les projets bolivariens d'union régionale s'insèrent dans le cadre de la décolonisation du continent et sont concomitants à la naissance de l'État en AL. Les objectifs qui leur sont assignés visent à éviter l'émiettement politique du continent et à contrecarrer les menaces et convoitises extérieures que suscite le processus d'émancipation de l'Amérique hispanique vis-à-vis de la couronne espagnole<sup>10</sup>. Alors que l'essence de ces projets est intrinsèquement liée à des considérations de *high politics* (paix, stabilité et sécurité), celle du régionalisme de l'après-guerre se démarque par une forte empreinte économique. L'intérêt renouvelé pour les idéaux collectifs durant les années 1950-70 se doit à l'incapacité des États latino-américains à peser sur l'élaboration de l'ordre économique international libéral d'après-guerre, aux effets économiques néfastes du lancement de la construction européenne et de ses politiques protectionnistes suite à la signature du traité de Rome de 1957, mais aussi à l'exiguïté de leurs marchés nationaux. Les groupements régionaux émergent à cette époque comme une réponse collective aux aspirations latino-américaines à un capitalisme industriel et autonome qui soit à l'abri de la concurrence internationale. Contrairement aux projets régionaux de l'après-guerre qui se démarquent par leur caractère introverti, ceux labellisés « nouveaux » ou « ouverts » qui émergent dans la post guerre froide sont plutôt animés par la volonté d'insérer l'AL dans l'économie mondiale.

---

<sup>8</sup> Sberro S., « L'intégration régionale en Amérique latine : le mythe de Sisyphe », *Pouvoirs*, 98, pp. 49-61 ; Riggirozzi P. et Diana T. (dir.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Dordrecht, Springer, 2012.

<sup>9</sup> Santander S., *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, 2008, 280 p.

<sup>10</sup> De La Reza G. A., « Entre l'utopie et la "connaissance des moyens". Les premiers essais d'intégration latino-américaine », in Musset, A. (dir.), *ALENA-MERCOSUR, les limites de l'intégration américaine*, Paris, IHEAL-éditions, 2001.

## **Le nouveau régionalisme latino-américain : un phénomène multidimensionnel ?**

Cette institutionnalisation doit beaucoup à l'évolution du contexte mondial et à la pression de facteurs externes, comme ce fut le cas pour les expériences régionales dans l'après-guerre. Les craintes d'une cristallisation d'un système d'échange tripolaire (CE/États-Unis/Japon) et d'une marginalisation internationale de l'AL à la suite de la crise de la dette des années 1980 conjuguées à la relance de l'intégration européenne (finalisation du marché commun et lancement du projet d'union monétaire), et à la conversion des États-Unis au régionalisme économique (ALENA, APEC, IEA, ZLEA)<sup>11</sup>, suscitent le retour en force de l'AL au régionalisme (« effet domino »). Les projets régionaux tombés en désuétude à partir des années 1970 sont relancés à l'instar des régionalismes centre-américains et andins qui s'offrent de nouveaux cadres institutionnels. Le premier fait peau neuve en créant le Système d'intégration centre-américain (SICA)<sup>12</sup> qui dès 1993 favorise la coopération économique, sociale, environnementale et politique entre ses membres. Quant au Pacte andin, il est relancé suite à l'adoption d'une série de protocoles<sup>13</sup>. Il change d'appellation pour devenir la Communauté andine (CAN) à partir de 1997, et dispose de nouvelles institutions ainsi que d'un mandat élargi : aux objectifs initiaux s'ajoutent des objectifs politiques et sociaux à mettre en œuvre via des actions économiques « externes » fondées sur les intérêts communs, des programmes de développement scientifique et technologique, touristique, social et, aussi, des actions en matière de développement durable et d'intégration frontalière. Pour ce qui est des nouveaux projets régionaux créés, le MERCOSUR<sup>14</sup>, institué à la suite de la signature du traité d'Asunción (1991), émerge comme le plus emblématique d'entre eux du fait qu'il associe l'Argentine et le Brésil, deux pays dont les relations bilatérales étaient marquées jusque-là par la méfiance, la rivalité et l'hostilité, et qui par ailleurs représentent la troisième et la première économie d'AL. Ce groupement régional inédit<sup>15</sup> est soutenu par une armature institutionnelle qui est progressivement renforcée

---

<sup>11</sup> Respectivement Accord de libre-échange nord-américain, Coopération économique d'Asie pacifique, Initiative pour l'entreprise des Amériques, projet de Zone de libre-échange des Amériques.

<sup>12</sup> Belize, Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama et République dominicaine.

<sup>13</sup> Protocoles de Quito (1987), de Trujillo (1996) et de Sucre (1997).

<sup>14</sup> Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay et Venezuela.

<sup>15</sup> Sur le MERCOSUR, voir la contribution de Gustavo MatiuZZi et de Ludmila Culpí dans le présent ouvrage.

suite, notamment, à l'adoption des protocoles d'Ouro Preto (1994), d'Olivos (2002) et Constitutif (2005) qui respectivement dotent le MERCOSUR d'une personnalité juridique de droit international, d'un tribunal permanent de résolution des différends et d'un parlement (PARLASUR). Les États assignent au MERCOSUR la création d'une zone de libre-échange et d'une union douanière. Jusque-là, les relations commerciales entre ces pays ne parvenaient même pas à intégrer les produits pour lesquels ils bénéficiaient d'avantages comparatifs, ne dépassant pas 5 % de leur commerce extérieur total. Avec le MERCOSUR, le commerce intrarégional progresse rapidement durant les années 1990. Ainsi, le Brésil devient le premier associé commercial de l'Argentine, elle-même le deuxième partenaire du Brésil derrière les EU alors que le MERCOSUR émerge en tant que premier débouché commercial du Paraguay et de l'Uruguay<sup>16</sup>. Le dynamisme du bloc sera tel que la croissance annuelle des flux commerciaux sera évaluée à 20 % depuis 1991 pour atteindre une augmentation de plus de 500 % au cours de la décennie des années 1990<sup>17</sup>. Outre le commerce, d'autres thèmes sont inclus par la suite à l'agenda régional, allant de la protection de l'environnement à l'enseignement en passant par les questions sociales et culturelles<sup>18</sup>. Inspiré de ce qui est fait au sein de l'UE, le MERCOSUR se dote en 2005 d'un Fonds pour la convergence structurelle (FOCEM) de 100 millions de dollars annuels afin de réduire les disparités entre entités régionales et collectivités locales du bloc. Le MERCOSUR est également engagé dans un processus d'extension à d'autres pays. En effet, en accueillant le Venezuela en 2012, le groupement a connu son premier élargissement.

Bien que le régionalisme latino-américain de la post-guerre froide se démarque par sa grande diversité de projets, il dispose tout de même d'un socle commun. La première caractéristique de ce nouveau régionalisme est sa multidimensionnalité dans le sens où les mécanismes de coopération concernent un grand nombre de secteurs, allant du commerce au transport en passant par le tourisme, l'énergie, la défense ou l'environnement. Il se veut aussi un levier pour sauvegarder les régimes démocratiques qui émergent à partir de la deuxième moitié des années 1980. Il s'agit d'une donnée nouvelle car les anciens accords régionaux qui avaient prévalu sur le continent durant la guerre froide évitaient de se prononcer sur la nature que devait prendre le régime politique des États participant

<sup>16</sup> Schvarzer J., « Un bloque exitoso en crisis. El MERCOSUR y un socio demasiado grande », *Nueva sociedad*, 162, 1999.

<sup>17</sup> Itamaraty, « MERCOSUR : antecedentes y desarrollos recientes », 2013, *Itamaraty* <http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revistaesp5-mat2.pdf> (consulté le 15 août 2013).

<sup>18</sup> Bouzas R. et Fanelli J. M., *MERCOSUR : Integración y Crecimiento*, Buenos Aires, Altamira, 2002.

à une expérience régionale. On pouvait même y observer une volonté de reconnaître et de respecter la pluralité des régimes politiques<sup>19</sup>. Les nouvelles initiatives régionales intègrent des clauses démocratiques qui conditionnent l'adhésion et le maintien de l'État membre au sein de l'organisation. Alors que sur le plan interne, ces projets collectifs sont présentés par les États comme étant des facteurs de consolidation de la démocratie et du développement économique, sur le plan externe, ils sont arborés comme un moyen de « connecter » l'AL au monde extérieur. Contrairement aux expériences régionales antérieures, le régionalisme post-bipolaire ne doit plus représenter une alternative au processus d'insertion mondiale des économies latino-américaines. Cette différence est à mettre en rapport avec la transformation radicale que connaissent, à partir de la deuxième moitié des années 1980, le modèle de développement économique et l'État latino-américain. Cette réforme s'éloigne de la pensée développementaliste (politiques d'industrialisation par substitution des importations et recentrage sur le marché intérieur sous la protection et la promotion de l'État), et prend comme point de départ les mécanismes de marché. Partant des préceptes néolibéraux du « consensus de Washington » (libéralisation économique et commerciale, privatisations, dérégulation, politiques monétaristes, réduction du rôle de l'État, consolidation de l'initiative privée), la CEPAL, en tant que source théorique et idéologique traditionnelle de la coopération régionale en AL, réfléchit au renouvellement des expériences économiques régionales. Elle propose un « régionalisme ouvert »<sup>20</sup> en phase avec la globalisation néolibérale. Le régionalisme apparaît alors aux yeux des États d'AL comme une façon de se lier les mains afin que l'orthodoxie libérale des politiques économiques soit préservée, orthodoxie perçue par les pouvoirs publics comme essentielle pour attirer les investissements privés auxquels est alloué un rôle central dans le processus du développement économique. Du point de vue de la théorie de la nouvelle économie politique internationale, le nouveau régionalisme latino-américain est à considérer comme un cadre qui, sur le plan interne, cristallise, légitime et pérennise les politiques monétaro-libérales nationales alors que, sur le plan externe il constitue pour les économies nationales non pas une rupture mais un vecteur d'insertion compétitive à la globalisation et cela malgré la volonté de certains pays de protéger l'un ou l'autre secteur stratégique.

<sup>19</sup> Vacchino, J. M., « La dimensión institucional en la integración latinoamericana », *Integración latinoamericana*, 17, 185, 1992.

<sup>20</sup> CEPAL, *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean*, Santiago de Chili, Nations unies, 1994.



## Obstacles et limites au régionalisme post-guerre froide d'AL

### *Le décalage entre attentes et réalité*

En AL, le discours officiel associe le régionalisme à l'intégration. La théorie nous enseigne que l'intégration suppose un transfert progressif de certaines compétences étatiques à des instances administratives régionales alors que la coopération représente un processus plus souple et moins ambitieux vu qu'elle n'a pour objectif de rapprocher et harmoniser les politiques menées par les États dans le respect de leurs souverainetés respectives<sup>21</sup>. Si l'on suit cette définition, le régionalisme en AL ne peut être considéré que comme un phénomène de coopération. L'importante rhétorique et les récurrentes déclarations d'intention en matière d'intégration régionale des décideurs latino-américains ainsi que la création fréquente d'organisations régionales ne doivent pas occulter les limites, faiblesses et fragilités dont souffrent les projets régionaux du continent. La grande majorité des groupements régionaux d'AL souffrent du syndrome du « *capability expectations gap* »<sup>22</sup>. De nombreux traités et protocoles sont signés régulièrement où des engagements sont pris dans le sens de la création de zones de libre-échange, d'unions douanières, de marchés communs ou d'harmonisation des politiques monétaires. Force est de constater que ces différents projets collectifs sont toujours en chantier plusieurs années après leur date officielle d'entrée en vigueur. De même pour certaines institutions collectives (Organe permanent de solution des controverses, Parlement régional, Secrétariat) qui, créées pour octroyer aux projets régionaux plus d'efficacité et/ou de légitimité démocratique, ont peu ou pas servi. C'est le cas, par exemple, du MERCOSUR qui dispose encore d'une zone de libre-échange incomplète et d'une union douanière imparfaite du fait des multiples dérogations qui visent à protéger des secteurs sensibles pour les États membres tels le sucre ou l'automobile. En outre, son Tribunal, institué en 2005, n'est pas toujours mobilisé pour résoudre les différends qui affectent le MERCOSUR comme en témoigne le cas du conflit entre Buenos Aires et Montevideo au sujet de l'implantation d'une usine de production de cellulose en territoire uruguayen et sur

<sup>21</sup> Quermone, J.-L., *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 1994.

<sup>22</sup> Nous empruntons ici la formule à Christopher Hill qui, en se penchant sur le rôle international de l'UE, a analysé le fossé entre les déclarations d'intention des acteurs européens et leur capacité à les réaliser ; Hill Ch., « The Capability-expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, 31, 3, 1993.

les eaux binationales de la rivière Uruguay. Par ailleurs, son parlement (PARLASUR), créé légalement en 2005 et entré en fonction en 2007, peine à être élu de manière directe<sup>23</sup> et attend toujours d'être (ré-)activé<sup>24</sup>.

En réalité, les projets régionaux d'AL reposent sur une armature institutionnelle de type interétatique. Seules les Amériques centrale et andine ont cherché à dépasser l'intergouvernementalisme. Le Pacte andin a créé, durant les années 1960-70, une armature institutionnelle à caractère supranational avec un budget propre et une prise de décision à la majorité des deux tiers. Toutefois, sa relance dans l'après-guerre froide n'a pas permis de réactiver et de faire fonctionner efficacement la supranationalité. De même pour ce qui est de la SICA. En réalité, dans ces organisations régionales ainsi que dans celle du MERCOSUR les positions communes restent à la merci des intérêts nationaux. Les projets régionaux souffrent de déficiences institutionnelles ; ce qui entrave leur capacité à traiter efficacement les questions conflictuelles relatives aux processus formels et informels de la régionalisation<sup>25</sup>. Contrairement au régionalisme européen qui érige le respect du droit communautaire en règle première de l'intégration, les États membres des différentes organisations régionales d'AL se sentent libres de s'écarter des règles communes, notamment, en période de conjoncture difficile.

Dans ces conditions, un approfondissement plus poussé des projets régionaux s'avère difficilement réalisable. D'autant que, contrairement à l'intégration européenne, la relation de hiérarchie entre les règles communautaires et celles du droit interne des pays membres des

---

<sup>23</sup> L'élection du PARLASUR au suffrage universel avance à petits pas. Bien que les États aient jusqu'en 2020 pour élire leurs représentants respectifs, le Conseil du marché commun a pris une décision en 2011 pour avancer cette date à 2014. Actuellement, seuls le Paraguay et l'Argentine ont élu leurs représentants respectivement en 2008 et 2015 ; ce qui crée pour le moins une situation cocasse. Dans un premier temps, 122 élus nationaux (37 brésiliens, 26 argentins, 23 vénézuéliens, 18 paraguayens et 18 uruguayens) devaient siéger au PARLASUR en attendant les élections directes. Une fois ces élections directes organisées, le nombre de représentants du PARLASUR passerait à 187 (75 brésiliens, 43 argentins, 33 vénézuéliens, 18 paraguayens et 18 uruguayens). Étant donné que l'Argentine a élu ses représentants et que le Brésil ne l'a pas encore fait, le premier se retrouve au PARLASUR avec plus d'élus (43) que le second (37) alors que ce dernier est cinq fois plus peuplé que l'Argentine ; Pablo Riveros, « PARLASUR : los nevos representantes argentinos asumirán en 2016 », *Parlamentario.com*, <http://www.parlamentario.com/noticia-82899.html> (consulté le 19 janvier 2016).

<sup>24</sup> Magalhães, M., « Parlamentarios buscan definir, en Montevideo, camino para reconstrucción del PARLASUR », *Senado Federal*, 23 août 2013, [www12.senado.gov.br](http://www12.senado.gov.br) (consulté le 20 janvier 2016).

<sup>25</sup> Phillips Nicola and Prieto G. C., « The demise of new regionalism », in Alex Warleigh-Lack *et al.*, *New regionalism and the European Union ?*, Londres, Routledge, p. 154 et sq.

groupements d'AL n'est pas clairement explicitée. En outre, bien que les normes juridiques doivent faire l'objet d'une « internalisation » – ou pour reprendre le jargon européen d'une « transposition » – dans les droits nationaux, les systèmes juridiques régionaux sont généralement dépourvus de mécanismes d'applicabilité directe ; ce qui ralentit fortement les processus. Les États latino-américains éprouvent donc la plus grande difficulté à transposer le droit communautaire en droit interne<sup>26</sup>. Ces différentes difficultés s'expliquent sans doute par le manque de volonté des États de faire des groupements des communautés de droits contraignantes pour les États.

Dès lors, étant donné que les autorités nationales se réservent une grande liberté d'action pour prendre des mesures unilatérales (établissement de barrières commerciales, retrait momentané d'union douanière, dévaluation compétitive non concertée) sans être inquiétées, les projets collectifs se retrouvent souvent à la merci d'après différends économiques, commerciaux ou politiques intrarégionaux. Cette situation amène parfois les États à s'interroger sur le bien-fondé de l'organisation régionale à laquelle ils appartiennent. La plupart du temps, ces conflits sont résolus – non sans laisser des stigmates – au plus haut niveau politique, c'est-à-dire par l'intervention active des présidents des États membres ; ce qui contribue à politiser la moindre controverse intrarégionale. Le régionalisme se démarque donc par son intergouvernementalisme et présidentielisme. Toutefois, le présidentielisme peut également rencontrer des limites. En effet, quand les différends ne sont pas résolus, cela peut occasionner des transfuges : certains États quittent une organisation pour en rejoindre une autre comme en témoigne le cas du Venezuela qui après trente-cinq ans d'adhésion à la CAN s'est retiré pour rejoindre le MERCOSUR. Cela peut également amener certains États d'une même organisation régionale à s'associer à des pays extérieurs à ce groupement pour créer un nouveau bloc régional. C'est le cas de la Colombie et du Pérou qui se sont associés au Chili et Mexique pour créer l'Alliance du Pacifique, alors qu'ils sont liés à la Bolivie et à l'Équateur par leur appartenance respective à la Communauté andine.

### **3.2. Convergences idéologiques, divergences régionales**

Ces dernières années ont été synonymes de changement politique en AL. En effet, durant les années 2000, le continent a vu accéder au

---

<sup>26</sup> On considère, par exemple, qu'en ce qui concerne le MERCOSUR seule la moitié des règles communautaires édictées ont été internalisées dans le droit national des pays membres du MERCOSUR ; Canta Yoy, C., « Las licencias previas no automáticas en el MERCOSUR », *Container*, 55, juin 2010, [http://www.revistacontainer.com/home\\_f.php/](http://www.revistacontainer.com/home_f.php/) (consulté le 19 janvier 2016).

pouvoir un grand nombre de gouvernements de sensibilité progressiste. Cette transformation du paysage politique est survenue dans un contexte de double crise socio-économique et de la représentation politique. Bien qu'il y ait sur le continent autant de gauches que de gouvernements, les processus d'alternance politique ont suscité à des degrés différents une nouvelle légitimité pour l'État dans les affaires économiques, un intérêt renouvelé pour le marché national, un refus de la croissance sans un minimum de solidarité sociale, une nouvelle stratégie en matière de politique extérieure exaltant l'autonomie nationale et une contestation de la prééminence des grandes puissances ainsi qu'une distanciation par rapport aux acteurs et organismes internationaux (FMI, BM) ayant dicté les politiques économiques monétaro-libérales de la décennie précédente.

La convergence et l'homogénéisation idéologique suscitée par ce tournant dit à « gauche » ont initialement été interprétées comme des facteurs potentiellement favorables au phénomène régional<sup>27</sup>. D'aucuns ont même cru voir la naissance d'une dynamique de rapprochement régional de type post-libéral<sup>28</sup>. Il est vrai que dans la foulée du virage progressiste, le continent a vu émerger des initiatives régionales dont la variable fédérative dominante n'est pas le libéralisme économique et commercial comme en témoigne, par exemple, la mise en place de la Banque du Sud, de l'ALBA, du Conseil sud-américain de défense ou du Conseil sud-américain de la santé. C'est aussi le cas de la CELAC dont l'ambition principale consiste à disposer de mécanismes de concertation politique afin que l'AL et les Caraïbes puissent désamorcer les tensions régionales sans le concours d'acteurs extérieurs et s'exprimer d'une seule voix dans les affaires internationales.

Mais est-ce une preuve de la bonne santé du régionalisme latino-américain ? En réalité, cette inflation d'initiatives régionales doit être interprétée moins comme la capacité d'un continent à développer un régionalisme au projet collectif clair et cohérent porté par des institutions et stratégies communes que comme une fuite en avant d'une région qui ne trouvant pas la volonté politique d'approfondir et faire fonctionner efficacement les schémas régionaux existants fait le choix d'en créer des nouveaux. Dès lors, de nombreux pays d'AL sont aujourd'hui membre

---

<sup>27</sup> Courrier International, « Révolution en Amérique latine », *Courrier International*, 794, 19-25 octobre 2006 ; Bruschtein, L., « El giro a la izquierda », *Página 12*, 4 février 2006 ; Sotelo, I., « La izquierda en América Latina », *El País*, 6 janvier 2006.

<sup>28</sup> Sanahuja, J. A., « Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina », in *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7, 2009 ; Riggirozzi, P., « Reconstructing regionalism : what does development have to do with it ? », in Riggirozzi, P. et Tussie, D. (dir.), *op. cit.*



de plusieurs organisations régionales<sup>29</sup>. Ce phénomène d'« allégeances » régionales multiples – qu'on croyait réservé à l'Afrique<sup>30</sup> – contribue à créer un labyrinthe confus de projets régionaux. Il est vrai que certaines de ces organisations sont parvenues à dissoudre quelques dissensions dans la région telles que l'UNASUR qui a contribué à désamorcer les tensions entre la Colombie et le Venezuela en 2008, à dénouer la crise politique interne en Bolivie (2008) ou à défendre la démocratie en Équateur (2010)<sup>31</sup>.

Toutefois, l'AL fait face à un nombre croissant de tensions et divergences interétatiques qui parasitent et empêchent les projets collectifs d'avancer. Ces dissensions s'expliquent en grande partie par la recrudescence du nationalisme et les aspirations gouvernementales à la souveraineté économique territoriale qui accompagnent cette « gauche continentale ». Un grand nombre de gouvernements progressistes élus sur la base d'un programme de justice sociale et de lutte contre la pauvreté compte sur le recouvrement de la souveraineté énergétique afin que leurs États respectifs dégagent davantage de marge de manœuvre dans le domaine de la politique économique et sociale ainsi que dans les affaires diplomatiques face aux intérêts des acteurs étrangers. Les politiques de nationalisation ne se limitent pas seulement aux secteurs énergétiques (pétrole, gaz) ; elles touchent aussi les banques, l'industrie du ciment, les compagnies d'aviation ou les télécommunications. D'ailleurs, ces politiques sont de plus en plus accompagnées de mesures protectionnistes et parfois même d'expropriation. Dès lors la convergence idéologique issue du tournant à gauche ne facilite pas nécessairement la marche du régionalisme en AL<sup>32</sup>.

### **3.3. Divergences idéologiques, concurrences régionales**

Cette restructuration de la scène latino-américaine a pour effet de reconfigurer les alliances stratégiques et partant modifie le régionalisme

---

<sup>29</sup> Voici quelques exemples : le Nicaragua appartient au SICA, à l'ALBA et au CELAC ; le Venezuela à l'ALBA, au MERCOSUR, à l'UNASUR et au CELAC ; la Colombie et le Pérou à la CAN, à l'Alliance du Pacifique, à l'UNASUR et au CELAC ; la Bolivie et l'Équateur à la CAN, à l'ALBA, à l'UNASUR et à la CELAC.

<sup>30</sup> À sujet voir les contributions respectives de Georges Mulumbeni, Mwayila Tshiyembe et Japhet A. Anafak dans le présent ouvrage.

<sup>31</sup> Romero, S., « Settling of Crisis Makes Winners of Andes Nations, While Rebels Lose Ground », *The New York Times*, 9 mars 2008 ; Shifter, M., « The Shifting Landscape of Latin American Regionalism », *Current History*, 111, 742, février 2012 ; Tokatlian, J. G., « América del Sur, ante el impulso imperial », *La Nación*, 10 juillet 2013.

<sup>32</sup> Santander, S., « El “giro a la izquierda” en América Latina : Fragmentación y recomposición de la geopolítica regional », *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 4, 7, 2009.

en AL comme en témoigne la création récente de l'Alliance du Pacifique (AP). Cette dernière est le résultat de divergences politico-idéologiques qui traversent le continent entre les tenants de la « gauche continentale » et ceux qui s'en distancient, comme en témoignent les divisions au sein de la Communauté andine : contrairement à la Bolivie et à l'Équateur, la Colombie et le Pérou préconisent un modèle de développement libéral. Ces derniers sont idéologiquement proches du Chili et du Mexique ce qui les a amenés à créer l'AP<sup>33</sup>. Ce nouveau projet collectif constitue à certains égards une tentative de retour aux principes du « régionalisme ouvert » dans le sens où le projet de société de ses États membres repose sur l'idée que le développement, la croissance et la prospérité socio-économiques ne peuvent passer que par la revalorisation de l'initiative privée, des politiques de libéralisation des biens, services et investissements ainsi que par l'insertion des économies nationales dans la concurrence mondiale et plus particulièrement en Asie Pacifique<sup>34</sup>.

L'AP constitue une revalorisation des politiques du « consensus de Washington » et partant se veut une réaction et une réponse aux politiques économiques nationalistes et protectionnistes qui ont proliféré ces dernières années et affecté le régionalisme latino-américain. D'ailleurs, les pays fondateurs de l'Alliance ont dès le départ veillé à lui construire une image non pas de *stumbling bloc* mais de *building bloc* « ouvert sur le monde », « dynamique » et à la « réalité concrète ». Pour ce faire, une savante politique de communication a été mise en place. Celle-ci a permis à l'AP de se faire rapidement connaître tant en AL qu'à l'extérieure comme un groupement régional qui intègre un tiers des habitants du continent (209 millions), accapare 26 % de la totalité des investissements directs étrangers destinés à l'AL et représente 50 % des exportations latino-américaines et 35 % du PIB de la région. Cette stratégie communicationnelle a pour vocation de présenter l'AP comme le « nouveau moteur de l'économie régionale » et comme une alternative aux autres groupements régionaux existants. En effet, bien que ses États fondateurs se défendent d'avoir créé l'Alliance « contre quelqu'un », ils insistent pour dire qu'elle « n'est pas rhétorique »<sup>35</sup> et qu'elle « ne constitue pas une intégration romantique

<sup>33</sup> Le président péruvien actuel, Ollanta Humala, fait partie de la « gauche continentale ». Toutefois, il n'a ni remis en question les accords de libre-échange signé par son prédécesseur (Alan García) respectivement avec les États-Unis et l'UE ni la participation du Pérou à l'Alliance du Pacifique. Sa politique économique se démarque plus par la continuité que par la rupture avec le gouvernement précédent ; Toche, E., *Perú hoy. La gran continuidad*, Lima, Desco, 2012.

<sup>34</sup> Alianza del Pacífico, *¿Que es la Alianza ?*, 2013, <http://alianzapacifico.net/> (consulté le 20 janvier 2016).

<sup>35</sup> Santos, J. M., « Declaración del Presidente Juan Manuel Santos al término de la VII Cumbre de la Alianza del Pacífico », *Presidencia de la República*, 23 mai 2013.

ou poétique [mais] une intégration réaliste face au monde et envers le monde »<sup>36</sup>. Il s'agit là d'un message à peine voilé à l'ALBA et à son instigateur, le Venezuela, qui a longtemps mobilisé ses pétrodollars pour coopter des gouvernements idéologiquement proches dans le but de freiner le rôle des États-Unis et de ses acteurs économiques sur le continent, mais aussi pour développer un système régional d'échanges de types trocs et donations afin de promouvoir dans la région un modèle de développement qui s'oppose aux réformes monétaire-libérales et qui ne limite pas l'action régulatrice de l'État dans les affaires économiques<sup>37</sup>.

Les États membres souhaitent également ériger l'AP en contrepoids au MERCOSUR et à l'influence brésilienne en AL. En ce qui concerne le MERCOSUR, l'AP se verrait bien prendre sa place comme nouveau fer-de-lance du régionalisme en AL. Le contexte est plutôt favorable à ce dessein puisqu'après avoir longtemps accaparé l'attention et l'intérêt des acteurs publics et privés internationaux, le MERCOSUR perd de plus en plus son attractivité du fait qu'il souffre des mesures protectionnistes (tarifs douaniers, taxes, restrictions commerciales) que les États membres – en particulier l'Argentine et le Brésil – se sont appliquées entre eux, surtout durant cette dernière décennie. Mais la création de l'AP reflète aussi les inquiétudes que suscite l'expansion brésilienne sur le continent. En effet, l'AP est destinée à donner plus d'espace et de visibilité à ses membres face à un Brésil qui a fait de l'Amérique du Sud un espace de prédilection pour construire et consolider son statut de puissance, et projeter ses intérêts tant économiques que politiques sur la scène internationale<sup>38</sup>. Autrement dit, les membres de l'AP comptent sur leur nouvelle alliance pour améliorer leur position face au Brésil et en rapport avec les économies de l'Asie Pacifique.

Dans cette concurrence, l'AP engrange des résultats. Elle réussit rapidement à susciter l'intérêt de pays d'Amérique du Nord (Canada, États-Unis), d'Asie (Chine, Corée du Sud, Inde, Indonésie, Japon, Singapour, Thaïlande), du Caucase (Géorgie), des Caraïbes (Haïti, République dominicaine, république Trinité-et-Tobago), d'Océanie (Australie, Nouvelle-Zélande), d'Europe (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse), du Maghreb (Maroc) ou du

---

<sup>36</sup> Ambassade mexicaine à Belize, *Pacific Alliance*, <http://embamex.sre.gob.mx/belice/index.php/en/activities-a-notices/780> (consulté le 3 septembre 2013).

<sup>37</sup> L'ensemble de ces politiques est aujourd'hui sérieusement menacé par la chute prolongée du prix du pétrole, la crise aiguë de l'économie vénézuélienne et la large victoire de l'opposition aux élections législatives au Venezuela de décembre 2015.

<sup>38</sup> Santander, S., « Le Brésil et ses aspirations au statut de puissance : autoperception, capacités, reconnaissance internationale », in Santander, S., *L'émergence de nouvelles puissances : vers un système multipolaire ?* Paris, Ellipses, 2009, pp. 51-88.

Moyen-Orient (Turquie, Israël) qui deviennent des membres observateurs de l'Alliance. Elle parvient aussi à susciter un effet d'attraction auprès d'États d'AL appartenant à d'autres groupements régionaux. C'est le cas du Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Panama et du Costa Rica qui appartiennent au SICA. Alors que les trois premiers se sont vu octroyer le statut d'observateur, les deux derniers négocient leur adhésion à l'AP. L'Équateur, membre de l'ALBA, s'est rapproché de l'AP en devenant membre observateur. Cet effet d'attraction s'exerce également sur certains pays du MERCOSUR. C'est le cas du Paraguay. Jusqu'avant l'arrivée en décembre 2015 du gouvernement argentin de centre droit, les autorités paraguayennes se sont senties diplomatiquement isolées suite à la suspension temporaire de leur pays en 2012 du MERCOSUR et de l'UNASUR<sup>39</sup> ; ce qui les a amenées à manifester leur intérêt à intégrer l'AP. Pour le moment le Paraguay a obtenu le statut de membre observateur. De même pour l'Uruguay qui se sent enclavé au sein du MERCOSUR et pris en tenaille par les mesures protectionnistes adoptées ces dernières années par les deux grands. En acceptant de devenir un membre observateur de l'AP, Montevideo espère pouvoir se forger une nouvelle marge de manœuvre dans sa projection commerciale extérieure. Enfin, le président argentin de centre droit, Mauricio Macri, entend réinsérer l'Argentine dans la mondialisation et la rapprocher aussi bien des États-Unis et de l'Union européenne que des acteurs latino-américains ayant un agenda socio-économique néolibéral, raison pour laquelle il voit avec beaucoup d'intérêt l'AP et a commencé à manœuvrer pour que le MERCOSUR prenne un virage libéral peu ou prou similaire à celui de l'AP<sup>40</sup>.

L'AP pose un véritable défi à tous ceux en AL qui avaient souhaité maintenir les États-Unis à l'extérieur des affaires latino-américaines. La remise en question du néolibéralisme, la crise socio-économique ainsi que la montée du nationalisme économique et du radicalisme politique

---

<sup>39</sup> Accusé d'avoir « mal rempli ses fonctions », le président de gauche, Fernando Lugo, fut destitué en juin 2012 par le Parlement paraguayen au profit de son vice-président, Frederico Franco, qui était appuyé par les principaux partis de la droite paraguayenne. Considérant que la procédure de destitution a fait fi des « éléments les plus élémentaires de démocratie », les membres du MERCOSUR et de l'UNASUR décidèrent de suspendre le Paraguay de leurs institutions respectives jusqu'à l'organisation de nouvelles élections présidentielles. Cette suspension fut accompagnée de l'adhésion du Venezuela chose que le congrès du Paraguay se refusait de soutenir. Après avoir organisé des élections présidentielles en avril 2013, le Paraguay fut invité à reprendre sa place au sein du MERCOSUR et de l'UNASUR. Mais le gouvernement de droite issu de ces élections a gardé des ressentiments, notamment, à l'égard de ses pays partenaires du MERCOSUR suite à l'épisode de l'exclusion momentanée du Paraguay de cette organisation.

<sup>40</sup> Vommaro, G., « La hegemonía progresista desafiada por las nuevas fuerzas de derecha : el contraataque », *El Dipló*, janvier 2016, pp. 4-5.



en AL durant les années 2000 combinées à l'échec du projet américain de créer une Zone de libre-échange de l'Alaska à la terre du feu (ZLEA) avaient fait reculer le leadership intellectuel et moral que les États-Unis avaient réussi à exercer sur le continent depuis la fin de la guerre froide. Mais l'AP ressuscite d'une certaine façon l'esprit du projet de ZLEA et devient un nouvel instrument de diffusion de l'influence américaine dans la région. Il est vrai que l'AP s'est créée sur la base des accords de libre-échange (ALE) bilatéraux que ses membres avaient contractés entre eux. Toutefois, ces ALE sont inspirés des accords que chaque membre de l'AP a signés avec les États-Unis et calqués sur les normes et thèmes de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)<sup>41</sup> qui avait servi de référence pour créer la ZLEA. À certains égards, l'AP est une réplique de l'ALENA<sup>42</sup>. D'ailleurs, les États-Unis ont dès le départ encouragé l'initiative et manifesté un intérêt à se rapprocher de celle-ci. L'AP est perçue à Washington comme un levier potentiellement très utile dans le déploiement de sa stratégie visant à élaborer des mégablocs commerciaux tels que le *Transpacific Partnership* (TPP)<sup>43</sup> ou le *Transatlantic Partnership* (TTIP)<sup>44</sup> qui doivent aux yeux des EU constituer des contreponds aux puissances émergentes comme la Chine ainsi qu'un canal pour intégrer la planète dans un cadre fait de normes et de comportements inspiré du modèle américain.

## **Conclusions**

L'AL est certainement l'un des continents le plus dynamique en matière d'initiatives régionales. Le régionalisme n'a eu de cesse de structurer la scène politique et économique latino-américaine. En réalité, l'idéal de coopération régionale reste indissociable de l'identité même de l'AL même si l'intensité des aspirations à des projets collectifs change à travers le temps. La nature et la profondeur des projets régionaux varient également. Le nouveau régionalisme qui émerge au début des années 1990 en AL se voudra multidimensionnel et ouvert à l'économie mondiale. Il permettra un développement des échanges économiques et commerciaux et permettra de désamorcer certaines tensions et conflits. Il constituera un espace pour l'action et sera façonné par le rôle exercé tant par les acteurs politiques et économiques locaux qu'internationaux.

---

<sup>41</sup> Sur l'ALENA voir la contribution de Christian Deblock dans le présent ouvrage.

<sup>42</sup> Les dimensions commerciales, normatives et institutionnelles de l'AP sont fort semblables à celles de l'ALENA.

<sup>43</sup> Sur le TPP voir la contribution d'Antonios Vlassis dans le présent ouvrage.

<sup>44</sup> Sur le TTIP voir la contribution de René Schwok dans le présent ouvrage.

Toutefois, le nouveau régionalisme d'AL est moins un phénomène d'intégration que de coopération du fait qu'il fait face à certaines limites, faiblesses et fragilités sérieuses. Celles-ci s'expliquent par les chevauchements des projets régionaux dus aux adhésions multiples des États et les transfuges improvisés, par la rivalité entre certains pays, par les difficultés à faire respecter les engagements collectifs, à faire fonctionner les institutions existantes et à tempérer la grande liberté d'action dont disposent les autorités nationales.

Contrairement aux prévisions, la convergence idéologique opérée à la suite du tournant à gauche n'a pas suscité un approfondissement des projets régionaux car le contenu national et nationaliste des politiques gouvernementales a plutôt généré de fortes contradictions au sein des multiples groupements qui, à leur tour, donnent lieu à de nouveaux projets collectifs comme en témoigne l'Alliance du Pacifique. Le continent est plus hétérogène que jamais. Sa reconfiguration politique a fait émerger une concurrence entre différentes organisations régionales qui rivalisent pour être le fer-de-lance du régionalisme en AL. Ceci étant, malgré ses faiblesses, changements, retour en arrière, le régionalisme en AL demeure un phénomène permanent à l'agenda politique des pays du continent.



# Eclairage sur les Négociations

Numéro 4 - Volume 10

Juin 2011

Disponible sur

[www.ictsd.net/news/tn](http://www.ictsd.net/news/tn)

[www.ecp.eu-trade.org/eclairage](http://www.ecp.eu-trade.org/eclairage)

## Sections permanentes

- 2 Editorial
- 2 Nouvelles et publications  
En bref
- 13 Aperçu sur l'OMC
- 14 Le point sur les APE
- 16 Calendrier et publications

## A l'affiche ce mois

- 1 **Une approche locale de l'intégration régionale en Afrique, ou comment sortir des sentiers battus européens**

*Peter Draper*

- 4 **Garantir les préférences tarifaires pour les pays en voie de développement**

*Lorand Bartels et Christian Häberli*

- 6 **La BEI, les intermédiaires financiers et l'Afrique**

*Antonio Tricarico*

- 8 **L'APE UE-CARIFORUM et l'égalité des sexes: analyse des effets potentiels**

*Judith Wedderburn*

- 10 **L'influence grandissante des pays « BRIC » en Afrique : Comment l'Europe doit-elle réagir ?**

*Stephen Kingah*

- 12 **L'importance d'un meilleur accès aux marchés de l'UE pour l'industrie agro-alimentaire sud-africaine**

*Rudj Richards*

## Une approche locale de l'intégration régionale en Afrique, ou comment sortir des sentiers battus européens

**Peter Draper**

Le soutien à l'intégration régionale africaine a la cote, tant auprès des élites du continent que de ses partenaires internationaux de développement. L'objectif déclaré de l'Union africaine de mettre en place un programme d'intégration économique au niveau continental, la Communauté économique africaine, d'ici 2028, témoigne de cet engouement. Le G20 a aussi exprimé vouloir soutenir l'intégration économique africaine lors du sommet de Séoul.

L'intégration économique africaine souffre cependant d'une longue liste de problèmes, allant du chevauchement des sous-ensembles régionaux aux engagements non respectés, sans oublier le problème des objectifs irréalistes.

Il convient par conséquent de réexaminer les fondements conceptuels de ces efforts d'intégration, et particulièrement leurs origines très fortement européennes. Mon inquiétude concerne la dominance qu'exerce le modèle d'intégration Européen sur l'approche qu'a adoptée l'Afrique sub-saharienne en la matière.

De mon point de vue, le modèle principalement suivi par l'Afrique sub-saharienne cherche à reproduire les caractéristiques du modèle européen, mais ne convient pas, en tant que tel, aux capacités des régions africaines, et risque donc de faire plus de mal que de bien.

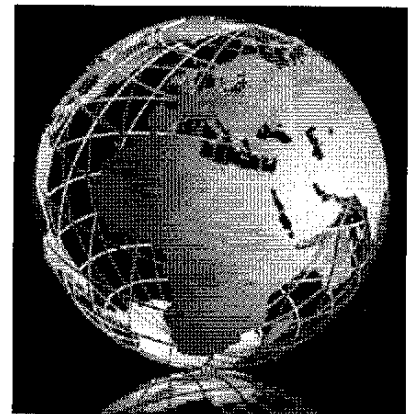
### Les aspects politiques de l'intégration économique africaine

L'argument politique venant appuyer la mise en place d'une intégration économique régionale repose principalement sur des questions de sécurité et de paix. Le modèle de référence est essentiellement européen, et porte plus spécifiquement sur les origines mêmes de la Communauté européenne, c'est-à-dire sur la gestion des relations franco-germaniques après la première et seconde guerre mondiale. La construction de l'édifice institutionnel européen visait à établir un maillage de relations économique entre ses États constitutants afin de gérer la compétition pour les ressources naturelles et de promouvoir une création mutuelle de richesse. L'établissement d'une gouvernance démocratique en Allemagne en était une condition préalable essentielle.

L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) repose sur des fondements idéologiques similaires, et le rôle d'États puissants (les États-Unis au sein du GATT, la France et l'Allemagne pour l'UE) a été déterminant à la réussite des deux régimes.

Ceux-ci sont restés essentiellement intergouvernementaux plutôt que supranationaux, bien que l'UE exerce un niveau plus élevé de supranationalité en matière de réglementation du marché commun.

La réussite de l'UE en matière de gestion des conflits interétatiques, à travers son projet de « paix libérale », constitue naturellement un exemple de référence dont on presse les pays en voie de développement de s'inspirer. Les pays africains sont d'autant plus sensibles à cette influence du



fait de leurs liens passés et présents avec l'Europe, à travers le commerce, l'investissement et l'aide au développement.

La promotion du paradigme de la « paix libérale » ne va cependant pas de soi pour beaucoup d'états africains. Nombre d'entre eux sont dirigés par d'anciens mouvements de libération ou des gouvernements autoritaires de parti unique. La gouvernance reste donc une préoccupation constante ; la construction d'États nationaux viables constitue encore un défi pour ces États.

En outre, compte tenu de la relative « jeunesse » des États de la région, les dirigeants de plusieurs de ces pays sont réticents à l'idée de créer pour de bon certaines de leurs prérogatives à des institutions régionales. Il n'est donc pas surprenant que les déclarations faites au niveau des chefs d'État ne soient souvent pas suivies d'une mise en œuvre pratique nécessitant un transfert effectif de souveraineté au niveau régional.

Les États africains se montrent néanmoins de plus en plus préoccupés par les risques d'insécurité transfrontalière générés par les problèmes de gouvernance de leurs voisins, en témoigne la volonté de remplacer la notion de « souveraineté forte » (au titre de laquelle toute interférence dans les affaires d'un autre État membre est expressément interdite) par des régimes autorisant une intervention étrangère dans certaines circonstances définies. Les accords politiques du Kenya et du Zimbabwe, conclus respectivement en 2008 et 2009, sont la preuve, malgré toutes leurs imperfections, de ce nouveau paradigme, tout comme le soutien africain à la récente intervention libyenne au sein du Conseil de sécurité de l'ONU.

L'intégration économique régionale globale en Afrique doit donc être essentiellement intergouvernementale, avec un minimum d'aspirations supranationales. En outre, un leadership fort est nécessaire pour mener à bien la réalisation d'un ordre du jour même minimaliste. Mais quel doit-être le contenu de cet ordre du jour ?



International Centre for Trade  
and Sustainable Development

European Centre for Development  
Policy Management

**ecdpm**



### Les aspects économiques de l'intégration économique régionale en Afrique

Selon la CNUCED, les échanges commerciaux des pays d'Afrique sub-sahariennes s'effectuent principalement avec les pays développés dont provient la majeure partie des investissements étrangers reçus, bien qu'il y ait eu au cours des dernières années une certaine diversification en direction des marchés émergents, notamment vers la Chine. La plus grande partie des exportations extra-régionales est constituée de matières premières non différenciées n'étant généralement pas utilisés dans les chaînes d'approvisionnement régionales en raison du grave sous-développement du secteur industriel. Il n'est donc pas surprenant de constater que les niveaux agrégés d'échanges intra-régionaux africains restent parmi les plus faibles au monde, aux alentours de 10%.

Le principal obstacle à la diversification économique de l'Afrique est le niveau excessivement bas de développement économique. L'intégration avec des voisins souffrant du même problème peut en atténuer les effets dans une certaine mesure, en favorisant la spécialisation dans le commerce des matières premières, et en encourageant l'agriculture de subsistance et les industries naissantes à produire pour des marchés plus larges. Mais cet aspect des choses ne présente pas le même potentiel qu'une intégration avec des marchés extérieurs plus larges et dynamiques pour passer outre à cet obstacle.

Les partisans de la « nouvelle géographie économique » avancent de plus des arguments solides à l'encontre de la promotion des programmes d'intégration économique sud-sud entre pays en voie de développement. Ces arguments portent essentiellement sur le risque de concentration industrielle dans certains pays, ou dans certaines agglomérations, susceptible de générer au fil du temps des tensions politiques considérables, qui viendraient compromettre les processus d'intégration.<sup>(1)</sup> Ce processus a constitué un facteur important de l'effritement de la première Communauté de l'Afrique de l'Est, le Kenya attirant les implantations industrielles nouvelles et les délocalisations intra régionales au détriment de l'Ouganda et de la Tanzanie. Il explique également en partie les raisons pour lesquelles l'Afrique du Sud continue de « dédommager » ses partenaires d'union douanière pour leur adhésion à la SACU. Ces aspects soulèvent également des questions cruciales concernant les limites d'un leadership régional fort pour la conduite des efforts d'intégration économique en Afrique.

Il existe néanmoins des difficultés économiques liées à la fragmentation des États en Afrique. Personne ne sait par exemple quels sont les volumes d'échanges informels non enregistrés traversant les frontières. Une fraction substantielle de l'activité économique des pays pauvres échappe au radar des statistiques officielles, et souffre souvent de politiques mal conçues s'appuyant sur l'idée fautive que l'économie informelle n'est pas productive.<sup>(2)</sup> Les mesures de facilitation du commerce régional peuvent donc non seulement permettre d'augmenter le volume des échanges, mais également d'officialiser une partie de ceux-ci.

La fourniture de biens publics au niveau régional, en matière notamment de coordination politique et/ou réglementaire, mais plus particulièrement sous forme d'infrastructures destinées aux réseaux de services (énergie, financements, télécommunications, transports), solidement ancrés dans un programme de facilitation des échanges, a un rôle important à jouer pour surmonter les difficultés de développement.

Pris individuellement, les marchés africains sont très petits<sup>(3)</sup> alors que le regroupement des marchés par le biais d'une intégration économique régionale permet en principe des économies d'échelle plus importantes et apporte la

possibilité d'un partage régional de la production, bien qu'il présente le double risque d'agglomération et de détournement des courants commerciaux.<sup>(4)</sup> Sachant que les marchés de petite taille sont vulnérables à l'emprise des monopoles, pouvant ainsi décourager l'investissement, l'élargissement des marchés peut minimiser ce problème en offrant la perspective d'une concurrence plus ouverte.

Globalement, bien que l'intégration régionale en Afrique puisse générer des résultats nets positifs, elle n'est pas de nature à stimuler le développement économique à la manière de la croissance économique de l'Europe ou de l'Est asiatique. Elle doit au contraire être soutenue par une intégration économique nord-sud jouant sur les avantages comparatifs de la région. Elle doit également promouvoir la convergence des revenus, ainsi que les transferts au fil du temps de connaissance des pays développés vers les pays en développement.<sup>(5)</sup> Bien que cette approche semble à première vue « condamner » les pays africains au statut de fournisseurs éternels de produits primaires pour les marchés du nord, une telle conclusion fait l'hypothèse d'un avantage comparatif statique – ce qui n'est clairement pas le cas. On peut formuler l'hypothèse que c'est à travers les échanges et contacts commerciaux avec les régions dynamiques du monde que les pays en développement développent et diversifient leurs économies.

Ces courants sous-jacents vont dans le sens d'un programme limité d'intégration économique régionale, adapté aux capacités régionales. Pour résumer, un tel programme devrait comprendre trois éléments essentiels : l'encouragement des gains de productivité à travers l'élargissement des marchés régionaux par la mise en place de zones de libre-échange (ZLE), la facilitation des échanges commerciaux, et la fourniture de biens publics régionaux, notamment en ce qui concerne les infrastructures de réseaux de services. Une question essentielle reste de savoir comment soutenir et encourager les leaders régionaux dans une perspective d'entraînement régional sur le long terme.

### Conclusions

Quatre grandes conclusions peuvent être tirées de l'exposé des aspects politiques de l'intégration économique régionale en Afrique :

1. Il existe une fracture majeure entre la nature idéologique des États d'Afrique sub-saharienne et celle des États européens qui limite fortement les possibilités de construction d'un programme de « paix libérale » au moyen des outils de l'intégration économique.
2. De nombreux États d'Afrique sub-saharienne ne disposent pas des capacités nécessaires pour la gestion des processus de développement, sans parler de leur engagement dans des structures institutionnelles complexes d'intégration économique se plaçant dans la lignée du modèle européen.
3. Le rôle des États africains faisant figure de leaders régionaux n'en reste pas moins essentiel ; mais à l'exception de l'Afrique du Sud, aucun d'entre eux ne semble avoir la capacité de prendre en charge des Communautés Économiques Régionales (CER) adaptés.
4. Il existe une certaine volonté de remplacer une « souveraineté forte » par une « souveraineté flexible », qui servirait à un agenda de bonne gouvernance. Mais s'il s'agit de la pierre d'angle de la politique sur laquelle pourraient s'édifier des CER durables, celles-ci devront se construire sur une base d'inter-gouvernementalisme, et non sur des structures supranationales exigeant d'importantes concessions de souveraineté.

Cinq grandes conclusions peuvent être tirées de l'exposé des aspects économiques de l'intégration économique régionale en Afrique :

1. L'élargissement des marchés régionaux pourrait au final favoriser une dynamique de développement économique à travers des possibilités accrues d'expansion de la division du travail et de spécialisation correspondante.
2. Les possibilités de regroupement offrent également des perspectives prometteuses en termes de fourniture d'infrastructures de réseaux de service qui demeureraient sinon insuffisantes au niveau national.
3. Ces réalisations devront être soutenues par un programme de facilitation des échanges commerciaux et par l'accent mis sur les réglementations concernant les infrastructures de réseaux, plutôt que sur une harmonisation en tant que telle des approches politiques. L'approche actuelle d'intégration au moyen d'arrangements formels, notamment d'unions douanières et de leurs tarifs extérieurs communs, soulève d'importants problèmes de coordination des politiques entre des États aux intérêts industriels souvent diamétralement opposés et limités dans leurs possibilités d'harmonisation de leurs politiques industrielles.
4. La mesure dans laquelle les leaders régionaux sont susceptibles de faire avancer l'intégration régionale en Afrique reste très limitée. Ils doivent néanmoins faire la preuve de leur bonne foi à travers la prise en charge des CER, notamment par l'octroi d'un accès préférentiel à leurs marchés.
5. Ces différents enjeux montrent eux-aussi qu'une approche différente est susceptible de s'avérer plus adaptée qu'une intégration institutionnelle formelle de type européen. De plus, l'intégration économique régionale n'est pas une panacée pour les États africains ; la poursuite d'une intégration économique avec des partenaires du nord reste indispensable pour pouvoir profiter des avantages dynamiques d'une plus grande ouverture.

### Auteur

Peter Draper est agrégé supérieur de recherche au sein de l'Institut sud-africain des affaires internationales (SAIIA : South African Institute of International Affairs) et membre non-résident du Centre de l'OCDE pour le développement.

Pour plus d'informations sur ce thème, veuillez consulter l'article de Colin McCarthy dans *Éclairage* Vol.9, n°7 (2010) intitulé « Reconsidérer le paradigme de l'intégration régionale africaine ».

Cet article est issu d'un document de discussion plus complet, intitulé « Rethinking the (European) Foundations of African Economic Integration: A Political Economy Essay » et disponible sur : <http://www.oecd.org/dataoecd/18/59/46013902.pdf>. Toutes les références utilisées dans le cadre de cet article peuvent être trouvées dans ce document de discussion plus détaillé.

### Notes

1. Les programmes d'intégration nord-nord ne souffriront pas de l'agglomération puisque les échanges intersectoriels constituent une caractéristique solidement établie de ces arrangements; de la même manière, les échanges intersectoriels constituent la base des programmes nord-sud.
2. Bauer, 2000
3. Collier and Venables, 2003
4. Les partisans de la théorie stratégique du commerce ajouteraient que celle-ci offre également la possibilité de construire des industries compétitives au plan régional, voire même au plan mondial. Cependant, vue que cette théorie porte sur des industries mondiales par nature, elle n'est de mon point de vue applicable que de manière très limitée (voire même pas du tout) au contexte africain.
5. L'accession en plusieurs vagues de pays relativement pauvres à l'Union européenne apporte la preuve tangible de ces effets de convergence.

---

# L'intégration régionale en Afrique: Un processus déjà ancien... pour quels résultats?

*A integração regional em África: Um processo antigo..., para que resultados?*

Simão L. Makiadi

---

## NOTE DE L'ÉDITEUR

Recepção do manuscrito: 25/01/2017,

Conclusão da revisão: 16/03/2017

Aceite para publicação: 23/02/2017

- 1 En guise d'introduction, on peut dire qu'à lui seul, l'intitulé de cet article pose d'emblée la problématique essentielle de ce processus de coopération pour le développement entre pays africains suivant leurs régions respectives. Elles sont réparties selon les points cardinaux. Mais force est de constater que tant d'années après les indépendances et sa mise en place, les résultats probants se font attendre. Aborder la question de l'intégration régionale en Afrique nous ramène forcément au panafricanisme. D'où, nous verrons ce qu'il en est et ce qu'il a engendré en Afrique, dont le régionalisme en question, mieux connu sous le terme de l'intégration régionale.

## Le Panafricanisme: une question de l'unité des Peuples Noirs et des Africains

- 2 Le panafricanisme<sup>1</sup> est une doctrine tendant à unifier les Peuples d'Afrique en un seul. Ce fut la bataille de cheval de ses fervents partisans tant de la diaspora que d'Afrique. Né à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle dans les Amériques, le panafricanisme était à ses débuts un mouvement socioculturel qui militait pour la solidarité et l'union de la diaspora

africaine aux Caraïbes et États-Unis d'Amérique (EUA) pour retrouver, notamment au lendemain de l'indépendance des EUA (1776), ses droits civils, culturels et moraux face à l'injustice et à la souffrance subies sous la domination esclavagiste des Américains et Européens blancs.

- 3 Peu à peu, il se transforme en un mouvement politique qui se veut universel et rassembleur de tous les peuples noirs du monde. Il trouve naturellement à la fois sa source d'inspiration et son terrain d'expression en Afrique, alors totalement ou presque sous le joug colonial, à l'exception de l'Éthiopie et du Libéria. Bien qu'il soit l'une des plus anciennes civilisations et un État souverain depuis l'Antiquité, l'Égypte était à cette époque sous l'occupation ottomane dès 1517, puis sous le protectorat britannique (1914-1922). Non seulement, le panafricanisme appelle à la libération totale de l'Afrique de la domination coloniale mais aussi et, surtout, à son unité.
- 4 Pour ses fondateurs,<sup>2</sup> il existe bien une personnalité africaine commune à tous les hommes, toutes les femmes de race noire. Cette personnalité noire recèle des valeurs spécifiques de sagesse, d'intelligence et de sensibilité. Les peuples noirs qui sont les peuples les plus anciens de la terre (d'où le credo autant anthropologique que historique selon lequel «*L'Afrique est le berceau de l'Humanité*») sont voués à l'unité et à un avenir commun, ajoutent-ils. Le panafricanisme est, donc, par essence un mouvement d'idées et d'émotions, voire de mythes. C'est une vision culturelle, sociale et politique, une philosophie et une idéologie qui cherchent à unifier les Africains d'Afrique avec les membres de sa diaspora éparpillée à travers le monde en une communauté africaine globale, et qui appelle à l'unité politique de l'Afrique, faut-il encore le rappeler?
- 5 Tout en appelant les Africains à prendre conscience de leurs réalités multiples qu'il ne faut pas chercher à estomper, le panafricanisme les appelle aussi à ne pas se diluer ou s'abandonner, mais plutôt à s'affirmer. Il refuse toute idée d'assimilation, d'association et d'intégration dans le monde du dominateur blanc qui avait caractérisé le système colonial. Ainsi, il a soutenu avec force le mouvement de libération nationale en Afrique contre la domination coloniale. Son slogan était alors: «*L'Afrique aux Africains*». Mais il vise aussi à amener les Africains à participer à l'élaboration de la «*civilisation universelle*» ainsi qu'à la coopération économique, intellectuelle et politique entre les pays africains. Il demande que les richesses du continent soient utilisées pour le développement de ses peuples. Ainsi, il appelle à l'unification des marchés financiers et économiques et à un nouveau paysage politique du continent. Autrement, il a appelé à l'intégration régionale en question, appelé aussi le panafricanisme de l'intégration à côté de celui de la libération, lequel était principalement politique. Mais quand, pourquoi et comment ce mode de coopération est-il survenu sur le continent au point de supplanter l'idéal panafricain qui lui avait creusé le sillon ?

## De l'unité du continent à sa régionalisation

- 6 Quand ? Ce fut au cours de la vague des indépendances des années 1960 et la création consécutive de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) en 1963. En fait, elle est l'institutionnalisation du panafricanisme sur le continent. Pourquoi ? Parce que la toute nouvelle Afrique indépendante cherchait, via l'OUA, à tracer sa voie pour atteindre son double objectif: l'indépendance totale de tous les pays restés sous le joug colonial, la fin

de l'apartheid comprise, et le développement socio-économique de ces mêmes pays au fur et à mesure qu'ils s'en libéraient. Comment? Partagé entre le panafricanisme des uns, selon le vieil adage «*l'union fait la force*», en ayant à l'esprit l'idée des «*États-Unis d'Afrique*» et le régionalisme des autres basé, lui aussi, sur le principe de «*la solidarité africaine est une force*». Ce dernier s'appuie sur le partage de l'Afrique en quatre, puis en cinq régions actuellement. C'est ainsi que le continent s'était vite retrouvé devant un dilemme, celui de l'embarras du choix politique pour mener à bien sa double action de libération politique et d'indépendance économique. De plus, il devait faire face au poids de la guerre froide (1947-1989) qui avait opposé ses pays entre modérés et progressistes suivant leurs orientations idéologiques respectives. Les premiers avaient pour alliés l'Europe Occidentale et les EUA tandis que les seconds pouvaient compter sur l'Europe de l'Est, l'ancienne Union Soviétique et la Chine communiste.

- 7 Entre les deux groupes, la bataille d'idées fut âpre. Au final, c'est le groupe des régionalistes dits des pragmatiques ou modérés qui l'avait emporté. C'est ainsi qu'on parle de régionalisme ou du panafricanisme d'intégration régionale aujourd'hui en Afrique. C'est un processus résultant d'une démarche volontaire de deux ou de plusieurs États différents en vue d'une mise en commun d'une partie ou de l'ensemble de leurs ressources. Ce processus a pour finalité l'émergence et le renforcement des relations techniques et économiques d'interdépendance structurelles à effets d'entraînement positifs. L'union qui en résulte correspond à la soumission de l'ensemble des partenaires et des espaces régionaux auxquels ils appartiennent à des politiques communes, dites aussi uniques.
- 8 Ses tenants dits du groupe de Monrovia (du 8 au 12 mai 1961) étaient emmenés par le président ivoirien Félix Houphouët-Boigny, alors que les panafricanistes du groupe de Casablanca (du 3 au 7 janvier 1961) étaient conduits par le président ghanéen Kwame Nkrumah. Ces derniers sont considérés comme les partisans du *panafricanisme maximaliste* pendant que les premiers ceux du *panafricanisme minimaliste*. Les deux courants ont leurs héritiers. Nonobstant ce désaveu, l'idéal panafricain n'a guère disparu au sein de l'Afrique. Au contraire, il continue de traverser les esprits des uns et des autres, tous bords confondus. Photos à l'appui, l'historien-panafricaniste Théophile Obenga indique quelques figures historiques du panafricanisme dans *L'État fédéral d'Afrique noire: La seule issue* (2012).
- 9 Le dernier à vouloir, en vain, le relancer en tant qu'héritier du panafricanisme maximaliste a été le président libyen Mouhammar Kadhafi, dont on connaît le sort, puisque tué lors du printemps arabe qui avait déferlé aussi sur la Libye (2011). Néanmoins, son implication personnelle et la contribution financière de son pays avaient permis la mutation de l'OUA à l'Union Africaine (UA) en 2002. Principale organisation continentale, elle n'a cessé non plus de s'inspirer du panafricanisme dans la mise en place de ses grands projets politiques et économiques, comme ceux du NEPAD<sup>3</sup> (2001), d'une Zone de libre-échange continentale (ZLEC) panafricaine à la date indicative de 2017, d'un marché commun africain à l'horizon 2023, d'un réseau de neuf autoroutes allant du Nord au Sud et d'Est en Ouest, ainsi que d'une ligne de chemin de fer traversant tous les pays au plus tard en 2063. Cet objectif ambitieux a un nom: c'est le fameux Agenda 2063, selon lequel «*L'Afrique que nous voulons*».



## Le symbole du régionalisme: Les CER

- 10 Cet agenda et tous ses projets, entre autres, s'appuient sur les intégrations régionales, dont les grandes et principales organisations internationales régionales, appelées Communautés économiques régionales, soit lesdites CER (CAE, CEDEAO, CEEAC, SADC, UMA),<sup>4</sup> sont considérées comme leurs piliers. Dans une approche comparative, nous les évoquons longuement dans notre thèse de doctorat (2011).<sup>5</sup> Il a fallu, cependant, attendre les années 1980 pour voir ces CER prendre leur timide envol à la suite du Plan d'action de Lagos. Il fut adopté lors d'un Sommet extraordinaire de l'OUA (1980). Elles ont toutes pour modèle l'Europe, de la Communauté Économique Européenne (CEE) à l'Union Européenne (UE). Et Annick Kamgang, dite KAM, une dessinatrice franco-camerounaise se demande dans un article paru le 24 juin 2016 sur le site du *Jeune Afrique*: «Et si le Brexit inspirait l'Afrique?», tant l'Afrique est habituée à s'inspirer des autres à bien des égards. Elle revient bien entendu sur le référendum britannique sur le maintien ou non du Royaume-Uni au sein de l'UE qui avait succédé à la CEE en 1992. Les sujets de Sa Majesté ont plutôt dit «Non» à 51,9 % des voix contre 48,1 %, à l'issue du référendum du 23 juin 2016.
- 11 En conséquence, le pays est en principe sorti de l'UE, d'où le terme anglais Brexit qu'elle reprend aussi pour l'Afrique: «Afrixit». Elle s'interroge si l'Afrique pourrait faire autant, en lançant un débat sur sa souveraineté, notamment sur les questions monétaires et judiciaires pour se soustraire de l'emprise européenne. Il faut dire qu'en matière de monnaie, le Franc CFA utilisé dans dix-huit pays francophones est, par exemple, arrimé à l'Euro, alors que dans d'autres pays leurs monnaies sont indexées sur le dollar américain. Dans le domaine de la justice, la Cour pénale internationale (CPI) de La Haye ne traque que les dirigeants africains, selon nombre d'Africains. Sur dix procès en cours à la CPI, neuf concernent des pays africains. C'est ainsi que des pays tels que l'Afrique du Sud,<sup>6</sup> le Burundi<sup>7</sup> et la Gambie se sont retirés de la CPI. D'autres, comme l'Ouganda, envisagent de leur emboîter le pas. Selon eux, la CPI s'acharne sur l'Afrique. Et pourtant, le continent vient de donner un exemple en la matière avec le procès historique de l'ancien président tchadien Hissène Habré. Il a été jugé et condamné à la perpétuité en mai 2016 par un tribunal spécial au Sénégal, au nom de l'Union Africaine, pour crimes contre l'humanité, crimes de guerre et torture commis sous son régime (1982-1990). Ayant refusé de reconnaître l'autorité de ce tribunal, il a fait appel de cette condamnation. Le procès en appel a débuté le 9 janvier 2017, pendant que nous finalisons ces lignes. Son verdict est attendu pour le 27 avril 2017, date à laquelle l'ancien chef d'État tchadien sera fixé sur son sort.
- 12 En revanche, Cécile Kyenge, originaire de la RDC, députée européenne et ancienne ministre italienne de l'Intégration, est à la fois partagée et critique de ce qu'elle appelle «le bal des abandons» dans un article du 7 novembre 2016 publié sur le même site du *Jeune Afrique* sous le titre «Du Brexit de l'UE à l'Afrixit de la CPI». Elle pense que le Royaume-Uni a plutôt envoyé un signal choc aux détracteurs aussi bien de l'intégration régionale que de la communauté internationale, même si c'est la voix du peuple qui a parlé par référendum alors que les pays africains abandonnent la CPI par simple «annonce gouvernementale». Elle y voit des mauvaises pratiques politiques et, surtout, le souci des dirigeants africains de vouloir sauvegarder leur immunité, pendant qu'ils tripotent les constitutions pour leurs intérêts personnels et ne garantissent vraiment pas les droits des peuples. Comme d'autres, elle n'est pas tendre non plus avec la CPI

qu'elle trouve paternaliste en pratiquant une politique néocoloniale à l'endroit des Africains et, à un degré moindre, des Européens du Centre et de l'Est. Pour sa part, Francis Dako (2016)<sup>8</sup> estime que ces abandons de la CPI ne sont ni plus ni moins «*des mouvements d'humeur sans base légale*». Il est de ceux qui pensent que les dirigeants de ces pays sortants le font pour se soustraire tout simplement du droit et de la justice internationaux. Mais que dire des EUA, de la Chine qui n'ont jamais signé le Statut de Rome sur la CPI et de la Russie qui vient d'en retirer sa signature?

- 13 Pour revenir à A. Kamgang, les choses ne sont pas si simples que cela tant l'UE est de loin l'important partenaire et bailleur de fonds historique des pays africains avec 129 milliards de dollars d'échanges commerciaux en 2010. Elle vient avant les États-Unis qui n'occupent que la troisième position dans les échanges avec l'Afrique (95 milliards de dollars en 2011), et après la Chine dont le volume des échanges avec l'Afrique a atteint 166,3 milliards de dollars en 2011.
- 14 En plus les responsables des banques africaines concernés par la remise en cause du Franc CFA, qui fait couler beaucoup d'encre, ne sont pas favorables à la rupture de cette monnaie avec l'Euro. Pour eux, être sous la bannière de la monnaie unique européenne est une assurance et une garantie face aux fluctuations et turbulences tant monétaires que financières qui secouent des temps en temps le monde. Et Sylvie Guillaumont<sup>9</sup> d'affirmer que: «*Le CFA n'est pas si mauvais*». Par ailleurs, l'UE est, en effet, leur pourvoyeuse d'aide aussi. À titre d'exemple, prenons le cas de l'Afrique de l'Ouest, donc de la CEDEAO, qui apparaît comme une région privilégiée par l'UE. Cette région aurait bénéficié d'une enveloppe financière de coopération régionale croissante au fil des conventions: Lomé I (94,9 millions d'Écu);<sup>10</sup> Lomé II (141 millions d'Écu); Lomé III (213 millions d'Écu); Lomé IV-1 (228 millions d'Écu).
- 15 Cette tendance à la hausse ne saurait occulter le fait que la part de l'Afrique de l'Ouest, dans la programmation des aides régionales européennes, a régulièrement décliné passant de 42,5 % au cours de la convention de Lomé I à 30,1 % sous Lomé II, 29,3 % sous Lomé III et 29,2 % sous Lomé IV-1, selon Bernard Conte (1997)<sup>11</sup> du CEAN — Centre d'étude d'Afrique noire de l'Université Montesquieu — Bordeaux IV. Entre coupes et gels, les enveloppes allouées à l'aide publique au développement (APD) par les pays riches sont en baisse depuis les années 1990. En Espagne, par exemple, l'APD accordée au Maroc est passée de 90 à 15 millions d'euro entre 2010 et 2012, soit une réduction de 75 %. La crise économique et financière dont souffre l'Espagne, mais l'UE aussi, depuis 2008 est passée par là. Le pays est plongé dans la récession et soumis à une cure d'austérité historique sur fond de malaise social, même si «*le pire de la crise est derrière nous*» avait déclaré le ministre espagnol de l'Économie et de la Compétitivité, Luis de Guindos Jurado, en juillet 2014.

## Les problèmes d'intégration régionale en Afrique

- 16 La dépendance technique, matérielle et financière de ces CER à l'aide étrangère constitue l'un de leurs points faibles parmi d'autres. Malgré la mise en place des groupes (ou forces) d'interposition, les CER ont du mal à préserver la paix dans les États membres menacés ou touchés par des conflits armés sans l'intervention étrangère comme au Mali, alors qu'il y a l'Ecomog dans la CEDEAO, ou encore en République Centrafricaine (RCA). Il en est de même dans d'autres secteurs comme celui de la santé publique face à des épidémies telles que Ebola qui aurait fait, entre les mois de mars et

de décembre 2014, plus de 8 000 victimes dans la CEDEAO (Guinée, Liberia, Sierra Leone) selon le bilan de l'OMS (début 2015), ainsi que le SIDA dans la SADC en Afrique australe. Elle est considérée comme la région ayant le taux le plus élevé de prévalence de cette pandémie au monde, avec plus de 13 millions de personnes infectées en 2014. Autant dire que les CER sont encore bien loin du compte.

- 17 Il faut dire qu'elles n'offrent pas encore, sur le plan structurel, un cadre propice à l'activité productive, à la croissance soutenue et à l'emploi (des jeunes en particulier): source de richesse et de développement. Les égoïsmes nationaux et la lourdeur administrative y sont pour quelque chose. De surcroît, ces CER souffrent de la faiblesse des institutions démocratiques, de l'insuffisance des résultats économiques (malgré quelques petites embellies par ci par là) et de l'absence de droits politiques, sociaux et civils. Elles présentent aussi un déficit politico-juridique qui se traduit par le non respect des règles et directives communautaires.
- 18 Autre lacune, et non la moindre, les populations pour lesquelles elles sont censées agir afin de leur faciliter la vie, ne se sentent pas concernées par leur action. Et pour cause, elles ne savent ni qui les dirigent, ni comment se transposent et s'appliquent leurs directives à l'échelle nationale. Donc, il y a là aussi un manque d'informations à l'égard des communautés nationales, malgré la présence des commissions nationales des CER dans les pays membres. S'y ajoute le secteur informel dont le rôle est plutôt néfaste pour les États et, donc, pour la région qui voient des rentrées fiscales leur échapper. De l'argent frais qui aurait pu être injecté dans les différents projets de développement régionaux. Par contre, il permet à de nombreuses familles à tirer leur épingle du jeu au point de passer d'un groupe social modeste à celui de la classe moyenne.
- 19 Selon les régions, on peut, toutefois, mettre sur leur compte un certain nombre de points positifs tels que la relative «bonne gouvernance» et l'ancrage de la démocratie dans la SADC (6 pays sur 15 et 4 anciens présidents lauréats du Prix Mo Ibrahim pour le *leadership* d'excellence en Afrique); la relative bonne santé économique dans la CEDEAO (emmenée par le Nigeria, le pays le plus peuplé d'Afrique — 182 millions d'habitants — qui, de 2014 à 2016 avait été aussi la première puissance économique du continent avec un PIB estimé à 568,5\$ milliards devant l'Afrique du Sud avec 384,3 milliards de dollars, ayant celle-ci récupéré son rang à la suite de la crise nigériane actuelle). La CEDEAO peut compter aussi sur le «*retour en force*» de la Côte d'Ivoire à laquelle l'agence de notation Fitch vient d'attribuer, pour la première fois, une note souveraine B<sup>12</sup> et sur le Ghana qui en détenait déjà. On peut dire autant de l'UMA en Afrique du Nord avec des pays pris individuellement. Car l'UMA en tant que CER est paralysée par la querelle algéro-marocaine sur l'inextricable problème saharaoi. Au niveau des pays, on constate la «*montée en puissance*» du Maroc métamorphosé<sup>13</sup> en dépit des disparités sociales criantes et l'expertise de la Tunisie, outre le potentiel économique algérien et libyen fondé sur le pétrole.
- 20 Petit bémol, le printemps arabe de 2011 a laissé des traces douloureuses, à l'exception de l'Algérie et du Maroc, où le vent de liberté a peu soufflé et qui s'appuient sur des pouvoirs publics forts. En revanche, la Libye peine à se faire une santé politique, ce qui constitue une source d'énormes inquiétudes économiques alimentée par les milices armées qui plongent le pays dans le chaos, pendant que la Tunisie est en quête d'un nouvel élan après celui d'une transition postrévolutionnaire complexe et agitée. Elle doit en plus gérer l'afflux massif de Libyens fuyant leur pays en pleine délicatesse.

- 21 À propos de la Libye qui est à feu et à sang, certains observateurs<sup>14</sup> s'interrogent sur la pertinence de la campagne de bombardements aériens des Occidentaux (Américains, Anglais et Français) qui avait permis aux rebelles de prendre le dessus sur M. Kadhafi, pendant que d'autres, comme Sarah Diffalah (2014),<sup>15</sup> se demandent si fallait-il vraiment le renverser ? C'est bien connu : «*le sang appelle le sang*». Là où l'on a appliqué cette méthode, l'État s'est délabré comme en Irak avec l'exécution par pendaison de Saddam Hussein le 30 décembre 2006 à Bagdad. Et les deux pays seraient progressivement devenus une sorte de hubs, voire de jihadistes, où les groupes islamistes armés viennent s'approvisionner en armes et se réorganiser. Au moment où, nous écrivons ces lignes, il semble que ces mouvements islamistes perdent du terrain face à l'offensive des forces gouvernementales.
- 22 Revenant aux CER, la CAE (Communauté d'Afrique de l'Est, plus connue sous son acronyme anglais d'EAC – East African Community – littéralement Communauté est-africaine, soit la CEA) se distingue par ses avancées dans la mise en place d'un marché commun (2010), d'une union douanière (2014) et bientôt d'une union monétaire, préalable à la mise en œuvre d'une monnaie unique: le Shilling est-africain dont le lancement initialement prévu en 2012 aurait été reporté autour de 2016. Grâce au marché commun, les cinq pays de la CEA (Burundi, Kenya, Ouganda, Rwanda, Tanzanie) affichent un dynamisme économique homogène avec une croissance régionale estimée à 6,1 % en 2013. Son succès potentiel attirerait d'autres pays voisins à l'adhésion.
- 23 À en croire les spécialistes de la région, à commencer par ceux de l'Observatoire de l'intégration régionale en Afrique, le Soudan du Sud serait le prochain candidat à intégrer la CEA dans le court terme, pendant que la Tanzanie (pays-siège) milite, elle aussi, pour l'élargissement de la CEA à des pays tels le Malawi, la RDC et la Zambie. D'aucuns assurent que la CEA joue à fond la carte de l'intégration régionale pour le développement socio-économique de ses pays membres. À terme, elle aurait pour ultime objectif: la Fédération d'Afrique de l'Est. Une union politique qui agrégerait la totalité des pays membres en un État fédéral souverain (à l'instar de l'exemple américain) et dont la date proposée d'instauration avait été fixée à 2015. On peut penser que la crise burundaise, occasionnée depuis l'annonce de la candidature fin avril 2015 à un troisième mandat du président Pierre Nkurunziza à sa réélection contestée en juillet cette même année, aurait perturbé ce calendrier, comme celui de la mise en circulation de la monnaie unique régionale ci-dessous mentionnée.
- 24 En revanche, empêtrée dans des conflits de différents ordres depuis des années, la CEEAC en Afrique centrale, dont le Burundi est aussi membre, serait le maillon faible de ces CER. Et pourtant elle regorge d'énormes ressources naturelles, dont les minerais et, surtout, la forêt équatoriale du Bassin du Congo, le deuxième massif forestier tropical au monde après celui de l'Amazonie en Amérique latine. Ainsi, elle bénéficie d'un climat propice à l'agriculture, désignée comme la mamelle nourricière de l'Afrique. Elle a donc tout ou presque pour réussir son intégration régionale avec une jeunesse qui ne demande qu'à travailler, ni t'étais l'instabilité politique récurrente. Toutefois, l'espoir est permis tant qu'il fait vivre.

## Une lueur d'espoir ?

- 25 On peut le penser... Car la progression encourageante de certaines CER donne, au final, une lueur d'espoir en vue des lendemains africains prometteurs au point qu'on parle



même de l'afro-capitalisme en devenir. Et les Bâtiment et Travaux Publics (BTP) en donnent l'exemple avec le concours chinois qui concerne presque tous les pays africains. Comme l'a dit l'homme politique français Martin Nadaud (1815-1898): «*Quand le bâtiment va, tout va*». Pour preuve, la valeur totale des projets de construction en Afrique a accru de 46,2 % en 2014 en atteignant la somme de 325 milliards de dollars américains. En cette même année, 257 projets d'infrastructures ont été recensés sur le continent, dont 119 en Afrique australe de la SADC considérée comme la première région d'investissements en la matière, suivie par l'Afrique occidentale de la CEDEAO avec 66 projets et par l'Afrique orientale de la CEA avec 51 projets. Quarante pourcents de ces projets concernent le secteur des transports, trente-neuf le secteur d'énergie alors que cinq pourcents touchent les secteurs du pétrole et du gaz, selon Deloitte<sup>16</sup> *African Construction Trends Report* (2014).

- 26 Dans cette dynamique, le secteur immobilier n'est pas en reste et connaît une croissance sans précédent. À en croire la revue américaine *Engineering News-Record* (2010), le secteur a vu ses ventes augmenter de 6,7 % pour atteindre la somme de 46 milliards de dollars américains, alors qu'ailleurs (EUA, UE, Moyen Orient) elles étaient nettement en baisse. En effet, beaucoup de pays africains ont lancé de grands projets de construction d'habitation, y compris des logements sociaux à la suite de l'explosion urbaine de ces dernières années. Le groupe immobilier marocain Alliances en tire la part du lion. Il a signé un projet de 40 000 logements avec le Sénégal, de 14 000 avec la Côte d'Ivoire et de 4 000 avec le Congo-Brazzaville. À cela s'ajoute le boom spectaculaire du BTP chinois sur le continent. Depuis plus de dix ans, les Chinois multiplient les contrats en Afrique, sur le modèle controversé de «*matières premières contre infrastructures*», dit-on.
- 27 C'est ainsi que l'offensive chinoise dans le BTP africain ne faiblit pas. Qu'il s'agisse de la construction d'infrastructures énergétiques (gazoducs, raffineries, barrages), de transport (routes, chemins de fer, ports et aéroports) ou même de l'immobilier, les entreprises chinoises sont devenues incontournables sur le continent africain. Selon la Banque mondiale, elles détenaient près de 40 % de part de marché d'un secteur estimé à près de 20 milliards d'euro en 2009 (dernier chiffre disponible). Au total, la Chine fait état de près de 500 projets sur lesquels se positionnent ses groupes en Afrique.
- 28 À cet égard, l'Association internationale de constructeurs chinois (Chinca) joue un rôle essentiel. Cet organisme parapublic dispose d'une structure de veille des marchés forte de cinq cents personnes. A chaque appel d'offres, non seulement l'information est largement diffusée mais des délégations de professionnels sont immédiatement dépêchées sur place pour conseiller les autorités locales. Dans le même temps, le gouvernement chinois octroie des aides significatives aux entreprises qui veulent y contribuer. Et le résultat est là! En Algérie, dix-huit sociétés chinoises sont engagées dans des grands travaux, représentant 32% des gros contrats. Et même dans le pré-carré britannique (Ghana, Nigeria, Soudan), français (Bénin, Gabon) et portugais (Angola), les chantiers chinois pullulent, faisant sortir de terre des villes entières.
- 29 Désormais, le BTP chinois rayonne sur l'Afrique au point de susciter des envies autant chez les Occidents, partenaires traditionnels des Africains, que chez leurs nouveaux partenaires comme la Turquie. Même le Japon veut désormais être en première ligne pour soutenir le développement de l'Afrique. Au terme de la sixième édition de la Conférence de Tokyo pour le développement en Afrique (Ticad VI), qui s'est tenu du 27 au 29 août 2016 à Nairobi (Kenya), les Japonais ont annoncé la création d'un Forum

économique public-privé nippo-africain, avec à la clé un soutien financier de l'ordre de 10 milliards de dollars d'ici à 2018, année de la prochaine Ticad VII.

- 30 Il faut dire qu'en peu de temps, les Chinois réalisent ce que les Occidentaux n'ont pu faire sous leurs empires coloniaux pendant un siècle, pour reprendre la période avancée par les historiennes françaises Hélène d'Almeida-Topor et Monique Lakroum (1994), encore qu'à leur époque les performances des prouesses technologiques, dont bénéficient actuellement les Chinois, n'étaient pas ce qu'elles sont aujourd'hui. Et pourtant, les Occidentaux en sont les inventeurs dans la plupart des cas. C'est peut-être une question de volonté politique qui fait la différence dans cette aide au développement de l'Afrique. Elle est canalisée par un instrument de taille : le Forum sur la coopération sino-africaine.
- 31 Organisé tous les trois ans depuis 2000, il est une tribune de discussion pour une plus grande coopération économique entre la Chine et l'Afrique. Aussi, il est devenu un évènement clef pour les économies et diplomaties africaines et chinoises au cours duquel d'importants accords d'entraide et des contrats faramineux sont annoncés. Néanmoins, la cartographie des investissements chinois dans le monde place l'Afrique en avant-dernière position, avec 27,0 milliards de dollars, devant l'Océanie avec 22,7 milliards de dollars, comme l'indique le tableau ci-après :

Tableau n.° 1 – Les investissements chinois dans le monde (2014)

Continent	Afrique	Amérique du Nord	Amérique du Sud	Asie	Europe	Océanie	Total
Stock en milliards de dollars américains	27,0	38,1	97,2	505,7	57,9	22,7	748,6

**SOURCE:** L'auteur à partir de Thierry Pairault (2016)

- 32 Sur une période plus ou moins longue d'une dizaine d'années, une autre étude sur l'investissement chinois à l'étranger, menée par les infographes du *Courrier International* et publiée sur le site de ce journal français, situe l'Afrique, notamment subsaharienne, au même rang presque (voir tableau ci-dessous).

Tableau n.° 2 – L'investissement chinois à l'étranger (2005-2016)

Région géographique	Afrique Subsaharienne	Amérique		Asie	
		Amérique du Nord	Amérique du Sud	Asie Occidentale	Asie Orientale
<b>Investissement en milliards de dollars</b>	241,8	194,7	125,1	206,6	170,6

Région géographique	Australie (Océanie)	Europe	Moyen-Orient et Afrique du Nord	<b>Total</b>
Investissement en milliards de dollars	86,6	203,0	126,6	<b>1 354,9</b>

**SOURCE:** L'auteur à partir de Cathy Doutey et Thierry Gauthé (2016)

- 33 Les investissements chinois se sont considérablement diversifiés même s'ils ne représentent que 3% en 2014 en Afrique (cf. Tableau 1). Ici, ils intègrent principalement les secteurs de construction, de l'énergie et des métaux. La Chine étant devenue le premier partenaire commercial de l'Afrique, devant l'Europe et les États-Unis, les échanges sino-africains augmentent très vite, disions-nous.<sup>17</sup> C'est ainsi que ce forum est de plus en plus considéré comme plus important que les autres.
- 34 Il s'agit notamment par rapport au sommet Europe-Afrique lancé aussi en 2000 au Caire (Égypte), puis débaptisé de «*dialogue UE-Afrique*» au sommet de Lisbonne en 2007 ainsi que du sommet États-Unis-Afrique (2014) qualifié, à juste titre, par certains observateurs de «*permettre aux États-Unis de rattraper le temps perdu en Afrique face aux économies émergentes*» comme la Chine et l'Inde. Et cette volonté chinoise ne laisse personne indifférente, y compris les Occidentaux qui cherchent à reprendre les choses en main dans bien de secteurs, dont le BTP.
- 35 En effet, la population urbaine en Afrique atteindrait 60% en 2050 contre moins de 40% actuellement. C'est ainsi qu'il est urgent d'investir dans la construction des infrastructures et des logements, estime l'UN-Habitat (le PNUEH —Programme des Nations unies pour les établissements humains)<sup>18</sup> dans son rapport sur l'état final des villes africaines publié en 2010. Même son de cloche du côté de Simon Walley (2014), coordinateur du programme immobilier à la Banque mondiale, qui pense que «*Nous devons construire un million d'appartements et de maisons additionnelles chaque année pour répondre à la pression urbaine actuelle*» pour ensuite ajouter que «*L'Afrique sera capable de résoudre la crise d'habitat dans les quinze années à venir*».

## Pour conclure

- 36 Ces avancées et cet afro-optimisme sont les bienvenus tant qu'il était temps... À condition cependant que les mentalités tirent davantage vers le haut et que les pratiques changent aussi dans le sens d'une gouvernance digne de ce nom pour démentir l'ancien président de l'Assemblée nationale portugaise et les afro-pessimistes. En marge du Forum sur la citoyenneté et l'intégration régionale tenu début mai 2014 à Praia (Cap Vert), M. António Almeida Santos avait déclaré que «*As ditaduras em África nunca acabarão, embora haja a tendência para que o seu número diminua*» («*les dictatures ne prendront guère fin en Afrique, bien que la tendance soit à la baisse*»). Si ce n'est pas un défi lancé aux Africains, qu'est-ce que c'est?

---

## BIBLIOGRAPHIE

ABI-SAAB Georges, 1980, *Le concept d'organisation internationale*. Paris, UNESCO, 292p.

ALMEIDA Érica Reis de, 2007, *O Pan-Africanismo: da OUA à UA*. Trabalho para obtenção do diploma de Bacharel em Geografia. Niterói, RJ, Universidade Federal Fluminense.

- ASANTE S.K.B. e CHANAIWA David, 2010, «O Pan-Africanismo e a integração regional» in Ali Mazrui e Christophe Wondji (eds.), *História geral da África, VIII: África desde 1935*. Brasília, UNESCO — Representação do Brasil; Ministério da Educação e Universidade Federal de São Carlos, pp. 873-896.
- BACH Daniel C., 1995, «Les dynamiques paradoxales de l'intégration en Afrique subsaharienne: le mythe du hors-jeu», *Revue française de science politique* (Paris), vol. 45, n.° 6, pp. 1023-1038.
- BORELLA François, 1966, «Le régionalisme africain en crise (1965-1966)», *Annuaire français de droit International*, vol. 12, n.° 1, pp 756-783.
- BORELLA François, 1963, «Le régionalisme africain et l'Organisation de l'Unité Africaine», *Annuaire français de droit International*, vol. 9, n.° 1, pp. 838-865.
- BORELLA François, 1961, «Les regroupements d'États dans l'Afrique indépendante», *Annuaire français de droit International*, vol. 7, n.° 1, pp. 787-807.
- BOUKARI-YABARA Amzat, 2014, *Africa Unite! Une histoire du Panafricanisme*. Paris, La Découverte, 318p.
- BOUTROS-GHALI Boutros, 1969, *L'Organisation de l'Unité africaine*. Paris, Armand Colin, 196p.
- BOUTROS-GHALI Boutros, 1949, *Contribution à l'étude des ententes régionales*. Paris, A. Pedone, 247p.
- CEA-UA, 2008, *État de l'intégration régionale en Afrique III. Vers l'intégration monétaire et financière en Afrique*. Addis-Abéba, Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, 306p.
- CEA-UA, 2006, *État de l'intégration régionale en Afrique II. Rationalisation des communautés économiques régionales*. Addis-Abéba, Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, 165 p.
- CEA-UA, 2004, *État de l'intégration régionale en Afrique I. Une étude de la CEA*. Addis-Abéba, Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, 304p.
- CONSTANTIN François, 1972, «L'intégration régionale en Afrique noire. Esquisse sur dix années de recherche», *Revue française de science politique*, vol. 22, n.° 5, pp. 1074-1110.
- CONTE Bernard, 1997, «L'aide de l'Union européenne dans le domaine de l'intégration régionale: l'exemple de l'Afrique de l'Ouest», *Cahiers du GEMDEV* (Paris), n.° 25, juin, pp. 155-165.
- D'ALMEIDA-TOPOR Hélène et LAKROUM Monique, 1994, *L'Europe et l'Afrique. Un siècle d'échanges économiques*. Paris, Armand Colin, 235p.
- DREUX-BRÉZÉ Joachim de, 1968, *Le problème du regroupement en Afrique équatoriale. Du régime colonial à l'Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale*. Paris, LGDJ, 211p.
- DE FRANÇA LIMA Ivaldo Marciano, voir LIMA Ivaldo Marciano de França, *infra*
- DOUTEY Cathy et GAUTHÉ Thierry, 2016, «Cartographie des investissements chinois dans le monde» du 10 octobre. Disponible sur <<http://www.courrierinternational.com/grand-format/infographie-cartographie-des-investissements-chinois-dans-le-monde>>, consulté le 5 janvier 2017.
- GAUTRON Jean-Claude, 1977, *En attendant Godot ou l'intégration régionale en Afrique noire dans l'évolution récente du pouvoir en Afrique*. Bordeaux, CEAN — Centre d'Étude d'Afrique Noire.
- GONIDEC Pierre-François, 1987, *Les organisations internationales africaines*. Paris, L'Harmattan, 303p.
- HAMILTON A. J., 1981, «Les moyens de fonctionnement des organisations interétatiques africaines», *Penant* n.° 774, p. 23.



- KODJO Eden e CHANAIWA David, 2010, «Pan-Africanismo e libertação» in Ali Mazrui e Christophe Wondji (eds.), *História geral da África, VIII: África desde 1935*. Brasília, UNESCO – Representação no Brasil; Ministério da Educação e Universidade de São Carlos, pp. 897-924.
- KOUASSI E. K., 1987, *Organisations internationales africaines*. Paris, Berger-Levrault, 485p.
- LABAYLE Henri, 1983, «La coopération économique régionale en Afrique australe: le temps de la réflexion», *Année africaine*, pp. 170-211.
- LABAYLE Henri, 1981, «La SADCC ou les difficultés d'une coopération économique régionale en Afrique australe», *Année africaine*, pp. 254-289.
- LIMA Ivaldo Marciano de França, 2011, «Todos os Negros são Africanos? O Panafricanismo e suas ressonâncias no Brasil contemporâneo», São Paulo, *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*.
- LUNGYEKI MAKIADI Simão, voir MAKIADI Simão Lungyeki, *infra*
- MAKIADI Simão Lungyeki, 2016, *Do Panafricanismo à União Africana*. Seminário de História. Luanda, Departamento de História, Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Agostinho Neto (UAN).
- MAKIADI Simão Lungyeki, 2011, *L'intégration régionale en Afrique australe : de la Ligne de Front à la SADC*. Villeneuve d'Ascq, ANRT, Thèse de Doctorat en Histoire contemporaine, 969p.
- MANDAZA Ibbo, 1994, *Southern Africa in the 1990s: Problems and prospects of regional cooperation*. Harare, SAPES Books.
- MAURY Frédéric, 2016, «Sylvie Guillaumont: "Le CFA n'est pas si mauvais"», du 2 décembre, sur [http://www.jeuneafrique.com/379249/economie/sylviane-guillaumont-cfa-nestmauvais/?utm\\_source=Newsletter\\_JA\\_Eco&utm\\_medium=Email&utm\\_campaign=Newsletter\\_JA\\_Eco\\_02\\_12\\_16](http://www.jeuneafrique.com/379249/economie/sylviane-guillaumont-cfa-nestmauvais/?utm_source=Newsletter_JA_Eco&utm_medium=Email&utm_campaign=Newsletter_JA_Eco_02_12_16), lu le 3 décembre 2016.
- NKRUMAH Kwame, 1964, *L'Afrique doit s'unir*. Traduit de l'anglais par L. Patterson. Paris, Payot.
- OBENGA Théophile, 2012, *État fédéral d'Afrique noire: la seule issue*. Paris, L'Harmattan, 74p.
- O'DA SILVA Alvaro, voir SILVA Alvaro O'da, *infra*
- OUA-CM, 1968, *Groupements régionaux*, 11<sup>e</sup> session ordinaire. Alger, 21 p. CM/231 (Part 5).
- OUA-CM, 1968, *Groupements régionaux et intégration des marchés*, 11<sup>e</sup> session ordinaire. Alger, 2 p. CM/Res. 159 (XI).
- PAIRAULT Thierry, 2016, «À propos de l'investissement chinois en Afrique», du 25 février, disponible sur <https://www.pairault.fr/sinaf/index.php/statistiques/786-a-propos-de-l-investissement-chinois-en-afrique>, consulté le 5 janvier 2017.
- PARKOUDA Martin, 1980, *La contribution des organisations internationales africaines au développement politique du continent africain*. Thèse de Droit, Université de Poitiers, 209p.
- REIS DE ALMEIDA Érica, voir ALMEIDA Érica Reis de, *supra*
- ROONEY David, 1990, *Nkrumah. L'homme qui croyait à l'Afrique*. Paris, Éditions Jeune Afrique, 207p.
- S.K.B. Asante e CHANAIWA David, voir ASANTE S.K.B. e CHANAIWA David, *supra*
- SILVA Álvaro O. da, 1991, *Afrique australe à la recherche d'une identité*. Paris, L'Harmattan, 1991, 185p.
- SUAREZ Alfredo, 2009, *Intégration régionale. Évolution d'un concept*. Paris, Hachette, 158p.

VEREZ Jean-Claude, 1998, «Le rôle du secteur informel dans un contexte de régionalisation», *Revue du Tiers-Monde*, vol. 39, n.° 155, pp. 581-596.

## NOTES

1. On l'écrit soit en un seul mot (panafricanisme), soit en deux mots (pan-africanisme). Le «*pan*» vient du grec *pán* qui signifie «*tout*» et «*africanisme*» vient bien sûr d'Afrique et de ce qu'elle comporte ou engendre en matière de civilisation, de culture, de sociologie, de religion, etc.
2. Parmi eux, on peut citer les mieux connus de la diaspora africaine que sont Henry Sylvester William (Trinité et Tobago) considéré comme le précurseur; Edward Wilmot Blyden (universitaire et diplomate américano-libérien, dont les écrits sont considérés comme fondateurs du panafricanisme), William Eduard Burghardt Du Bois (EUA) qui en est le père; Marcus Mosiah Garvey (Jamaïque), l'apôtre du panafricanisme messianique; George Padmore (Trinité et Tobago), le théoricien du panafricanisme; et Jean Price-Mars (Haïti), le mentor du panafricanisme culturel. Côté africain, les plus engagés des militants panafricanistes sont: Hailé Sellasié (Ethiopie), l'hôte de l'OUA; Kwame Nkrumah (Ghana), l'idéologue et propagandiste; Benjamin Nnamdi Azikiwe (Nigeria); Ahmed Sékou Touré (Guinée Conakry); Jomo Kenyatta (Kenya), le doyen; Julius Nyerere (Tanzanie), le théoricien du socialisme africain, Patrice Émery Lumumba (RDC), le héros et martyr des indépendances africaines; Kenneth Kaunda (Zambie), l'homme au mouchoir blanc, signe de paix et de tolérance; Mouhamar el Kadhafi (Libye), le dernier partisan du panafricanisme maximaliste; et Peter Abrahams (Afrique du Sud), l'écrivain engagé.
3. Le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, acronyme de New Partnership for Africa's Development (NEPAD). C'est un programme de l'Union africaine (UA) qui vise à éradiquer la pauvreté, à placer les pays africains, individuellement et collectivement, sur la voie de la croissance et du développement durable, à renforcer la capacité de l'Afrique à participer activement à l'économie et à la politique mondiales et à accélérer l'autonomisation des femmes.
4. CAE: Communauté d'Afrique de l'Est; CEDEAO: Communauté Économique de Développement des États de l'Afrique de l'Ouest; CEEAC: Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale; SADC: Southern African Development Community (Communauté de Développement de l'Afrique Australe); UMA: Union du Maghreb Arabe.
5. *L'intégration régionale en Afrique australe: De la Ligne de Front à la SADC*, Thèse de Doctorat en Histoire contemporaine, Université Paris I – Sorbonne, 2010, 969p., soutenue le 2 décembre 2010, elle a été publiée par l'Atelier national de reproduction des thèses (ANRT) en 2011.
6. Selon le ministre sud-africain de la Justice, la décision de quitter la CPI n'était pas facile à prendre. Elle fait suite à une vive controverse entre l'Afrique du Sud et la CPI qui lui reproche de ne pas avoir arrêté le Président soudanais El Bachir en visite dans le pays pour un sommet de l'UA en juin 2015, alors qu'il était sous mandat d'arrêt de la CPI.
7. Son Parlement a voté, le 13 octobre 2016, le retrait du pays de la CPI mais sans lui en avoir formalisé officiellement.
8. Voir son article «Les retraits de la CPI sont des mouvements d'humeur sans base légale» du 3 novembre 2016 sur <<http://www.jeuneafrique.com/371141/politique>>, consulté le 9 novembre 2016. On peut comprendre son avis puisqu'il est avocat au Barreau du Bénin, directeur du Cabinet Dako & Co et ancien Coordinateur Afrique de la Coalition pour la CPI.
9. Chercheuse au Centre d'études et de recherches sur le développement international (CERDI), elle a été la grande invitée de l'Économie RFI – Jeune Afrique. Voir l'article de Frédéric Maury, «Sylvie Guillaumont: "Le CFA n'est pas si mauvais"», du 2 décembre 2016 sur <[http://www.jeuneafrique.com/379249/economie/sylviane-guillaumont-cfa-nestmauvais/?utm\\_source=Newsletter\\_JA\\_Eco&utm\\_medium=Email&utm\\_campaign=Newsletter\\_JA\\_Eco\\_02\\_12\\_16](http://www.jeuneafrique.com/379249/economie/sylviane-guillaumont-cfa-nestmauvais/?utm_source=Newsletter_JA_Eco&utm_medium=Email&utm_campaign=Newsletter_JA_Eco_02_12_16)>, lu le 3 décembre 2016.

10. Entre l'Euro et l'Écu, c'est la parité : un euro pour un écu. Ce dernier est, depuis 1979, l'acronyme de l'unité monétaire européenne (European Currency Unit) à laquelle l'euro a succédé en 1999, mais mis en circulation en 2002.
11. Lire son article «L'aide de l'Union européenne dans le domaine de l'intégration régionale: l'exemple de l'Afrique de l'Ouest», *Cahiers du GEMDEV* (Paris), n.° 25, juin 1997, pp. 155-165.
12. Cette note est toutefois inférieure d'un cran à celle (B1) accordée au pays par Moody's, l'autre agence de notation.
13. Au regard de cette embellie, le roi est optimiste de pouvoir faire entrer son pays au sein du groupe restreint des «pays émergents» dans les prochaines années. Lire «Mohammed VI: le Maroc peut intégrer "le concert des pays émergents"» <<http://www.jeuneafrique.com>>, du 28 août 2014.
14. Lire *Le Monde* (Paris), du 30 juillet 2014.
15. Du *Nouvel Observateur*. Voir son article du 5 août 2014 sur le site de ce magazine.
16. Un des grands cabinets d'audits et de conseils au monde créé en 1845 à Londres (Royaume-Uni), dont le siège social est à New York (EUA).
17. Voir les données d'échanges commerciaux à la page 3.
18. Il vient d'adopter un «*nouvel agenda urbain*» au terme de sa 3<sup>e</sup> Conférence sur le logement et le développement urbain durable, tenue à Quito (Equateur), du 17 au 20 octobre 2016. La première (Habitat I) eut lieu à Vancouver (Canada) du 31 mai au 11 juin 1976 et la deuxième (Habitat II) à Istanbul (Turquie) en 1996.

## RÉSUMÉS

Cet article est une analyse critique de l'histoire et de l'état actuel de l'intégration économique et politique du continent africain. Il constate que, malgré les efforts considérables consentis à cet égard, l'intégration régionale ne semble pas avoir encore produit les résultats escomptés. Il commence, en effet, par identifier les défis à relever par les programmes de l'intégration régionale en Afrique et ce, depuis son apparition avec l'idéal panafricain jusqu'ici. Aussi, il évoque les obstacles auxquels l'Afrique doit surmonter pour atteindre les objectifs visés par ses diverses Communautés économiques régionales (CER). En conclusion, l'article présente des perspectives d'espoir, car l'Afrique n'est pas vouée au désespoir tout comme les autres continents, notamment ceux du Tiers-monde, un terme en voie de disparition du vocabulaire des relations internationales depuis la fin de la guerre froide (1947-1989).

Este artigo faz uma análise crítica da história e do estado actual da integração económica e política do continente africano. Constata que, apesar dos esforços consideráveis desenvolvidos a este respeito, a integração regional não parece ter produzido ainda os resultados esperados. Começa por identificar os desafios que os programas de integração regional em África enfrentam, desde o seu surgimento com o ideal panafricano até ao presente, bem como os obstáculos que África deve superar para atingir os seus objectivos previamente traçados pelas suas várias Comunidades económicas regionais (CER). Como conclusão, o artigo apresenta algumas perspectivas de esperança, uma vez que África não está condenada ao desespero tal como os outros continentes, nomeadamente do Terceiro Mundo, um termo em via de desaparecimento do vocabulário das relações internacionais desde o fim da Guerra Fria (1947-1989).

## INDEX

**Mots-clés** : Afrique, coopération, développement, intégration régionale, organisation internationale régionale, unité africaine

**Palavras-chave** : África, cooperação, desenvolvimento, integração regional, organização internacional regional, panafricanismo, regionalismo, unidade africana

## AUTEUR

### SIMÃO L. MAKIADI

Enseignant d'Histoire au Département d'Histoire (DE) de la Faculté des Sciences Sociales (FCS) de l'Université Agostinho Neto (UAN).

Est docteur en Histoire contemporaine de l'Université de Paris I – Sorbonne (France). Il est enseignant d'Histoire de l'Afrique au Département d'Histoire (DH) de la Faculté des Sciences Sociales (FCS) de l'Université Agostinho Neto (UAN). Il est auteur de l'ouvrage publié sous le titre de L'intégration régionale en Afrique australe: De la Ligne de Front à la SADC (2011). Il est aussi auteur des travaux universitaires non publiés: Les Organisations internationales régionales en Afrique australe: Le cas de la SADCC (1995); L'Angola, 1961-1974: La guerre d'indépendance (1994) ; Le traité franco-allemand (1993); et Les sophistes grecs (1992). Au cours de ses activités professionnelles antérieures et de sa carrière récente d'enseignant ainsi que tout au long de sa formation universitaire, il a participé à diverses activités académiques (conférences, tables rondes, séminaires), où il a été conférencier des thèmes ci-après : Le panafricaniste Kwame Nkrumah et la construction de l'unité africaine (Luanda, 2016); L'Afrique australe: De la discorde à la concorde, le parcours politique d'une intégration régionale en construction (EHESS, Paris, 2003); L'Afrique australe: de la SADCC à la SADC (CRA, Paris, 1997); Les conflits armés en Afrique (Poitiers, 1994); et La politique culturelle de la RPA (Berlin, 1987). Il a été l'un des responsables du Service des Relations internationales du Secrétariat d'État angolais à la Culture (1980-1990), ancien membre fondateur de l'Union Nationale des Artistes Plasticiens (UNAP), ancien membre et secrétaire des Comités nationaux de l'International Council of Museums (ICOM, Conseil international des musées) et de l'International Council on Monuments and Sites (ICOMOS, Conseil international des monuments et des sites).

simao.lungyeki@sfr.fr





## Un regard comparatif sur les régionalismes africain et latino-américain

Sebastian Santander

Professeur,  
Directeur du Centre de relations internationales CEFIR  
Département de Science politique  
Faculté de Droit, de Science politique et de Criminologie Université de Liège

*Un régionalisme « silencieux » ou « translocal » qui résulte d'une intensification des flux transnationaux sans régulation institutionnelle régionale*

La présente contribution se penche sur le phénomène régional non pas au sens de la relation entre les niveaux local et national au sein d'un État, mais en tant que dimension médiane entre l'échelon étatique et le système international. Le concept de régionalisme demeure difficile à définir tant les théories qui lui sont consacrées et les interprétations qui en résultent peuvent diverger. Toutefois, la présente appréhende le phénomène régional comme une construction sociale – c'est-à-dire comme un espace d'action où interagissent de manière formelle ou informelle des acteurs publics (États, entités fédérées, institutions internationales) et privés (entreprises, ONG, universités, syndicats) – productrice de normes, et partant de sens politique (Santander, 2012). L'intérêt sera porté à l'analyse comparative du régionalisme d'Amérique latine (AL) et d'Afrique. Ce regard croisé et comparatif peut s'avérer extrêmement riche en termes d'analyse. D'autant que souvent, les études sur les régionalismes africains et latino-américains ont été réalisées en vase clos, suscitant l'impression que le phénomène était déconnecté du monde et imperméable aux influences extérieures. Ou, au contraire, à la lumière de la construction européenne érigeant le régionalisme en référence à suivre, donnant ainsi lieu à des recherches empreintes d'eurocentrisme et de normativité.

Les dernières études sur le régionalisme, amorcées dans le cadre post-guerre froide, ont cherché à dépasser les analyses introverties et eurocentrées grâce, notamment, à l'apport de l'analyse comparée proposée par la discipline des relations internationales ; et plus particulièrement par l'économie politique internationale (Warleigh-Lack, 2008 ; Acharya, 2012). Une telle démarche permet de dégager les dynamiques à l'œuvre dans l'essor des différents régionalismes et de mieux saisir tant les ressemblances que la spécificité et la nature de chacun de ces projets. Ce faisant, la comparaison

peut s'avérer être un remarquable moyen de compréhension du phénomène régional.

Les recherches comparatives sur le régionalisme ont produit, au cours des vingt dernières années, nombre de résultats pertinents. Toutefois, ils demeurent essentiellement théoriques. Dès lors, les études empiriques comparant systématiquement les projets régionaux issus de continents différents font quelque peu défaut. Les travaux se confrontant aux régionalismes latino-américains et africains se sont fait rares, voire inexistantes. Or, il s'agit d'un sujet potentiellement porteur en termes de résultat scientifique ; d'autant que l'AL et l'Afrique demeurent manifestement les continents les plus créatifs et prolifiques en matière de projet de coopération régionale entre États voisins. Les ambitions collectives restent à travers les siècles à l'agenda politique des décideurs africains et latino-américains. D'ailleurs, depuis la fin du bipolarisme, plus d'une dizaine d'organisations régionales participent respectivement au façonnement des scènes politique et économique d'AL<sup>1</sup> et d'Afrique<sup>2</sup>.

### *Une grande variété d'organisations régionales*

Ces organisations régionales présentent un caractère pluriel : certaines sectorielles se focalisent essentiellement sur un enjeu particulier de la coopération (infrastructure, monétarisme ou commerce) alors que d'autres se veulent multidimensionnelles dans le sens où les mécanismes de coopération embrassent nombre de secteurs, allant du commerce au transport en passant par le tourisme, l'environnement, l'énergie, la sécurité ou la défense. Force est également de constater que, sur les deux continents, une logique, à la fois duale et complémentaire, animent les acteurs. La première consiste à développer une coopération régionale, géographiquement limitée afin de systématiser la concertation politique – et si possible

l'action commune – par rapport à des enjeux et des défis impliquant plus particulièrement les acteurs de l'espace en question. La deuxième vise à promouvoir la coopération régionale à l'échelle continentale comme en témoigne l'Union africaine (UA), qui succède en 2002 à l'Organisation de l'unité africaine (OUA), et le Groupe de Rio, remplacé en 2010 par la Communauté des États latino-américains et caribéens (CELAC). La démarche pan-continentale en AL et en Afrique est animée par plusieurs objectifs : elle est pensée dans chacun des deux mondes comme un espace de rencontre, de dialogue et de concertation sur des thématiques touchant l'ensemble des acteurs ainsi que comme un moyen de soutenir les organisations sous-régionales existantes et de porter, autant que faire se peut, les voix respectives d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC) ainsi que celles d'Afrique à l'extérieur.

Toutefois, des différences majeures existent, notamment entre les deux projets pan-continentaux. D'abord d'un point de vue institutionnel. L'Afrique a cherché à s'inspirer de l'Union européenne (UE) qui, pour sa part, n'a pas hésité à fournir son savoir-faire en matière d'intégration et de gouvernance régionale aux organisations africaines. L'UA s'est dotée d'une armature institutionnelle complexe, animée tant par des organes et des institutions politiques, judiciaires, économiques et financières que par des comités de tout genre dans le domaine économique, social, culturel, énergétique ainsi que dans celui de la paix et de la sécurité. Par contre, la CELAC est davantage animée par la logique inspirée de la conception institutionnelle des accords négociés par les États-Unis dans le sens où elle aspire à une bureaucratie aussi limitée que possible. Dès lors, contrairement à l'UA et à l'instar de l'ALENA<sup>3</sup>, la CELAC ne dispose pas d'un siège fixe et est essentiellement animée par des sommets réunissant les chefs d'État et de gouvernement, des réunions intercalaires des ministres des Affaires étrangères ainsi que par une présidence pro tempore assumée, sous forme de troïka, par un pays et reposant sur celui qui l'a précédé et celui qui lui succédera. Contrairement donc à l'UA, la CELAC s'apparente plus à un forum de dialogue politique qu'à une institution.

L'autre différence entre l'UA et la CELAC tient à des considérations géopolitiques. Les deux continents ont été des colonies européennes et l'accès aux indépendances ne les a pas mis à l'abri d'influences extérieures. Comme la nature, la géopolitique a horreur du vide et le départ des européens d'ALC a rapidement été comblé par Washington qui, depuis le XIXe siècle a, notamment, tenté d'intégrer les Amériques sous sa coupe à travers des projets tels que l'Union panaméricaine, l'Organisation des États américains (OEA) ou la Zone de libre-échange des

Amériques (ZLEA). Au fil du temps, les projets latino-américains et caribéens ont fait face à des projets concurrents issus de Washington, phénomène auquel l'Afrique n'est pas confrontée. Dès lors, la CELAC, d'une certaine manière, traduit une volonté d'écarter les États-Unis des affaires politiques de la région, et partant un rejet implicite de l'OEA. Par contre, les organisations régionales africaines et latino-américaines partagent un soutien technique, logistique, financier et institutionnel en provenance de l'UE.

### *L'idéal de coopération régionale : indissociable de l'identité africaine et latino-américaine ?*

Les premiers projets d'organisations régionales formels en Afrique et en AL naissent dans la foulée de l'après-guerre et de la construction européenne, même si l'intérêt des Africains et des Latino-américains pour le phénomène est séculaire. L'idée d'un espace de solidarité et de coopération régionale, voire d'une « conscience régionale », précède la concrétisation formelle d'unions régionales reposant sur la force du droit et des institutions. Cette idée d'intégration régionale devance la période des indépendances et l'essor des États nations qui respectivement eurent lieu au début du XIXe siècle pour l'AL et durant la deuxième moitié du XXe siècle pour l'Afrique.

En AL, l'idée d'union du continent sera portée par une série de libertadores dont le plus connu était Simon Bolivar. Après avoir lutté pour l'indépendance du continent, le mouvement bolivarien encouragea l'établissement d'unions fédératives pour éviter l'émiettement politique du continent et contrecarrer les menaces et convoitises extérieures. Cependant, bien que ces premières initiatives<sup>4</sup> constituèrent des projets mort-nés du fait qu'elles seront incapables de vaincre les particularismes naissants, elles contribuèrent à alimenter, à travers les siècles, l'ambition d'une « Patria Grande », c'est-à-dire un projet d'union politique du continent latino-américain. L'idée d'une Union africaine s'est également forgée dans la lutte pour l'indépendance ; elle est grandement redevable au mouvement panafricain porté à partir du XIXe siècle par l'élite de la diaspora africaine aux États-Unis et représentée, notamment, par des personnalités telles que Edward Wilmot Blyden ou William Edward Burghardt Du Bois. Le mouvement va poursuivre son essor avec les grandes conférences panafricaines de la première moitié du XXe siècle qui, aux États-Unis et en Europe, constituèrent autant d'occasions pour prôner la construction d'une identité supranationale africaine. Le mouvement panafricain rejoint l'Afrique durant les années 1950 sous le leadership de Kwame N'Krumah qui rêvait d'instituer les «

États-Unis d'Afrique ». Toutefois, l'arrivée du panafricanisme sur le Continent noir aura pour effet de diviser le mouvement. Il sera tiraillé entre ceux qui prônait d'abord l'unité régionale, et ceux qui, à l'instar du président ivoirien Houphouët-Boigny priorisaient l'indépendance et l'instauration de l'État comme en témoignent les pourparlers sur la création de l'OUA. Les acteurs dans leur ensemble partageaient le besoin d'instaurer une organisation collective en vue de donner une voix à l'Afrique sur la scène internationale, de soutenir les processus de libération en cours et de condamner les régimes d'apartheid. C'est néanmoins l'approche d'une « Afrique des États » qui s'imposa et l'OUA devint, tout comme l'UA qui lui succéda, un outil de coopération, et non pas d'intégration, entre États.

### *Portée et limite des régionalismes africain et latino-américain*

Comme indiqué précédemment, parallèlement à ces organisations pan-continentales des projets régionaux géographiquement limités vont voir le jour dans les deux continents tant durant<sup>5</sup> qu'après la guerre froide<sup>6</sup>. Ces projets participent d'un activisme diplomatique qui doit contribuer à la visibilité et à la reconnaissance internationale des décideurs. Ils sont également conçus pour répondre à des considérations économiques. Ainsi durant la guerre froide, chaque continent et particulièrement l'Amérique centrale et l'Afrique occidentale voient dans le sous-régionalisme un moyen de palier à l'exiguïté de leurs marchés nationaux respectifs. À l'époque les organisations latino-américaines et africaines étaient influencées par les théories structuralistes de la Commission économique pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (CEPALC) qui encourageaient les politiques de substitution des importations afin de protéger les industries naissantes contre la concurrence internationale.

Ces projets régionaux ne feront pas long feu tant ils seront soumis à de nombreuses pressions telles que le développement des nationalismes économiques ou les rivalités interétatiques, sans compter que l'Afrique et l'AL seront des champs privilégiés de l'affrontement bipolaire. Au demeurant, l'attention africaine sera détournée par la prolifération de guerres civiles et par la préoccupation de construire l'État, de garantir l'intangibilité des tracés frontaliers ou du besoin de faire respecter la souveraineté nationale... Autant de défis que l'Amérique latine avait dû relever un siècle plus tôt.

L'idéal régional revient à l'agenda politique des deux continents dans la foulée de la fin du bipolarisme, de la redynamisation du projet européen et de l'accélération de la mondialisation. Certaines idées

sortent de leur léthargie, d'autres sont créées. Contrairement aux expériences régionales antérieures, le régionalisme post-bipolaire ne doit plus représenter une alternative au processus d'insertion mondiale. Les projets africains et sud-américains s'inscrivent dorénavant dans le mainstream du nouveau tempo mondial de la démocratie de marché. Ils doivent faciliter l'initiative privée, l'attrait d'investissements directs étrangers, les stratégies d'exportation, les politiques de dérégulation et l'ouverture des économies locales à la compétition internationale. Ils se fixent aussi pour objectif la promotion de la démocratie formelle et des droits humains, la liberté de circulation des personnes et la mise en place de marchés communs, la délivrance de passeport commun (cf. Cedeao ou Mercosur), la coordination des politiques sectorielles des États (énergie, environnement, fiduciaire, transport...) ou l'activation de projets d'infrastructures ayant trait à l'interconnexion ferroviaire, routière, fluviale.

Cela dit, la prolifération de projets collectifs en Afrique et en AL ne doit pas être considérée comme un symptôme de bonne santé des organisations régionales. D'ordinaire, les lettres d'intentions peinent à être suivi d'effets. Les projets collectifs demeurent souvent en chantier plusieurs années après leur date officielle d'entrée en vigueur. Ne trouvant pas la volonté politique d'approfondir et de rendre actifs les schémas régionaux en cours, les décideurs se lancent dans une fuite en avant faisant le choix de créer de nouveaux projets collectifs. Dès lors, de nombreux pays d'AL et d'Afrique s'imbriquent dans différents projets régionaux. Ce chevauchement, ou phénomène d'« allégeances » régionales multiples<sup>7</sup>, contribue à créer un lacis confus et, en conséquence, le régionalisme formel peine à reposer sur un projet collectif clair et cohérent porté par des institutions et stratégies communes. Il en résulte que le bilan demeure mitigé comme en témoigne, par exemple, l'intégration économique et commerciale. Celle-ci est affectée par les carences en matière d'infrastructure, les lourdeurs administratives ou les contrôles frontaliers. Le commerce intra-régional peine donc à décoller et demeure faible comparativement à d'autres régions du monde. Ainsi, le volume du commerce intra-africain et intra-latino-américain représente respectivement 15 % et 30 % contre 70 % dans l'UE, 50 % en Asie et 50 % en Amérique du Nord (OMC, 2015).

Le régionalisme en Afrique et en Amérique latine se développe cependant par des canaux moins formels. C'est le cas, par exemple, de l'arc de cercle du Bassin de la Plata qui correspond aux territoires (Argentine/Bolivie/Brésil/Paraguay/Uruguay) situés autour de l'estuaire du Rio de la Plata ou de la région africaine des Grands Lacs. Il s'y déploie un régionalisme qualifié de « silencieux » ou

« translocal » qui résulte d'une intensification des flux transnationaux de marchandises, de technologie, de personnes et/ou de capitaux sans régulation institutionnelle régionale. Ce phénomène de flux et d'échanges informels représente une réalité souvent négligée mais qui participe, néanmoins, au développement des régionalismes africains et latino-américains.

<sup>1</sup> Alba, Alliance du Pacifique, Can, Celac, Mercosur, Sela, Sica, Unasur, ALADI, Parlatino. Si on y ajoutait les projets des pays des caraïbes (AEC, Caricom, OECO), le nombre d'organisations régionales s'alourdirait davantage : cf. Sebastian Santander, « Regional, Interregional and Global Arrangements and Multilateral Organizations » dans Mario Telò, *European Union and New Regionalism*, Londres, Ashgate, 2014, p. 373 et sq.

<sup>2</sup> Parmi les quatorze organisations régionales, seuls huit sont officiellement reconnues par l'Union africaine ; à savoir la Cedeao, la Sadc, la Ceeac, l'Uma, la CAE, le Comesa, la Censad et l'IGAD : cf Ibid., p. 366 et sq.

<sup>3</sup> Accord de libre-échange nord-américain institué en 1994 et incluant le Canada, les États-Unis et le Mexique.

<sup>4</sup> Grande Colombie, Confédération andine et Fédération centraméricaine.

<sup>5</sup> Afrique : Udeac, Sadcc, Ceplg, Cedeao ... ; AL : Alac, Pacte Andin, MCCA ...

<sup>6</sup> Afrique : Cea, Comesa, Sadc, Igad ... ; AL : Mercosur, Can, AP, Unasur ...

<sup>7</sup> À titre d'exemple, la Colombie et le Pérou sont membres de l'AP et de la Can ; le Mexique est membre de l'Alena et de l'AP ; la RDC de la Sadc et de la Ceplg ; l'Afrique du Sud de la Sadc et de la Sacu.

### Références bibliographiques

Acharya, A. (2012). « Comparative Regionalism: A field Whose Time has Come? », *The International Spectator*, 47, 1, 2012, pp. 3-15.

OMC (2015). « Statistiques du commerce mondial 2015 », OMC, p. 27.

Santander, S. (2014). « Regional, Interregional and Global Arrangements and Multilateral Organizations » dans Mario Telò, *European Union and New Regionalism*, Londres, Ashgate, p. 373 et sq.

Santander, S. (2012). *Régionalisme et relations internationales. Entre dynamiques internes et projections internationales*, Liège, Presses universitaires de Liège.

Warleigh-Lack Alex (2008). « Studying Regionalisation Comparatively » dans Andrew F. Cooper, Hughes Christopher and Philippe De Lombaerde (eds), *Regionalisation and Global Governance: the Taming of Globalisation?* Londres, Routledge;



## Le régionalisme en Asie du Sud-Est et du Sud

- Olivier Dupont « ASEAN : à la poursuite d'un régionalisme de type réaliste » dans Sebastian Santander (coord.), *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2016, pp. 51-64.
- Jacques Ténier « Universalisme et régionalismes : les moyens d'un partenariat en Asie du Sud » dans Sebastian Santander (coord.), *Concurrences régionales dans un monde multipolaire émergent*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, 2016, pp. 37-50.

# **ASEAN : à la poursuite d'un régionalisme de type réaliste ?**

Olivier DUPONT

Première organisation régionale à voir le jour en Asie, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) occupe depuis près de cinquante ans une place particulière sur le continent. Conçue sur un mode pragmatique, elle a depuis géré les questions auxquelles elle était confrontée à travers une dynamique statocentrée, ce compris lorsqu'il s'est agi de concevoir une identité commune propre au Groupe ou d'aborder des sujets transnationaux. Il est vrai que contrairement à un régionalisme davantage intégré, tel que l'Union européenne (UE), l'ASEAN présente sciemment une armature institutionnelle beaucoup plus modérée. En outre, en raison de fortes disparités politiques, sociales, économiques, confessionnelles ou ethniques, il ne saurait être question, fût-elle modeste, d'une quelconque velléité supranationale.

La présente contribution entend se pencher sur les mécanismes qui animent l'ASEAN à travers le rôle majeur que s'y attribuent les États membres. Toutefois, si depuis sa création, en 1967, une conception réaliste inspire l'Association, une certaine dynamique de groupe a émergé au fil des sommets et des traités. Cette évolution sera abordée selon trois prismes : le poids des États dans la construction régionale, l'élargissement de l'ASEAN en tant que facteur de renforcement de ses membres, et les interprétations statocentrées des droits humains.

## **L'utilitarisme comme moteur identitaire**

Si l'on se penche sur la mécanique de coopération qui prévalait au moment de la signature du texte fondateur de l'Association – Bangkok, 8 août 1967 – force est de constater l'expression d'une alliance de type utilitariste, conclue par cinq États nouvellement acquis à l'indépendance<sup>1</sup> et désireux de se prémunir contre toute avancée communiste dans la région. Le contexte historique, celui de la guerre froide et de la fin de

---

<sup>1</sup> L'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande. Seule cette dernière n'a véritablement pas eu à subir l'occupation coloniale ou les destructions de la Seconde Guerre mondiale, même si son territoire a été le théâtre d'importants affrontements entre Japonais et Britanniques.

la décolonisation, explique dans une large mesure pourquoi les cinq ministres des Affaires étrangères réunis dans la capitale thaïlandaise ont avant tout souhaité un contrat minimaliste.

D'emblée, il ne faudrait cependant pas envisager l'ASEAN comme un groupement d'États indissolublement liés à leurs prérogatives régaliennes ou, en d'autres termes, un assemblage de pays exclusivement animés par la poursuite de fins réalistes. Même si la déclaration de Bangkok traduit très nettement l'affirmation de principes d'auto-détermination, de préservation des identités nationales et de non-ingérence extérieure, elle souligne également la nécessité de « renforcer les liens de la solidarité régionale et de la coopération »<sup>2</sup>. Mais il convient à cet égard de rappeler que, sur le plan juridique, l'acte fondateur relève de la simple déclaration, dépourvue au plan international d'effets contraignants. Il s'agit d'une démarche volontariste des négociateurs, tous ministres des Affaires étrangères, de n'avoir pas opté pour une charte ou un traité qui, d'une part, aurait assujéti les participants à des obligations vis-à-vis de l'Organisation nouvellement créée, mais aurait, d'autre part, conféré une certaine autonomie à celle-ci.

L'état d'esprit de 1967 n'est pas pour autant celui d'un « pur réalisme », ni au sens hobbesien du terme ni davantage à celui d'un réalisme plus classique et contemporain tel que celui théorisé par Morgenthau ou Aaron<sup>3</sup>. Les modalités retenues empruntent davantage à une influence « néoréaliste »<sup>4</sup> où il est largement tenu compte du poids du système, même si la préservation des intérêts nationaux demeure au centre des débats.

Si le contexte international, ressenti par les pays de l'ASEAN, est celui d'une suspicion à l'égard d'éventuelles appétences maoïstes, tant sur le plan *ad extra* que *ad intra*, il est également marqué par un certain nombre d'apaisements et de renouveau en Asie du Sud-Est. La plupart des « pères de la nation », issus de la génération historique des dirigeants anticolonialistes qui avaient piloté les nouveaux États durant les premières années d'indépendance, vont céder la place à de nouveaux gouvernants qui assument désormais la conduite des destinées nationales et, même si

---

<sup>2</sup> Préambule de la déclaration de Bangkok, adoptée par les Premiers ministres lors du premier sommet ministériel de l'ASEAN, Bangkok Thaïlande, le 8 août 1967.

<sup>3</sup> Voir Morgenthau, H., *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf ed., 1948 ; Aron, R., *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Levy, 1962.

<sup>4</sup> Voir notamment Waltz, K., *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill, 1979 et *Realism and International Politics*, London, Routledge, 2008 ; Gilpin, R., *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

la défense farouche des souverainetés occupe l'agenda, elle ne revêt plus une priorité comparable à celle de la fin des années 1940<sup>5</sup>.

Par ailleurs, le caractère statocentré de l'Association a sensiblement évolué depuis 1967, même si la déclaration de Kuala Lumpur exprima, en 1971, le souhait d'élargir les domaines de coopération entre les membres à travers la création d'une ZOPFAN (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality*) prémunissant ceux-ci de toute forme d'ingérence en Asie du Sud-Est ; et, dans un registre similaire, en dépit de la vision de Sinnathamby Rajaratnam négociateur singapourien qui, en 1989, réitéra le caractère souverainiste de l'Association en déclarant

l'objectif de l'ASEAN n'a jamais été, et ne devrait jamais être, l'intégration politique et économique de ses membres. Si tel avait été le cas (...), l'expérience aurait été de courte durée et (...) aurait laissé des traces durables d'animosité intense, de suspicion et de turbulence dans la région. (...), le seul but véritable de l'ASEAN est de faire progresser les intérêts nationaux. C'est ce que le régionalisme signifie dans l'esprit de ses membres<sup>6</sup>.

Et l'ex-Premier ministre de conclure : « (...) il peut être avancé que le moment est à présent venu pour elle [l'ASEAN] de sauter le pas en direction d'une intégration économique conduisant à une éventuelle intégration politique ainsi que l'a fait la Communauté européenne. J'estime que ce serait le plus sûr moyen de fragmenter l'ASEAN en États rivaux et instables sur les plans politique et économique »<sup>7</sup>. Cette appréciation n'était cependant pas partagée par l'ensemble des signataires en 1967, en atteste la vision du représentant thaïlandais qui soulignait : « (...) pour beaucoup d'entre nous, (...), notre modèle a été et est encore la Communauté européenne (...) parce qu'elle est la forme la plus appropriée pour nous qui vivons dans cette partie du monde, en dépit de nos économies parallèles qui sont quelque peu différentes des économies européennes »<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Hadji Mohamed Soeharto accède au pouvoir en 1967, Ferdinand Marcos en 1965, Tunku Abdul Rahman Premier ministre malais sera remplacé dès 1970 par Abdul Razak et Thanon Kittikachorn succède à Sarit Thanarat en 1963, quant à Singapour, si Lee Kuan Yew occupe le poste de chef de l'Exécutif depuis 1959, la cité-État se détache de la Fédération malaise en 1965.

<sup>6</sup> Rajaratnam, S., « Stand United », *The Straits Times*, 14 janvier 1989, cité par Boisseau du Rocher, S., *L'ASEAN et la construction régionale en Asie du Sud-est*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 10.

<sup>7</sup> Cité par Dupont, O., « ASEAN : à la recherche d'une identité régionale en Asie du Sud-est ? » dans Aparicio, M. (dir.), *L'identité en Europe et sa trace dans le monde*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 148.

<sup>8</sup> Khoman, T., « ASEAN Conception ans Evolution », dans Sandhu, K. S. *et al.* (ed.), *The ASEAN Reader*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1992, p. 14.



Quoi qu'il en soit, et en dépit de nuances significatives, le caractère réaliste de l'Association va dominer les relations *intra muros* jusqu'au début des années 2000. Dans l'entremise, on pointera l'initiative du Premier ministre malaisien, Mahathir bin Mohamad, de fédérer la région autour d'une interprétation particulière du concept transnational d'« asiatisme ». En l'occurrence, il s'agissait de promouvoir la convergence des pays membres autour d'une identité forte, porteuse d'une culture asiatique moderne. À l'occasion du sommet de Singapour (1992), sont définies les bases de l'*ASEAN Free Trade Area (AFTA)* ainsi qu'est reconnue l'importance régionale de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC), mais également de l'*East Asia Economic Caucus (EAEC, 1990)*, envisagé dans le cadre des négociations de l'*Uruguay Round* et concrétisé par la Déclaration finale (point 5)<sup>9</sup> dont la vocation première était de se démarquer des puissances occidentales riveraines du Pacifique (États-Unis, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande) au sein de l'APEC et de les exclure au profit de la Chine, du Japon et de la Corée du Sud. Parallèlement, Mahathir fort du succès économique malaisien tenta d'imposer ce nouvel asiatisme, aux antipodes de celui proposé par Nehru en 1947 durant la conférence interasiatique de New Delhi, en vantant les vertus orientales et dénonçant avec véhémence les comportements néocolonialistes et décadents des sociétés occidentales. Après avoir boycotté en 1993 le sommet APEC de Blake Island au motif qu'il se tenait en territoire américain, le discours d'ouverture tenu par Mahathir au sommet de Bangkok, en décembre 1995, ne laissera guère de doute quant à la façon d'envisager le futur de l'Organisation :

(...) Dans le nouveau siècle, les pays de l'ASEAN, au nombre de dix, espérons-le d'ici là, devraient en toute légitimité revendiquer et jouer leur rôle dans la gestion des affaires régionales de l'Asie-Pacifique. Nous avons toutes les raisons d'agir de la sorte. (...). Au nom d'un régionalisme ouvert, d'autres extérieurs à la région tentent de dicter le rythme et la direction des affaires de l'Asie-Pacifique qu'il s'agisse du Forum régional de l'ASEAN (ARF), ou dans le processus de l'APEC, ou même dans le cadre de la réunion que les Asiatiques projettent de tenir avec les Européens. L'ASEAN ne peut le permettre. L'Asie-Pacifique est l'environnement extérieur immédiat de l'ASEAN. Nous devons par conséquent insister sur notre quote-part dans la gestion de ses affaires. D'abord et avant tout, l'ASEAN doit prendre une position commune pour empêcher des puissances extérieures de diviser les pays d'Asie dans le Pacifique<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> *Singapore Declaration, signed by Heads of State/Government in Singapore on 28 January 1992*, <http://www.aseansec.org/5120.htm> [page consultée le 3 novembre 2015].

<sup>10</sup> <http://www.asean.org/news/item/opening-statement-his-excellency-dato-seri-dr-mahathir-bin-mohamad-prime-minister-of-malaysia> [page consultée le 3 novembre 2015].

Cette ébauche de convergence au sein de l'ASEAN à partir d'une reviviscence des valeurs asiatiques rencontra un accueil mitigé de la part de ses membres. La raison majeure du rejet tient au caractère pluriel de l'Asie en général, et de l'ASEAN en particulier, qui forme une véritable mosaïque de peuples, de langues, de cultures et de courants confessionnels. Les vertus d'un repli identitaire homogène ne peuvent véritablement fonctionner dans un tel *patchwork* sans qu'à terme la domination de l'un ou l'autre courant n'émerge. D'autant que le Premier ministre malaisien n'avait jamais dissimulé ses convictions religieuses ; et bien que relevant d'un islam moderne, opposé à toute forme de fondamentalisme, il n'en demeurait pas moins qu'en dehors du Brunei Darussalam, de la Malaisie et de l'Indonésie, où les musulmans sont très largement majoritaires, les autres pays sont essentiellement bouddhistes (Cambodge, Laos et Thaïlande) ou catholique (Philippines). En outre, différentes convictions y sont largement représentées (animisme, protestantisme, hindouisme ou taoïsme). Dès lors, la promotion d'un asiatisme, dont les fondements auraient reposé sur la primauté d'une foi unique, loin de fédérer eut, au contraire, risqué de diviser, voire d'attiser des conflits à propos desquels plusieurs foyers couvaient d'ores et déjà dans la région. Dans cette perspective, on soulignera les actions menées par les membres du Mouvement moudjahid islamique de Pattani et du *Barisi Revolusi Nasional* dans les provinces du sud de la Thaïlande, celles du Front Moro de libération nationale et du groupe Abou Sayyaf dans le sud des Philippines, ou encore celles des mouvements radicaux islamophobes bouddhistes, à l'image de l'organisation birmane *Ma Ba Tha*, autoproclamée gardienne du culte et d'une nation où quelque 80 % de la population pratiquent le bouddhisme theravāda, soit l'une des branches les plus conservatrices du courant philosophico-religieux.

Il est en outre à souligner le caractère collégial dont l'Association fera montre en boycottant unanimement le sommet du Dialogue Asie Europe (*ASEM, Asia-Europe Meeting*)<sup>11</sup>, programmé à Rotterdam en décembre 2005, au motif que le pays-hôte, conformément à l'embargo décrété par l'UE<sup>12</sup> en 2004 à l'encontre de la Birmanie, avait refusé d'accorder un visa au représentant birman. En dépit de divergences qui

---

<sup>11</sup> Sur l'ASEM, voir la contribution de Laurence Badel dans le présent ouvrage.

<sup>12</sup> Les premières sanctions imposées par l'UE à l'encontre de la Birmanie datent de 1990-1991 (embargo sur les armes, suspension de la coopération en matière de défense et interruption des aides bilatérales en dehors du cadre strictement humanitaire). En 1996, ces mesures ont été renforcées par une interdiction de visa pour les membres du régime, les membres du gouvernement et les hauts gradés de l'armée. Les sanctions ont une nouvelle fois été renforcées en 2004 par l'adoption d'une position commune du Conseil (2004/730/CFSP) qui prévoyait, notamment, l'extension de l'interdiction de visa pour « les militaires de grade élevé voyageant en Europe ».

opposaient Rangoon à plusieurs de ses partenaires au sein de l'ASEAN, cette dernière n'entendait pas se laisser dicter une ligne de conduite tracée par les Occidentaux. De son côté, l'administration américaine, par la voix de Condoleeza Rice, avait précédemment, dans le cadre de l'APEC (novembre 2005), sévèrement qualifié la junte, « de l'un des pires régimes au monde » et avait particulièrement pointé l'ASEAN de n'avoir pas condamné fermement les abus relatifs aux droits humains dans le pays<sup>13</sup>. Ce à quoi, les sept États présents firent valoir à l'unisson que l'APEC, de par sa vocation économique, n'était pas le lieu approprié pour débattre de telles questions, d'autant que la Birmanie n'en était pas membre<sup>14</sup>. En 2006, la présidence tournante de l'ASEAN fut néanmoins transférée de la Birmanie au Cambodge.

Dans l'absolu, il n'est de toute manière guère aisé au sein de l'ASEAN d'identifier des convergences susceptibles de générer une identité régionale forte, si ce n'est, précisément, la défense opiniâtre d'un souverainisme ferme, souvent mis à mal il est vrai sur le plan interne par de nombreux mouvements réfutant la légitimité des pouvoirs centraux et les découpages territoriaux issus des indépendances qui n'ont pas tenu compte des ethnies locales soit internes, comme les Bataks d'Indonésie, soit établies sur plusieurs États, à l'image des Shan au croisement du Laos, de la Thaïlande et de la Birmanie.

La définition d'un ensemble de principes communs et fondamentaux va toutefois émerger significativement sur le plan politique, avec l'adoption, le 20 novembre 2007, de la charte de Singapour qui, au-delà d'un caractère constitutionnel inédit, va largement renforcer l'image régionale de l'Association sur la scène mondiale. Outre que le texte mandate l'ASEAN pour conclure des traités internationaux, et bien qu'il soit dépourvu d'effet coercitif, il engage ses membres à « promouvoir et protéger les droits humains et les libertés fondamentales ». Sans doute, faut-il relever dans ce document la volonté de l'Association de poser un geste fort dans le cadre de son jubilé du quarantième anniversaire, mais également de revaloriser, et sous les pressions occidentales, une image ternie par la Birmanie qui, depuis 1997, posait un véritable problème régional, au point que le sommet de 2001, initialement prévu à Rangoon, dut être déplacé à Cebu aux Philippines en raison des pressions conjointes de l'UE et des États-Unis à l'égard de la junte et de son régime autoritaire vis-à-vis des mouvements d'opposition, personnalisés par l'emblématique Aung San Suu-Kyi.

<sup>13</sup> Roberts, C., *ASEAN's Myanmar Crisis : Challenges to the Pursuit of a Security Community*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 2010, p. 142.

<sup>14</sup> Le Cambodge et le Laos sont les deux autres pays de l'ASEAN à ne pas faire partie de l'APEC.

La distance prise par les neuf partenaires de la Birmanie vis-à-vis de cette dernière s'explique probablement moins en raison de la nature de son régime – sur ce point, le sacro-saint principe de non-ingérence dans les affaires intérieures a toujours été suivi par les États membres qui n'avaient guère de leçon à donner à Rangoon après plus de trente années de pouvoir dictatorial indonésien sous le joug de Suharto, ou durant la longue mandature (21 ans) du président philippin Ferdinand Marcos – que sur les sources illicites de son financement, notamment par le biais d'un narcotrafic à portée internationale<sup>15</sup>. Cela étant, il est indéniable que le changement de régime philippin et l'accession au pouvoir de Cori Corazon Aquino ont ouvert la voie à une ouverture plus démocratique en Asie du Sud-Est. Au cours des années 1990, d'autres changements se succéderont dans ce sens, la destitution de Suharto (1998) et l'adhésion de nouveaux États à l'Association : le Vietnam en 1995, le Laos et la Birmanie en 1997, et le Cambodge en 1999.

### **Le renforcement par l'élargissement**

Ces élargissements, s'ils consolidèrent le poids régional et la visibilité internationale de l'ASEAN, drainèrent toutefois un flot d'incertitudes quant à son avenir en raison d'une stabilité interne toute relative des nouveaux partenaires par rapport aux objectifs assignés à la ZOPFAN en 1971. En outre, ils permirent également aux États entrants de consolider leurs assises *ad intra* et *ad extra*.

La République socialiste du Vietnam avait connu quatre décennies ininterrompues de conflits qui, depuis 1946, l'avaient opposée à la France jusqu'en 1954, aux États-Unis de 1959 à 1975, au Kampuchéa démocratique de 1979 à 1999, et à la Chine en 1979 et 1984. Dans le cadre de son bras de fer avec Pékin, Hanoï avait renforcé ses liens avec Moscou en 1978 à travers son adhésion au Comecon et la signature d'un traité de coopération avec l'Union soviétique<sup>16</sup>. Le démantèlement de l'URSS, à l'orée des années 1990, conduisit un Vietnam en pleine rénovation économique à rechercher de nouvelles alliances dans un voisinage immédiat. Le Premier ministre, Võ Văn Kiệt, ne manqua d'ailleurs pas de souligner ces nouvelles opportunités dans son discours d'ouverture au sommet de Bangkok en décembre 1995. Son propos mit à la fois l'accent sur la nécessité d'une plus grande coopération au plan économique et socioculturel entre les membres, et sur la préservation

<sup>15</sup> Voir Dupont, O., « ASEAN a fragmented integration in a changing world », dans Santander, S. (dir.), *Relations internationales et régionalisme. Entre dynamiques internes et projections mondiales*, Liège, Presses universitaires de Liège, 2012, p. 289.

<sup>16</sup> Celui-ci sera toutefois dissous en 1991 dans la lignée du démantèlement de l'Union soviétique.

d'un environnement pacifique et stable pour l'ensemble de la région. Ces exigences constituant « des facteurs primordiaux pour l'avenir de chaque État de notre Association »<sup>17</sup>. Les termes du discours furent soigneusement choisis, de manière à rencontrer la philosophie générale du Groupe, et de montrer que le Vietnam s'inscrivait pleinement dans une phase d'aggiornamento à l'expérience régionale en synthétisant deux principes fondamentaux de l'ASEAN : autonomie et intégration. Pour le Premier ministre, il s'agissait en outre de convaincre ses partenaires du bien-fondé de la politique de libéralisation (*Đổi mới*) adoptée en 1986 par un parti communiste (PCV) dépeint comme parmi les plus rigoristes du monde<sup>18</sup>, tout en indiquant le caractère bénéfiquement réciproque de l'adhésion, à la fois pour l'Organisation et pour le Vietnam :

(...) le respect de l'indépendance et de la souveraineté de chacun est essentiel afin de maintenir « l'unité dans la diversité » (...). Grâce à la mise en œuvre de la *Đổi mới*, notre pays a enregistré un taux de croissance de PIB moyen de 8,29 % par an, développé ses relations extérieures, amélioré la vie matérielle et spirituelle ainsi que les conditions sociales de nos compatriotes. (...). L'unité, la solidarité et la coopération effective entre les pays membres de l'ASEAN sont aujourd'hui devenues des exigences indispensables<sup>19</sup>.

Le Laos et la Birmanie rejoignent l'ASEAN deux années après le Vietnam. À l'instar de son voisin oriental, la République démocratique populaire du Laos, se sentant de plus en plus isolée, entreprit dans les années 1980 une vaste réforme qui amena le parti révolutionnaire populaire (PRPL, formation unique) à ouvrir le pays au commerce extérieur, aux investissements étrangers, et à normaliser ses relations vis-à-vis de son entourage, ce compris la Thaïlande avec laquelle un Accord d'amitié et de coopération fut scellé, en février 1992, malgré des incidents frontaliers persistants<sup>20</sup>. Bénéficiaire d'un statut d'observateur auprès de l'ASEAN depuis 1993, le Laos introduisit une demande officielle d'adhésion en 1996 et fut promu membre permanent l'année suivante.

La question birmane fut plus épineuse en raison du caractère déstabilisateur, mais incontournable de Rangoon, sur l'échiquier régional.

<sup>17</sup> *Opening Statement His Excellency Mr Võ Văn Kiệt Prime Minister of the Socialist Republic of Vietnam*, Bangkok, 14<sup>th</sup> December 1995, <http://www.aseansec.org/5137.htm> [page consultée le 28 octobre 2015].

<sup>18</sup> L'article 4 de la Constitution vietnamienne garantit le monopole du PCV sur l'ensemble de la machine politique et administrative du pays et l'exercice exclusif des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

<sup>19</sup> *Opening Statement His Excellency Mr Võ Văn Kiệt Prime Minister of the Socialist Republic of Vietnam*, *op. cit.*

<sup>20</sup> Les relations avec la Thaïlande, soupçonnée de soutenir financièrement les maquis anticommunistes des ethnies montagnardes et de mener des opérations d'infiltration armées dans le haut-Mékong, demeureront toutefois tendues.



En cause : la nature autarcique du régime, plus prononcée encore qu'au Laos, les sources illicites de son financement – résultant essentiellement d'un narcotrafic dénoncé quasi unanimement par la communauté internationale –, l'instabilité chronique sur le plan interne, due aux nombreux problèmes interethniques<sup>21</sup>, et ses relations étroites avec la République populaire de Chine – répercutées notamment par une inimitié birmano-vietnamienne (avalisée par la condamnation de l'intervention vietnamienne au Cambodge) et par un rapport frontalier houleux avec la Thaïlande qui, depuis 1988, soutenait le Conseil d'État pour la restauration de la loi et de l'ordre (*SLORC*)<sup>22</sup> dans sa lutte contre la minorité Karen.

En outre, les autres membres de l'ASEAN n'adopteront pas une position unanime à l'égard de la Birmanie. L'adhésion du nouvel entrant cautionnera toutefois une situation *de facto* puisque non seulement Rangoon occupait un siège d'observateur depuis 1996 mais qu'en outre, de nombreux contrats de fourniture d'armes avaient été conclus par le général Saw Maung en 1988 avec Singapour, que des contrats d'exploitation forestière avaient été négociés la même année avec la Thaïlande, de même que des concessions de pêche dans la mer d'Andaman à la Malaisie et à Singapour.

Mais si l'ASEAN finit par normaliser ses relations avec Rangoon, des voix discordantes se firent cependant entendre. En premier lieu, celle du Cambodge dont le Premier ministre Hun Sen s'interrogea sur la pérennité du principe de non-ingérence accordé à la junte alors que l'adhésion de son propre pays avait été reportée en raison du coup d'État de juillet 1997<sup>23</sup>. Au demeurant, le Premier ministre singapourien, Goh Chok Tong, jugea prématurée l'adhésion birmane sur les plans politique et économique, son homologue thaïlandais, Banharn Silpa-Archa, rappela les incursions répétées de l'armée birmane dans les camps de réfugiés derrière la frontière. Lors de leur visite officielle à Rangoon, en mars et octobre 1997, Mahathir Bin Mohamad et Fidel Ramos dépêchèrent chacun leur ministre des Affaires étrangères, Abdullah Ahmad Badawi et Domingo Siazon, auprès du prix Nobel de la paix de 1991. Enfin, Manille et Singapour invitèrent Rangoon à engager d'urgence des réformes

---

<sup>21</sup> La population birmane se compose majoritairement de Birmans, à raison de 70 %, le reste se subdivisant en quelque 130 communautés ethniques, répartie sur la moitié du territoire. Sept d'entre elles sont reconnues par le gouvernement : Arakanais, Chins, Kachin, Karens, Karenni, Mòns et Shans.

<sup>22</sup> Le *State Law and Order Restoration Council (SLORC)*, instauré par l'armée en 1988 suite aux mouvements de contestation à l'encontre du gouvernement, et rebaptisé en 1997 *State Peace and Development Council (SPDC)*.

<sup>23</sup> Voir Boisseau du Rocher, S., « L'ASEAN et les nouvelles règles du jeu. Le régionalisme en Asie du Sud-est à l'épreuve de la mondialisation », *Revue internationale de politique comparée* 3/2001 (vol. 8), pp. 395-417.

politiques en vue de faciliter les relations avec l'Europe qui, dans le cadre de l'ASEM (Berlin, 29 avril 1999), avait annulé la réunion UE-ASEAN suite au différend sur la question démocratique, refusé les visas aux cadres du SPDC, décrété un embargo sur l'exportation de produits susceptibles de renforcer la junte et mis en veilleuse ses relations avec l'ASEAN.

Dernier entrant dans l'Association, le Cambodge, à l'instar de ces trois prédécesseurs, rencontra de graves difficultés économiques, des rapports conflictuels avec son voisinage, en particulier avec la Thaïlande et le Vietnam, et connaissait une instabilité politique permanente malgré le renversement du régime des khmers rouges (1978), le retrait vietnamien (1989) et la mise du pays sous la tutelle d'une autorité provisoire des Nations unies (Apronuc)<sup>24</sup> de mars 1992 à septembre 1993. En dépit de son statut d'observateur et de sa demande d'adhésion (mars 1996), les ministres des Affaires étrangères de l'Association, réunis à Kuala Lumpur en juillet 1997, décidèrent, dans un premier temps, de reporter la candidature cambodgienne au grand dam de Hun Sen ; mais, en décembre, lors de la rencontre informelle des neuf chefs de gouvernement à Kuala Lumpur, il fut décidé « d'intensifier les consultations afin de permettre au Cambodge de rejoindre l'ASEAN au plus tôt, et de préférence avant la tenue du prochain sommet »<sup>25</sup>. Finalement, la situation intérieure du pays s'étant normalisée sur le plan politique et une chambre haute ayant été créée à côté de l'Assemblée nationale – condition préalable posée à son intégration –, le Cambodge rejoint l'Association le 30 avril 1999.

Depuis, Phnom Penh a pleinement assuré son rôle d'État membre en assumant les présidences tournantes qui lui avaient été attribuées (2002 et 2012) mais également en prenant la direction du premier sommet ASEAN-Inde (novembre 2002) ainsi que celle de la première réunion du programme de coopération économique de la sous-région du grand Mékong (GMS, 2002)<sup>26</sup>, en dépit de tensions persistantes avec la Thaïlande<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> L'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge/Apronuc (*United Nations Transitional Authority in Cambodia/Untac*) est une opération de maintien de la paix diligentée par l'ONU du 28 février 1992 au 24 septembre 1993 afin de garantir l'application des accords de paix de Paris du 23 octobre 1991.

<sup>25</sup> <http://www.asean.org/news/item/press-statement-of-the-2nd-asean-informal-meeting-of-heads-of-stategovernment-of-the-member-states-of-asean-kuala-lumpur-malaysia-15-december-1997> [page consultée le 3 novembre 2015].

<sup>26</sup> Le Programme de coopération économique de la sous-région du Grand Mékong (GMS/Lancang-Mekong Cooperation, LMC) est une initiative lancée par la Banque asiatique de développement (Bad), en 1992, qui s'est fixé comme objectif de promouvoir le développement socio-économique dans la région en renforçant la coopération entre les pays riverains de la rivière : cinq membres de l'ASEAN (Cambodge, Laos, Thaïlande, Vietnam et Birmanie) ainsi que la Chine.

<sup>27</sup> Parmi lesquelles la mise à sac de l'ambassade de Thaïlande à Phnom Penh (janvier 2003), les échanges de tirs frontaliers autour du temple Preah Vihear (juillet 2007,

## Droits fondamentaux : un universalisme à géométrie variable

Sans aucun doute, faut-il relever avec l'arrivée des nouveaux membres un renforcement de l'Association sur les plans territorial, démographique et politique. Mais son unité s'en est cependant trouvée affaiblie même si, prioritairement animée par une vocation utilitariste, là n'est pas sa fin première. Son objectif n'ayant jamais été de ressembler à des modèles davantage intégrés comme l'UE<sup>28</sup> ou le MERCOSUR<sup>29</sup>. D'autant que son architecture institutionnelle ne compte aucune structure contraignante, ni communautaire ni supranationale, qui impliquerait une quelconque délégation de souveraineté des membres au profit du Groupe. En outre, le passage de six à dix partenaires, en asynchronisme économique et politique, a rendu la recherche de consensus plus difficile. Les États membres se sont vu, en revanche, accorder *in fine* des prérogatives nouvelles. C'est le cas de la Birmanie qui, par ce biais, sortit de l'isolement international dans lequel elle était confinée sans véritablement satisfaire les attentes d'engagement constructif posées par ses pairs, ou du Vietnam qui put « [gérer] une transformation économique remarquable sans un changement du système politique »<sup>30</sup>.

La quête d'une certaine convergence sera néanmoins à l'agenda du sommet de Singapour (2007) et du jubilé des 40 ans de l'Association. Plusieurs propositions seront exposées à cette occasion et certaines d'entre elles pourront laisser supposer qu'une étape vers une plus grande intégration aura été franchie. En effet, la charte de Singapour évoque des éléments aussi convergents qu'« une identité et des valeurs communes », un destin partagé, une devise<sup>31</sup>, un hymne, un drapeau et un *ASEAN Day* (le 8 août, jour de la signature de l'acte fondateur de l'Association). Le texte prend même une allure totalement innovante en soutenant, de manière extrêmement prudente toutefois, la promotion des

---

juin 2008 et janvier 2011) ou encore, la nomination de Thaksin Shinawatra au poste de conseiller économique spécial de Hun Sen (2009) alors que l'ex-Premier ministre thaïlandais sous le coup d'une double inculpation de corruption et d'abus de pouvoir dans son pays.

<sup>28</sup> Sur l'UE, voir les contributions respectives de Jean-Christophe Defraigne, Antoine Mégie et Mario Telò dans le présent ouvrage.

<sup>29</sup> Sur le MERCOSUR, voir la contribution de Sebastian Santander ainsi que celle de Gustavo Matiuizzi et Ludmila Culpi dans le présent ouvrage.

<sup>30</sup> Kumar, S., Siddique, S., *Southeast Asia : the Diversity Dilemma. How intra-regional contradictions and external forces are shaping Southeast Asia today*, Singapore, Select Publishing Pte Ltd, 2008, p. 236.

<sup>31</sup> *One Vision, One Identity, One Community*.

droits humains et des libertés fondamentales<sup>32</sup>. Les signataires ne sont en effet pas allés, non-ingérence oblige, jusqu'à créer un précédent – en dépit de vives discussions entre les Philippines, le Laos et le Vietnam – en rénovant les règles indérogeables de fonctionnement. La suspension d'un membre, au motif d'une atteinte aux droits humains ou aux libertés fondamentales, n'a guère droit de cité dans un contexte de *démocrature* ; le texte ne prescrit du reste aucune sanction à l'encontre d'un membre défaillant. Mais toujours est-il que l'adoption de la Charte a déféré à l'Association un cadre institutionnel qui l'habilite désormais à signer les traités internationaux, et lui a conféré un rôle politique plus affirmé par rapport à son environnement. Le poids de l'Asie du Sud-est s'en trouve d'autant plus renforcé sur la scène internationale. En outre, la Charte entra en vigueur dès 2008 et abolit les tarifs douaniers dans plusieurs secteurs clefs de l'économie (l'agriculture, l'industrie automobile, le textile, le tourisme ou les transports aériens) à un moment où l'économie mondiale subissait un ralentissement significatif et les marchés de la triade (États-Unis, Europe et Japon) adoptèrent des mesures protectionnistes, certes temporaires mais néanmoins effectives. Surin Pitsuwan, secrétaire général de l'Association de 2008 à 2012, défendit à ce propos l'idée que seule une réponse collective, par l'ouverture et l'intégration d'un grand marché est-asiatique, permettrait d'affronter la crise là où l'action individuelle et isolée des économies des États membres n'avait aucune chance<sup>33</sup>.

L'adoption d'un texte relatif à la protection des droits fondamentaux par un groupe régional laisse supposer que – à l'instar de la convention de Rome<sup>34</sup> ratifiée sans exception par les pays de l'UE et préalable *sine qua non* à toute candidature d'adhésion – un corpus de valeurs supérieures aux États peut conditionner le fonctionnement de l'ensemble du groupe en subordonnant ses membres au respect de droits inviolables et inaliénables. Cette question sera au cœur du sommet de Phnom Penh de novembre 2012 à l'occasion duquel sera signée l'*ASEAN Human Rights Declaration (AHRD)*, instrument non contraignant qui ne manquera

---

<sup>32</sup> Il s'agit de l'article 14 qui stipule : « Conformément aux buts et aux principes de la Charte de l'ASEAN relatifs à la promotion et à la protection des droits humains et des libertés fondamentales, l'ASEAN établira un catalogue de droits humains. Ce catalogue (...) fonctionnera conformément aux termes de référence qui seront déterminés par la réunion des ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN ».

<sup>33</sup> *Speech by Dr Surin Pitsuwan, Secretary-General of ASEAN, at the Launch of the ASEAN Business Club (ABC)*, Kuala Lumpur, 28 October 2011. <http://www.asean.org/resources/2012-02-10-08-47-56/speeches-statements-of-the-former-secretaries-general-of-asean/item/speech-by-dr-surin-pitsuwan-secretary-general-of-asean-at-the-launch-of-the-asean-business-club-abc> page consultée le 4 novembre 2015.

<sup>34</sup> Négociée au sein du Conseil de l'Europe, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et entrée en vigueur le 3 septembre 1955 et a été incorporée au traité d'Amsterdam en 1997.

pas de soulever de nombreuses réserves à son encontre. À cet égard, le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH), des ONG internationales (*Amnesty International*, *Human Rights Watch*) et une cinquantaine d'associations de la société civile est-asiatique<sup>35</sup> dénonceront unanimement le parti-pris du texte.

Navanethem Pillay, haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, soulignera la non-conformité de l'*AHRD* aux standards internationaux et pressera l'Association d'adopter des mesures afin d'y remédier. Cette insistance se concrétisera par l'ajout d'un article 40 au texte, reconnaissant, en la matière, la supériorité des instruments internationaux dont les États membres de l'ASEAN sont parties. En outre, le 9 juillet 2012, dans une lettre adressée aux ministres des Affaires étrangères des pays membres, un collectif d'associations de défense des droits humains<sup>36</sup> exprimera sa profonde inquiétude vis-à-vis du texte, soulignant le manque de transparence dans des débats dominés par les gouvernements, l'absence d'une consultation large de la société civile, et exhortera les ministres responsables d'abroger les dispositions de nature à imposer des limitations aux droits fondamentaux ainsi que celles assujettissant ces droits aux particularités nationales et régionales susceptibles d'être mobilisées par les États aux fins d'affaiblir la portée de normes intangibles et universellement reconnues<sup>37</sup>.

Certes, une certaine primauté des valeurs universelles fut finalement, et timidement, concédée par l'*AHRD* mais il n'en reste pas moins que par sa nature juridique de déclaration, l'applicabilité des normes définies est subordonnée à l'arbitraire hiérarchique et souverainiste des États.

## Conclusion

L'ASEAN demeure essentiellement une association d'États souverains, une forme de coopération interétatique, conçue et développée afin que les fondements nationaux ne soient pas subordonnés à des logiques de politiques collectives. Toutefois, au fil du temps et selon les dossiers abordés, les positions se sont quelque peu assouplies, voire certaines

<sup>35</sup> Parmi lesquelles : *Forum for Democracy in Burma*, *Cambodian Human Rights and Development Association (ADHOC)*, *Philippine Alliance of Human Rights Advocates (PAHRA)*, *Lao Movement for Human Rights*, *NGO Coordinating Committee on Development (Thailand)*, *Forum LGBTIQ (Indonesia)*, *Lawyers for Liberty Malaysia*, *Sayaony Singapore*, *Quê Me Action for Democracy in Vietnam*...

<sup>36</sup> Composé des organisations suivantes : *the International Commission of Jurists*, *International Federation for Human Rights*, *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, *Dignity International* et *Article 19*.

<sup>37</sup> <http://www.article19.org/resources.php/resource/3367/letter-to-asean-ministers-on-human-rights-declaration>, page consultée le 6 novembre 2015.



formes d'affiliation ont vu le jour mais sans altérer le caractère utilitariste de l'Association ni sa dynamique de régionalisme pragmatique et réaliste.

L'État constitue l'étalon de l'Organisation et, de fait, les membres puisent dans celle-ci un renforcement de leurs assises. Ce soutènement est d'autant salutaire aux pouvoirs en place que les unifications, souvent décidées unilatéralement, rencontrent aujourd'hui encore d'importantes tensions sécessionnistes. Par ailleurs, l'élargissement du Groupe résulte d'un calcul réciproquement profitable, à lui et à ses membres. Son aire territoriale et démographique a été renforcée et sa position affermie dans les *fora* internationaux (EAS, ARF, ASEM, les rencontres ASEAN+1 ou +3). De même, il a permis de coaliser des influences internes face à des puissances contiguës telles que l'Inde ou la Chine. Quant aux États membres, certains d'entre eux ont pu par son biais réintégrer la communauté internationale et normaliser leurs relations régionales. Il s'agit essentiellement du cas birman dont plus de 40 % des investissements proviennent de l'ASEAN.

Force est aussi de constater que si l'endiguement de la Chine, la création d'un espace de coopération économique, la recherche d'une stabilité régionale garantissant la préservation de l'intégrité territoriale semblaient en 1967 des engagements incertains, ceux-ci ont depuis évolué. Les rapports avec la Chine ont changé de nature, notamment avec l'ouverture libérale de la RPC et l'entrée de régimes communistes et/ou de pays soutenus par l'empire du Milieu, à l'instar du Laos et de la Birmanie.

Les domaines de coopération se sont également multipliés au sein de l'ASEAN et une certaine homogénéité a vu le jour. En témoigne la devise « *One Vision, One Identity, One Community* » adoptée en 2007. Cependant, l'immense diversité ethnique, culturelle et confessionnelle des États membres, et *a fortiori* de l'Association, rend difficile l'implantation de convergences perpétuelles. Le revers de l'asiatisme s'explique en partie par ces facteurs mais, *a contrario*, la garantie des spécificités nationales a rencontré des dérogations, lorsqu'il fut, par exemple, demandé au Cambodge d'adopter un système bicaméral ou à la Birmanie d'assouplir son régime afin de répondre aux attentes internationales en matière de droits humains.

# Universalisme et régionalismes : les moyens d'un partenariat en Asie du Sud

Jacques TÉNIER

## Introduction

L'Asie du Sud n'échappe pas à la concurrence des régionalismes mais la faiblesse de ses coopérations propres incite ses États, à la fois à inventer des coopérations régionales de moindre rang, à organiser les relations avec les regroupements étatiques voisins et à chercher à relever des défis communs avec le concours du système des Nations unies.

Dès leur fondation, celles-ci ont interagi avec les organisations de portée régionale. Le chapitre VIII de la charte leur reconnaît un rôle dans le règlement des conflits, mais le mouvement de régionalisation s'est montré plus dynamique que la charte ne le prévoyait : la relation hiérarchique s'est transformée en une série de partenariats. Ainsi les États membres de l'association pour la coopération régionale en Asie du Sud (SAARC en anglais) ont adopté des conventions pour mettre en œuvre conjointement des engagements internationaux relatifs aux droits humains ou pour atteindre les objectifs du millénaire de réduction de la pauvreté.

L'impact annoncé du changement climatique sur les glaciers de l'Himalaya, sur les fleuves et les mers de l'Asie du Sud a suscité la mise en place d'un partenariat entre la SAARC et ses États membres et le programme des Nations unies pour l'environnement (UNEP). Dans cette région du monde qui abrite un être humain sur cinq, seule une coopération régionale inspirée par des principes universels et appuyée par des institutions mondiales peut être à la hauteur des enjeux.

## I. En Asie du Sud, une régionalisation à plusieurs vitesses

### *La faiblesse de la coopération régionale sud-asiatique*

#### *a) Les forces de la désintégration*

L'Asie du Sud partage avec l'Afrique sahélienne une forte croissance démographique et de piètres indicateurs de développement humain.

Quatre cents millions de personnes y vivent avec moins d'un dollar par jour. Elle connaît des désordres nationaux persistants et, dans plus d'un cas, une défaillance de l'État et son incapacité à régler pacifiquement ses conflits internes<sup>1</sup>. La paix régionale est d'autant plus difficile à concevoir que la paix nationale n'est pas assurée. Elle est une gageure après les guerres indo-pakistanaïses. L'hostilité entre les deux puissances de l'Asie du Sud se manifeste non seulement dans leurs essais nucléaires (1998) mais jusque dans la réalisation de la majorité de leur commerce via Dubaï. À l'est du sous-continent, l'Inde s'isole du Bangladesh en l'entourant d'un mur de trois mille kilomètres, le plus long du monde<sup>2</sup>. Il y a quarante ans (1975), l'Inde annexait le Sikkim, décision dont la mémoire est vivace dans les États himalayens du Bhoutan et du Népal. Parler d'une intégration régionale en cours, dans ces conditions d'extrême défiance, voire d'affrontement comme au Cachemire, reviendrait à nier les réalités politiques.

L'Asie du Sud n'en est pas moins un espace pertinent d'un point de vue géographique, culturel et social, climatique également<sup>3</sup>. L'hostilité politique mène aux catastrophes si elle interdit aux États voisins de faire face conjointement à des défis qui se jouent des frontières, fussent-elles érigées en murs. Les dirigeants firent preuve de lucidité lorsqu'en 1983 ils adoptèrent une déclaration sur la coopération régionale et lorsqu'en 1985 ils signèrent à Dhaka la charte constitutive de l'association pour la coopération régionale en Asie du Sud (SAARC)<sup>4</sup>. Les États y affirment poursuivre ensemble l'objectif du bien-être de leurs populations par la croissance économique, le progrès social et le développement culturel. Ils adhèrent aux principes des Nations unies ainsi qu'à ceux du non-alignement<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> C'est vrai au Pakistan avec les Talibans au Waziristân et dans la province du Nord-Ouest mais aussi avec les mouvements baloutches. C'est vrai en Inde avec les guérillas maoïstes naxalites et la paix précaire au Cachemire et dans plusieurs États du Nord-est (Manipur). Le Sri Lanka a connu une guerre contre les Tigres tamouls jusqu'en 2009. Les vies politiques bangladaïses et népalaises voient de fréquents affrontements entre les factions.

<sup>2</sup> Turine, G., *Le mur et la peur. Inde-Bangladesh*, Actes Sud, Arles, 2014, 125 p. La construction en a été commencée dès les années 1980 à l'initiative d'Indira Gandhi, celle-là même qui avait contribué à l'indépendance du Bangladesh.

<sup>3</sup> Ténier, J., « L'Asie du Sud entre désintégration et intégration régionale », in Santander, S. (dir.), *Relations internationales et régionalisme. Entre dynamiques internes et projections mondiales*, Liège, Presses universitaires de Liège, 2012, pp. 241-267.

<sup>4</sup> Les États signataires sont : le Bangladesh, le Bhoutan, l'Inde, les Maldives, le Népal, Pakistan et le Sri Lanka. L'Afghanistan rejoint la SAARC en 2005.

<sup>5</sup> Basu Ray Chaudhury, A., *SAARC at crossroads : the fate of regional cooperation in South Asia*, New Delhi, Samskriti, 2006, 250 p.

*b) Les réalisations modestes de l'association pour la coopération régionale en Asie du Sud<sup>6</sup>*

Trente ans plus tard, les réalisations sont modestes mais l'association s'est maintenue.

- Le commerce

Entre 1995 et 2015, les obstacles tarifaires aux échanges ont été réduits avec l'entrée en vigueur de deux accords commerciaux<sup>7</sup>. Mis en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 2006, l'accord de libre-échange régional aurait dû produire tous ses effets en 2016. En 2010, les dirigeants des États membres ont appelé à une diminution du nombre des produits dits sensibles qui échappent à l'abaissement des droits de douane, ainsi qu'à une levée progressive des obstacles non tarifaires aux échanges<sup>8</sup>. Il reste toutefois à démontrer la volonté des États de commercer intensivement entre eux dans un contexte de grande inégalité entre l'Inde et ses voisins. Avec 80 % de la richesse économique et les trois quarts de la population régionale, l'Inde peut assurer un leadership confinant à la domination. Ses partenaires redoutent de voir leurs marchés submergés par les produits indiens alors qu'ils connaissent tous d'ores et déjà un déficit commercial avec le puissant voisin.

- Les coopérations techniques

Des agences, peu dotées en moyens il est vrai, prennent en charge des coopérations dans les domaines de l'énergie (Islamabad), de la lutte contre la tuberculose (Katmandou), de la météorologie (Dhaka), des forêts (Thimphu) ou de la culture (Kandy). L'une des décisions opérationnelles les plus importantes de la SAARC fut de constituer un fonds de développement pour financer conjointement des actions dans les domaines social, économique et des infrastructures. L'Inde est le principal contributeur et ses partenaires en sont les principaux bénéficiaires, ce qui semble enfin manifester une compréhension des conditions de réussite d'une régionalisation dans un contexte de forte prépondérance : que le plus puissant s'engage solidairement auprès de ses partenaires. Il troque alors le statut de puissance hégémonique pour celui de premier acteur apte à relever les défis régionaux et gagnant ainsi en reconnaissance

---

<sup>6</sup> Cf. Site internet de la SAARC : <http://www.saarc-sec.org>.

<sup>7</sup> *South Asian Preferential Trade Agreement*, SAPTA, 1995. *South Asian Free Trade Area*, SAFTA, 2004.

<sup>8</sup> Un chargement de coton dans le Pendjab pakistanais met 40 jours pour atteindre le port bangladais de Chittagong après un transbordement à Colombo ou à Singapour, là où un transport par train entre Lahore et Dhaka à travers l'Inde demanderait quatre jours seulement.

sur la scène mondiale<sup>9</sup>. La régionalisation a pour effet de socialiser la puissance<sup>10</sup>.

Parmi les actions réalisées à ce jour, peuvent être citées : des informations et des formations pour mettre un terme aux violences contre les enfants (2,6 M\$) ; la formation de personnels et la construction de locaux pour améliorer la santé maternelle et infantile dans plusieurs centaines d'hôpitaux et dans un millier de centres sanitaires (15 M\$) ; l'aide à l'organisation tant des communautés rurales (8 M\$) que des femmes pauvres dans leur activité économique (16 M\$) ; la construction d'infrastructures pour la conservation des fruits après leur collecte (5 M\$)<sup>11</sup>. Pour la première fois en Asie du Sud, des populations bénéficient concrètement d'une action financée conjointement par des États membres de la SAARC, action qui peut être définie comme un bien public régional.

### ***L'utilité des coopérations sous-régionales***

La faiblesse de la coopération en Asie du Sud réduit paradoxalement le risque lié à la concurrence des régionalismes. En Afrique<sup>12</sup> ou en Amérique du Sud<sup>13</sup>, des organisations peuvent poursuivre des objectifs contradictoires dans des zones qui se recoupent, affaiblissant ainsi la cohésion de l'espace régional. Ici, ce n'est pas la concurrence des régionalismes ni même la force de la mondialisation qui entrave le plus la régionalisation mais le contexte politique intrarégional. Dans ces conditions, la démultiplication des actions de coopération, dans telle région transnationale du sous-continent, avec telle organisation voisine ou avec le concours de telle institution internationale, a pour effet de soulager les États de leurs fantasmes d'encercllement et d'enfermement et d'ouvrir des voies au développement conjoint.

Les États de l'Asie du Sud forment des coopérations sous-régionales, ainsi entre le Bangladesh, le Bhoutan, l'Inde et le Népal (BBIN), parfois élargies aux voisins de l'Asie du Sud-Est. La coopération économique entre le Bangladesh, l'Inde, le Myanmar, le Sri Lanka, et la Thaïlande

<sup>9</sup> Hossein, D., *Globalization and new regionalism in South Asia*, A. H. Development Publishing House, Dhaka, 2010, p. 330.

<sup>10</sup> Zhang, Y., « Socializing powers through the promotion of ASEAN norms : a constructivist theory analysis of the accession to the treaty of amity and cooperation by non ASEAN countries », *Journal of the graduate school of Asia-pacific studies*, Waseda university, Tokyo, n° 14, décembre 2007.

<sup>11</sup> De plus amples informations sont disponibles sur le site internet du secrétariat du fonds de développement de la SAARC : <http://www.sdfsec.org> (consulté le 6 octobre 2015).

<sup>12</sup> En ce qui concerne cette concurrence régionale sur le continent africain cf. la contribution de Mwayila Tshiyembe dans le présent ouvrage.

<sup>13</sup> En ce qui concerne cette concurrence régionale en Amérique latine cf. la contribution de Sebastian Santander dans le présent ouvrage.



(BIMSTEC)<sup>14</sup> est issue de la rencontre entre les politiques « Look East » de l'Inde et « Look West » de la Thaïlande<sup>15</sup>. Elle devra surmonter les conflits transfrontaliers entre les États de la sous-région et les violences liées aux mouvements migratoires (émigration bangladaise, négation par le Myanmar des droits des populations rohingyas les conduisant à l'exil)<sup>16</sup>.

Pour regarder avec succès vers l'Est, l'Inde devra mieux prendre en considération son propre Nord-Est, longtemps considéré par le pouvoir central comme extérieur au monde indien et relevant exclusivement d'une logique de sécurité face à la Chine<sup>17</sup>. Le besoin en infrastructures énergétiques, ferroviaires ou routières nourrit aux frontières entre les États une dynamique de régionalisation. Au carrefour de la péninsule indochinoise, la Chine, l'Asie du Sud-Est et l'Inde se rencontrent dans des constructions originales portées par l'initiative de Kunming<sup>18</sup> ou par celles des bassins du Mékong et du Gange. L'Inde cherche à désenclaver ses États du Nord-Est<sup>19</sup> et la Chine, à accéder à la mer du Bengale (port de Chittagong au Bangladesh) depuis le Yunnan. Les deux ambitions peuvent s'affronter, ou se rencontrer dans des financements conjoints, comme le montre l'installation en 2014 à Shanghai, d'une banque asiatique d'investissement en infrastructures (BAII) dirigée par un directeur indien.

### ***La contribution du tiers à la détente régionale***

Le statut de « partenaire du dialogue » accordé à des pays voisins – mais pas seulement – par des organisations régionales concourt à une meilleure intelligence entre les peuples et entre les États. En 1994, l'ASEAN lança un forum (ARF en anglais) pour répondre aux enjeux de sécurité régionale<sup>20</sup>, particulièrement en mer de Chine du Sud.

Ouvert aux pays d'Asie de l'Est, mais aussi aux pays du Pacifique, l'ARF s'est élargi aux États membres de la SAARC (Inde, Bangladesh et Pakistan), leur offrant ainsi une nouvelle opportunité pour améliorer leurs

---

<sup>14</sup> Bimstec : Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation, 2004.

<sup>15</sup> Grare, F. et Mattoo, A. (ed.), *India and ASEAN. The politics of India's Look East policy*, New Delhi, Manohar Publishers, 2001, 231 p.

<sup>16</sup> Basu Roy, A. et Bhattacharya, S. (ed.), *India and South East Asia. States, borders and culture*, New Delhi, Shipra Publications, 2015, 195 p.

<sup>17</sup> Lors de la guerre de 1962 qui opposa les deux puissances asiatiques, l'armée chinoise envahit l'Assam jusqu'à la ville de Tezpur.

<sup>18</sup> Renommée BCIM : Bangladesh, Chine, Inde, Myanmar.

<sup>19</sup> Une route est en construction pour relier au Myanmar l'état indien du Mizoram.

<sup>20</sup> En ce qui concerne l'ASEAN cf. la contribution d'Olivier Dupont dans le présent ouvrage.

relations. Le forum cherche à établir un climat de confiance au moyen d'une diplomatie préventive. En juillet 2015, l'Inde et le Pakistan ont été accueillis ensemble comme membres à part entière de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS)<sup>21</sup> où ils avaient jusqu'alors le statut d'observateur<sup>22</sup>. Les deux États cherchent également à fuir la stérilité de leur inimitié en regardant, l'une vers l'est<sup>23</sup>, l'autre vers l'ouest : le Pakistan est membre de l'Organisation de coopération économique (ECO en anglais). Fondée en 1977 par le Pakistan, l'Iran et la Turquie, l'ECO s'est élargie en 1992 aux républiques issues de l'Asie centrale soviétique. Handicapée par les rivalités entre ses États fondateurs, elle offre toutefois un cadre à la programmation des infrastructures d'intérêt commun, énergétiques et ferroviaires<sup>24</sup>.

## **II. L'inspiration universelle de la régionalisation sud-asiatique et l'appui du système des Nations unies**

Bousculée par la mondialisation, y compris par l'organisation qui la sert et l'accompagne, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) toujours soupçonneuse à l'égard des accords régionaux, la régionalisation peut s'inspirer de principes universels et trouver appui auprès du système des Nations unies.

### ***La déclinaison par l'Asie du Sud d'engagements universels***

L'Asie du Sud est d'une grande importance pour le monde dans son ensemble. Elle compte à la fois parmi les plus fortes densités de population, ainsi au Bangladesh<sup>25</sup>, et parmi les populations déshéritées les plus nombreuses. Les glaciers de l'Himalaya, menacés par le réchauffement climatique, sont une source considérable d'approvisionnement en eau. Dotés l'un et l'autre de l'arme atomique, le Pakistan et l'Inde offrent un minimum de garanties à la sécurité planétaire en conduisant des actions de coopération régionale.

L'ampleur des enjeux liés au nombre, à la pauvreté, aux migrations pouvant résulter des conséquences du changement climatique et à la persistante inimitié entre les États de la région, requiert une attention

<sup>21</sup> En ce qui concerne l'Organisation de la coopération de Shanghai cf. la contribution de Pierre Chabal dans le présent ouvrage.

<sup>22</sup> Dans des conditions analogues, la Chine et le Japon ont un statut d'observateur à la SAARC.

<sup>23</sup> Jaffrelot, C., « India's look East policy : an Asianist strategy in perspective », *Indian Review*, vol. 2, n° 2, avril 2003, pp. 35-68.

<sup>24</sup> Le Pakistan entretient des relations étroites avec les États du conseil de coopération des États arabes du Golfe.

<sup>25</sup> 1 200 habitants au km<sup>2</sup>.

mondiale, non pas tant dans la fixation des objectifs, communs à tous les États ayant adopté les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et maintenant ceux du développement durable (ODD), mais dans leur mise en œuvre. Celle-ci suppose le concours d'institutions internationales spécialisées (PNUD, OMS, ONUSIDA, FAO ou OIT)<sup>26</sup> voire de la banque mondiale, à la définition et à l'application de stratégies permettant d'atteindre dans la région les objectifs mondiaux.

Les États signataires de la charte de Dhaka adhèrent aux principes des Nations unies et à ceux du non-alignement. Ils se disent conscients que dans un monde d'interdépendance croissante, les objectifs de paix, de liberté, de justice sociale et de prospérité économique sont mieux poursuivis par un esprit d'entente régionale. À l'article 1<sup>er</sup>, les États sud-asiatiques affirment vouloir coopérer entre eux dans les forums internationaux sur des sujets d'intérêt commun ainsi qu'avec les organisations internationales ou régionales dont les centres d'intérêt sont proches des leurs. Lors de sa 59<sup>e</sup> session, en 2004, l'assemblée générale des Nations unies accorda à la SAARC un statut d'observateur. La régionalisation des stratégies offre l'occasion d'un dialogue constructif entre les États membres et les organisations internationales. Des exemples peuvent en être donnés.

*a) Les droits humains et notamment ceux des enfants et des femmes*

La régionalisation peut contribuer à la mise en œuvre des principes posés par la déclaration universelle des droits humains du 10 décembre 1948. Jean-Marc Ferry voit, derrière l'apparence technocratique des processus régionaux, l'édification d'un « état de droits cosmopolitique » combinant les droits des citoyens et ceux des États<sup>27</sup>. La charte de la SAARC pour la démocratie se fonde sur les droits humains fondamentaux et sur la dignité de la personne humaine, tels qu'énoncés par la déclaration universelle et inscrits dans les constitutions des États membres. L'esprit de l'UNESCO irrigue des initiatives comme celles de la fondation pour la littérature<sup>28</sup> (1987), du prix littéraire de la SAARC (2001) ou de l'université de l'Asie du Sud installée à New Delhi et dotée de campus régionaux<sup>29</sup>. 2001-2010 fut la décennie de la SAARC pour les droits de l'enfant, les États membres s'engageant à garantir les droits fondamentaux de « l'enfant sud-asiatique ». Ils devaient « enregistrer civilement les

<sup>26</sup> Programme des Nations unies pour le développement, Organisation mondiale de la santé, agence des Nations unies sur le sida, organisation pour l'agriculture et l'alimentation, Organisation internationale du travail.

<sup>27</sup> Ferry, J.-M., *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000.

<sup>28</sup> À partir de 1999, elle a ouvert un bureau dans chacun des États membres de la SAARC.

<sup>29</sup> <http://www.sau.int> (site consulté le 15 novembre 2015).

naissances, les mariages et les décès dans un registre officiel obligatoire afin de faciliter la mise en œuvre effective des lois nationales, y compris s'agissant de l'âge minimum pour le travail et pour le mariage »<sup>30</sup>. Les États ont adopté (2002) deux conventions, l'une sur la prévention et la lutte contre le trafic des femmes et des enfants et l'autre sur les mesures régionales pour la promotion du bien-être des enfants. Elles visent à rendre effectives régionalement la déclaration universelle selon laquelle l'enfance requiert une assistance et des soins particuliers, ainsi que la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant et la déclaration du sommet mondial pour les enfants. La lecture des rapports annuels sur le développement humain (PNUD) montre l'ampleur de la tâche à accomplir en Asie du Sud, pas moindre que sur le continent africain<sup>31</sup>.

*b) La lutte contre la pauvreté et les actions pour l'alimentation et la santé*

En 2002, les États membres de la SAARC s'engagèrent à mettre en œuvre conjointement la décision du sommet du millénaire des Nations unies de réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015, en mettant l'accent sur le microcrédit, les petites entreprises et l'insertion professionnelle des femmes. La commission indépendante sud-asiatique pour la réduction de la pauvreté (ISACPA en anglais) a conçu des objectifs de développement qui déclinent régionalement, ceux du millénaire<sup>32</sup>. Une banque alimentaire (2007) gère une réserve régionale de blé et de riz dont chaque État doit fournir les facilités de stockage.

La lutte contre le sida et la tuberculose souligne la nécessité d'une interaction coordonnée aux échelles mondiale, régionale et nationale. En 2001, l'assemblée générale des Nations unies se référa aux déclarations régionales adoptées pour sa préparation, les dynamiques mondiales et régionales interagissant. En 2002, les dirigeants des États membres de la SAARC exprimèrent leur inquiétude devant la diffusion des pandémies et appelèrent à une stratégie soutenue à la fois par des agences internationales et par la société civile. Cinq parmi les huit millions d'Asiatiques contaminés par le VIH résideraient en Asie du Sud<sup>33</sup>. Après une longue consultation, une stratégie régionale sur le sida fut lancée en 2006 en coopération avec le PNUD, ONUSIDA, l'OMS et l'UNICEF.

<sup>30</sup> Cf. Convention de la SAARC sur les mesures régionales pour la promotion du bien-être des enfants, article IV.3, 5 janvier 2002.

<sup>31</sup> Au classement 2014 des indicateurs de développement humain, sur un total de 187 États, à l'exception du Sri Lanka (73<sup>e</sup>), les États de l'Asie du Sud ont un rang médiocre compris entre 135<sup>e</sup> (Inde) et 146<sup>e</sup> (Pakistan).

<sup>32</sup> *Independent South Asian Commission on Poverty Alleviation (ISACPA) ; SAARC Development Goals (SDG).*

<sup>33</sup> Préface du secrétaire général de la SAARC à la stratégie régionale sur le VIH et le sida.

Le directeur des affaires sociales du secrétariat de la SAARC coordonne des plans de travail annuels. Tardivement, les États de l'Asie du Sud se sont ainsi engagés dans une voie ouverte bien plus tôt par les micro-États des Caraïbes. La puissance apparente de grands États a pu ici dissimuler l'urgence de l'action là où la carence des petites administrations caribéennes apparaissait avec évidence<sup>34</sup>.

*c) Le travail*

Comme souvent sinon toujours, les thématiques de l'Organisation internationale du travail (OIT) sont négligées. Les ouvriers peinent à faire reconnaître et appliquer leurs droits dans une économie globalisée. Il est difficile de contraindre les compagnies transnationales à contrôler leurs sous-traitants, ce que confirma en janvier 2013 la tragédie du Rana Plaza à Dhaka.

Il n'empêche, un réseau comme celui des syndicats de l'Asie-Pacifique, membre de la confédération internationale des syndicats, a demandé aux dirigeants des États membres du forum de coopération économique Asie Pacifique (APEC en anglais) de reconnaître les syndicats comme partenaires et d'adopter les principes sociaux arrêtés par la rencontre ministérielle de Singapour en 1996. Une telle organisation des unions syndicales en Asie du Sud pourrait faire valoir les droits des travailleurs universellement proclamés par l'OIT.

*d) Le climat et la protection de l'environnement*

*Le climat*

Après l'échec de la conférence mondiale de Copenhague (2009), les États membres de la SAARC firent en 2010 à Thimphu une déclaration sur le changement climatique. Ils y faisaient valoir les responsabilités communes, mais différenciées, des États, selon leur contribution à la production de gaz à effet de serre et selon leur capacité d'action, ce qu'ils qualifiaient de « justice climatique ». Soulignant les responsabilités des États du Nord, ils se dispensaient de prendre des décisions à la hauteur des enjeux même si plusieurs États de la région ont une conscience aiguë de leur exposition aux risques. Les voisins de l'Inde et du Pakistan (Bangladesh, Maldives, Népal, Sri Lanka), plus exposés qu'eux aux conséquences du changement climatique, militent pour des décisions plus ambitieuses.

En 2007, les États de la SAARC et le programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) signèrent un protocole d'accord dont fut issu deux ans plus tard un panorama environnemental de l'Asie du Sud (SAEO en anglais). Le secrétaire général de la SAARC y soulignait

---

<sup>34</sup> Cf. Stratégie de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) contre le VIH et le sida.



que ces domaines étaient parmi les plus importants pour la coopération régionale. Il rappelait l'établissement de centres spécialisés pour la recherche météorologique, la gestion des zones côtières, des forêts et des désastres. Le directeur exécutif du PNUE soulignait les tensions écologiques dans une région occupant 5 % seulement de la surface du globe mais hébergeant 20 % de la population mondiale. L'Asie du Sud a la plus petite couverture forestière par habitant au monde (0,08 ha). Les sols connaissent une forte pollution et salinisation. Un milliard de personnes sont dépourvues de toute facilité d'assainissement. Le rapport concluait que la région était très vulnérable au changement climatique. Dans l'Himalaya, « les quelque 15 000 glaciers se réduiront vraisemblablement d'une superficie actuelle de 500 000 km<sup>2</sup> à 100 000 km<sup>2</sup> en 2035 »<sup>35</sup>. Ils fondent de 20 à 30 mètres par an, la vitesse la plus élevée au monde. Il en résulte déjà des inondations glaciaires au Bhoutan et il pourrait en résulter une réduction d'un quart du débit des fleuves. Les glaciers formant un réservoir d'approvisionnement des fleuves pérennes comme l'Indus, le Gange et le Brahmapoutre, « cela augmentera les défis de diminution de la pauvreté et d'amélioration d'accès à une eau potable sûre »<sup>36</sup>.

L'Inde décide pourtant, sans consulter ses voisins, de construire 29 barrages au Sikkim dans des conditions analogues aux constructions chinoises au Tibet. Les deux puissances régionales cherchent ici à s'affranchir des règles du multilatéralisme, qu'il soit régional ou mondial, en se prévalant de leur force de « grand frère ». Tant la SAARC et l'OCS que la commission mondiale des barrages offrent un cadre à un dialogue qui permettrait de « socialiser » les puissances (cf. *supra*).

#### La protection des zones naturelles

Le diagnostic sur les océans ou sur la biodiversité appelle tout autant des actions concertées entre les États et les institutions régionales et mondiales. Parmi les océans, l'océan Indien aurait, « avec toute sa richesse de coraux, d'algues et de forêts de mangrove, peut-être, la zone côtière, la moins bien protégée »<sup>37</sup>. Près de la moitié des coraux seraient morts. En réaction, le PNUE a élaboré un programme pour les mers de l'Asie du Sud en coopération avec le programme coopératif sud-asiatique pour l'environnement (SACEP en anglais). S'agissant des zones protégées, la situation est contrastée selon le pays. Le Bhoutan a mis près de 40 % de ses terres sous protection<sup>38</sup> : il « est parmi les dix pays du monde avec

<sup>35</sup> *South Asia environment outlook (SAEO)*, 2009, p. 24.

<sup>36</sup> Steiner, A., « Foreword », *SAEO*, 2009.

<sup>37</sup> *SAEO, ibid.*, p. 32.

<sup>38</sup> Le Bhoutan absorbe des gaz à effet de serre grâce aux forêts qui couvrent 80 % de son territoire. Ce n'est pas un hasard si le centre pour les forêts de la SAARC a été installé dans sa capitale.

la plus forte proportion de terres classée en zone protégée alors qu'au Bangladesh cette proportion est extrêmement faible»<sup>39</sup>. Selon le panorama environnemental (SAEO), devrait être signé « un accord de conservation de la biodiversité en Asie du Sud qui permettrait des relevés plus détaillés des zones protégées, la remise en vigueur des savoirs traditionnels de conservation, la réduction de la biopiraterie [...] »<sup>40</sup>. L'Inde et le Népal ont commencé à constituer des zones transnationales de protection.

### ***L'appui du système des Nations unies à la régionalisation sud-asiatique***

Tout regroupement de nations qu'elle soit, l'Organisation des Nations unies a fait une place dès sa création aux divisions géographiques du monde, dans les domaines de la paix, de la sécurité et de l'économie.

#### *a) Les grands absents en Asie du Sud : la paix et la sécurité*

Le chapitre VIII de la charte des Nations unies reconnaît le rôle des régions du monde dans un domaine éminemment politique, celui de la paix et de la sécurité<sup>41</sup>. L'article 52 autorise la création d'agences et la signature d'accords régionaux dès lors qu'ils sont compatibles avec les principes et avec les objectifs des Nations unies. L'article 53 affirme que le conseil de sécurité peut leur faire appel pour mettre en œuvre des mesures coercitives prises sous son autorité<sup>42</sup>. À l'inverse, aucune action ne peut être conduite à une échelle régionale sans une décision du conseil de sécurité. Dès 1992, l'agenda des Nations unies pour la paix soulignait la pertinence d'une division des tâches entre l'ONU et les organisations régionales.

L'inimitié constitutive du Pakistan et de l'Inde mais aussi le nationalisme ombrageux de l'ensemble des partenaires privent l'organisation régionale de toute compétence et de tout rôle direct dans le domaine de la sécurité<sup>43</sup>. L'Asie du Sud se distingue ainsi radicalement de l'Amérique

<sup>39</sup> SAEO, *ibid.*, p. 35.

<sup>40</sup> SAEO, *ibid.*, p. 42.

<sup>41</sup> Sur la reconnaissance par la charte des Nations unies du rôle des régions dans les affaires internationales cf. la contribution de Philippe Vincent dans le présent ouvrage.

<sup>42</sup> Cf. Ténier, J., *Faire la paix dans les régions du monde. Essai sur le rapprochement des peuples*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 145.

<sup>43</sup> Certains auteurs regrettent que l'Inde n'ait pas en 1979 condamné l'intervention soviétique en Afghanistan, manifestant ainsi indirectement une solidarité avec le Pakistan, qui aurait pu renverser la logique de défiance à l'œuvre dans la région depuis 1947 ; Chopra, H.S., « A South Asian Overview », in Chopra, H.S., Frank, R. and Schröder J., *National identity and regional cooperation. Experiences of European integration and South Asian perceptions*, New Delhi, Manohar Publishers, 1999, p. 327.

du Sud qui charge l'UNASUR/L (Union des nations d'Amérique du Sud)<sup>44</sup> de veiller à sa sécurité, mais aussi des régions d'Afrique et même, de l'Asie du Sud-Est dont l'organisation s'est élargie à ses anciens adversaires et dont la sécurité conjointe des États est aujourd'hui un objectif. Elle se rapproche plus en ce domaine de la fantomatique union du Maghreb arabe où une inimitié pérenne entre les États membres, notamment l'Algérie et le Maroc, prive de consistance toute ambition régionale<sup>45</sup>. Certains auteurs souhaitent que les États de l'Asie du Sud installent un forum régional analogue à celui de l'ASEAN<sup>46</sup>. Si l'Inde s'oppose à une modification de la charte constitutive de la SAARC pour y inclure les enjeux de sécurité, craignant une régionalisation de la question cachemirienne, un forum diplomatique d'une acception plus large et plus souple qu'une organisation régionale pourrait ainsi prendre appui sur les déclarations communes faites par les dirigeants de la SAARC pour lutter contre le terrorisme, la première d'entre elles à Bangalore dès 1986. Une convention de 2009 prévoit, conformément à leur droit national, la collaboration des États parties à une demande d'extradition d'un terroriste présumé. Ces intentions ne sont pas suivies d'effet comme le montre en avril 2015 la libération sous caution par la justice pakistanaise d'un prisonnier inculpé pour sa participation aux attentats commis à Mumbai en juillet 2008.

*b) L'affirmation d'une vision économique continentale*

Dans le champ économique, les Nations unies prirent rapidement en compte la dimension régionale tant il était évident, dès le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, que les économies nationales étaient interconnectées et que les échelles continentales étaient plus adaptées aux visions de long-terme. Cinq commissions économiques virent le jour, celle pour l'Asie étant installée à Bangkok<sup>47</sup>. La commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP) encourage la régionalisation et tient des réunions avec les organisations régionales. Les projets issus de cette vision sont éligibles aux financements de la banque asiatique de développement (BAD, Manille) mais la création en 2014, à l'initiative de la Chine, de la banque asiatique d'investissement en infrastructures (BAII, Shanghai)

---

<sup>44</sup> En ce qui concerne l'UNASUR et le régionalisme en Amérique latine cf. la contribution de Sebastian Santander et celle de Gustavo Matiuuzzi/Ludmila Culpi dans le présent ouvrage.

<sup>45</sup> Union du Maghreb arabe créée en 1989 entre l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie.

<sup>46</sup> Hossein, D., *Globalization and new regionalism in South Asia*, *op. cit.*, p. 340.

<sup>47</sup> Premièrement établie à Shanghai en 1947 et transférée à Bangkok après l'établissement de la République populaire de Chine.

manifeste une volonté de s'affranchir d'institutions mondiales considérées comme étant sous influence américaine.

*c) Le hiatus entre efficacité et légitimité*

Si l'idée de la nation a inspiré l'organisation fondée à San Francisco en 1945, l'idée de la régionalisation du monde comme combinaison de processus régionaux apparaît aujourd'hui dans la mise en œuvre des politiques, ce que pressentait déjà Nehru<sup>48</sup>. On fera l'hypothèse que les nations continuent à offrir la principale base de légitimité alors que les « régions du monde » deviennent un lieu privilégié de l'efficacité de l'action.

Nous devons dès lors nous interroger sur la pérennité de ce hiatus. Dans certaines régions comme l'Europe mais aussi l'Amérique du Sud, des élections construisent progressivement une légitimité régionale directe. Si cette possibilité est actuellement fermée aux peuples de l'Asie du Sud pour d'évidentes raisons politiques, l'établissement de liens transnationaux entre les syndicats, les associations et les mouvements pour les droits humains et pour les droits civiques contribue à forger une conscience commune apte à demander des comptes aux États sur la réalité des engagements pris dans les enceintes internationales comme régionales<sup>49</sup>. C'est dire si l'ambition est grande au vu des réalisations. Les ressortissants d'un État membre de la SAARC obtiennent un visa européen plus facilement que celui d'un État voisin<sup>50</sup>.

Contrairement à l'Europe, les tribunaux nationaux n'invoquent pas les chartes ou les conventions de la SAARC telles que la charte sociale, celle sur le trafic des êtres humains ou la convention sur la lutte contre le terrorisme. Face au terrible viol de Delhi en décembre 2012, aucune voix sud-asiatique en tant que telle ne s'éleva pour dénoncer les violences faites aux femmes dans l'ensemble du sous-continent.

Les réticences des États à approfondir les coopérations régionales doivent inciter les sociétés civiles à renforcer leurs liens de part et d'autre des frontières<sup>51</sup>. Certains auteurs les encouragent à travailler « en dépit »

---

<sup>48</sup> Cf. Nehru, J., « I have no liking for a division of the world into a few huge supra-national areas, unless these are tied together by some strong world bond », in *The discovery of India*, 1946, 23<sup>e</sup> édition, New Delhi, Oxford University Press, 2003, 582 p., p. 536.

<sup>49</sup> Cf. les ONG créées à l'initiative d'universitaires ou d'étudiants : South Asia Together (Goa) et Bargad (Lahore).

<sup>50</sup> Depuis le traité indo-népalais de 1950, les ressortissants des deux États peuvent se déplacer sans visa.

<sup>51</sup> Parmi de nombreux exemples : le forum pour la paix et la démocratie, l'initiative des femmes pour la paix, la fondation pour la littérature, le festival de la poésie des deux

des gouvernements, voire à les contourner en faisant entendre directement leur voix, jusque dans les enceintes internationales<sup>52</sup>.

## **Conclusion : l'Asie du Sud dans le monde**

Si les institutions internationales et régionales doivent interagir pour mieux relever les défis dans une région qui en compte de nombreux, les risques d'affaiblissement des solidarités, déjà bien faibles, par une mondialisation irrésistible, demeurent. Ce que l'adversité communiste fit en Europe ou en Asie du Sud-Est, les enjeux environnementaux pourraient le faire ici, fortifiant la conscience de défis ne pouvant être relevés qu'en commun.

Les caractéristiques sud-asiatiques jointes à l'histoire contemporaine et à la persistance du conflit au Cachemire plaident pour une combinaison de régionalisations à plusieurs échelles et à plusieurs vitesses, la mieux à même de relever les défis du siècle : des coopérations sous continentales prudentes mais prouvant une solidarité entre les membres, des initiatives sous régionales adaptées à chaque contexte géographique, des partenariats avec les organisations voisines et une recherche de cohérence entre les actions sud-asiatiques et celles des institutions d'envergure mondiale.

Dans son troisième article pour la paix perpétuelle, Emmanuel Kant proposait la formule suivante : « Et ainsi, des continents éloignés peuvent entrer pacifiquement en contact ; ces relations peuvent finalement être organisées publiquement et conduire l'humanité toujours plus près d'une constitution cosmopolite »<sup>53</sup>. En retour, un bon fonctionnement d'un système onusien régionalisé implique une plus grande exigence vis-à-vis des organisations régionales qui doivent au minimum garantir les bases d'un futur commun acceptable pour leurs peuples : la paix et la sécurité, écologique et sociale comprises, des institutions publiques et des infrastructures en ordre de marche.

---

Pendjab ; le réseau des citoyens d'Asie du Sud : cf. le site <http://www.sacw.net> (*linking dissent in South Asia and beyond since 1996*, consulté le 15 novembre 2015).

<sup>52</sup> Mohsin, A., « Where did our political leadership falter ? », *Dhaka Tribune*, 27 mars 2014.

<sup>53</sup> Kant, E., *Projet de paix perpétuelle. Essai philosophique* (1795), Paris, Librairie philosophique Vrin, 1999, p. 57.