



HAL
open science

Repenser les identités régionales par les élargissements

François Bafoil

► **To cite this version:**

François Bafoil. Repenser les identités régionales par les élargissements: une comparaison UE/ASEAN. *Revue Française de Science Politique*, 2013, 63 (1), pp.75 - 92. 10.3917/rfsp.631.0075 . hal-03400051

HAL Id: hal-03400051

<https://sciencespo.hal.science/hal-03400051>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

REPENSER LES IDENTITÉS RÉGIONALES

PAR LES ÉLARGISSEMENTS

UNE COMPARAISON UE/ASEAN

François Bafoil

L'Union européenne et l'Asean¹ ont expérimenté au cours des années 1990 et 2000² des bouleversements considérables liés à l'intégration de nouveaux États membres, profondément différents des anciens États, eux-mêmes fondateurs de ces unions régionales³. Ces vagues d'élargissements ont représenté les enjeux les plus importants en matière de cohésion interne auxquels ces unions régionales aient eu à faire face ; raisons pour lesquelles elles ont été considérées, simultanément et paradoxalement, comme des réussites exemplaires⁴ mais aussi comme les limites à l'extension de certaines dynamiques antérieurement portées par les États membres. Étapes capitales en matière de réaffirmation des principes fondateurs de l'UE et de l'Asean, ces élargissements ont par ailleurs contribué à réorienter nombre de choix collectifs, voire à en bloquer d'autres. Pour le dire autrement, tant au sein de l'UE qu'au sein de l'Asean, les nouveaux États membres ont contribué à stabiliser chaque ensemble régional en parachevant une dynamique d'unification territoriale et historique ; mais ils ont dans le même temps considérablement réduit la portée de certaines politiques élaborées précédemment. Pareille affirmation renvoie à la problématique de l'action collective, mesurée à l'aune des interrogations qui portent sur les relations entre l'identité régionale que chaque union incarne et les intérêts des nouveaux États membres, parfois portés par des représentations différentes. La question est de savoir si les élargissements se traduisent en termes d'accroissement des capacités d'intervention de chaque ensemble ou si ce sont les États membres qui en sortent renforcés. C'est la question de la « force » et de la « faiblesse » des deux composantes – Union et États membres – saisies dans

1. L'Union européenne (UE) avec 27 membres, l'Association South East Asian Nations (Asean) avec 10 membres, 5 fondateurs en 1976 auxquels s'ajoutent en 1985 Brunei, puis dans la décennie suivante, les nouveaux membres.

2. Pour l'Asie du Sud-Est, il s'agit de l'intégration dans l'Asean du Vietnam, en 1995 ; du Laos et de Myanmar, en 1997 ; du Cambodge, en 1999. Pour l'Union européenne, il s'est agi de l'élargissement en 2004 à 10 pays (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie) puis en 2007 à la Roumanie et à la Bulgarie.

3. Dans ce travail, le terme « ensemble régional » renvoie à l'échelon institutionnel supranational du type de l'UE ou de l'Asean, également indiqué par « région » lorsqu'il est fait référence à la dimension géographique de cet ensemble régional.

4. Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia, The Struggle for Autonomy*, Singapour, ISEAS Publishing, 2^e éd., 2010 ; Jean D'Haussonville, « Le processus d'adhésion : cet élargissement est-il le mieux préparé dans l'histoire de l'Union ? », dans « Les nouveaux États de l'Union », *Pouvoirs*, 106, 2003, p. 5-39.

leurs interrelations qui est posée. Ces qualificatifs de « force » et de « faiblesse » s'inscrivent dans la réflexion sur le « retour de l'État »¹ terme largement repris pour analyser les pays « nouveaux membres » de chaque région.

Nous faisons l'hypothèse que les candidats aux derniers élargissements dans l'UE comme dans l'Asean ont eu intérêt à réduire les capacités collectives de leur région respective, en adoptant trois postures qui ont consisté : 1/ à réaffirmer les principes fondateurs pour mieux se définir à égalité des anciens États membres ; 2/ à réduire toute tentative hégémonique de la part des anciens membres, et par là même, faire valoir leur droit à contestation afin de réduire au maximum toute possibilité d'aggravation du poids des contraintes ; 3/ à limiter, autant que faire se pouvait, certaines politiques antérieures, expressives d'une quelconque capacité collective d'intervention. C'est ce qui leur a permis à tous (deuxième hypothèse) de s'affirmer en tant qu'États forts, non seulement en gagnant une visibilité internationale manifeste, mais en contestant aussi les règles dans lesquelles ils venaient de s'inscrire.

Pour valider nos hypothèses, présentons d'abord le cadre théorique relatif aux concepts de « force » et de « faiblesse ». Ces qualificatifs renvoient à des formes variées de cohérence de l'action publique et de cohésion sociétale. On est alors en mesure de comprendre les comportements que tous déploient pour transformer leur faiblesse en atout. « Faibles » d'un point de vue institutionnel et économique, les nouveaux États membres dans chaque région peuvent néanmoins se révéler « forts ». En rend compte leur capacité de résilience, voire de blocage à l'encontre de toute tentative hégémonique d'un de leurs partenaires. C'est ce qui explique qu'au-delà des résistances dont témoignent les nouveaux membres, ces derniers réaffirment les principes de fonctionnement de leur union régionale et l'assurent de sa stabilité.

Avant d'exposer le cadre théorique de ce travail, précisons pourquoi la comparaison des deux cas, est-européens et sud-est asiatique, est fructueuse. La première raison est historique : tous les pays – à l'exception de la Thaïlande – ont été à un moment ou à un autre rayés des cartes régionales, sous l'effet d'occupations étrangères. C'est une composante essentielle pour comprendre la résistance des nouveaux États – postcoloniaux ou postcommunistes – à toute pression extérieure. La deuxième raison est d'ordre géographique. Elle renvoie au fait que ces nouveaux États membres sont territorialement très homogènes dans chaque aire et, pour cette raison, il est à noter que les élargissements, en réalisant l'intégration politique, ont assuré l'unité territoriale de régions autrefois déchirées par la guerre. La troisième raison est économique. Elle tient au fait que tous les États nouveaux membres de chaque ensemble régional ont fait état de « retards » qui ont provoqué des déséquilibres intrarégionaux considérables². Pour ne prendre qu'un exemple, dans le cas de l'UE à 15 membres, soit avant le

1. Paul Evans, Dieter Rueschemeyer, Theda Skocpol, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985. Pour son emploi concernant l'Asie du Sud-Est, voir Mark Beeson, *Regionalism and Globalization in East Asia. Politics, Security and Economic Development*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007 ; sur l'Europe centrale, voir François Bafoil, *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

2. En 2010, l'UE 15 représentait 395 millions d'habitants et les 10 « nouveaux » membres, 104 millions, soit 23 %. Le PIB des 15 « anciens » membres s'élevait à 11 135 milliards d'euros, celui des 10 « nouveaux » membres à 848 milliards, soit 7 % (source : Eurostat, 2011). À la même date, le poids démographique des 6 membres de l'Asean était de 411 millions, celui des quatre nouveaux de 133 millions (28 %). Quant au PIB, en dollars, il était de 1177 milliards pour 84 milliards (sans les données du Myanmar), soit 7 % (source : Asian Development Outlook, 2011).

mois de mai 2004, l'écart séparant les 10 % des populations vivant dans les régions les plus riches des 10 % vivant dans les régions les moins riches était inférieur de 1 à 3. Une fois les élargissements achevés, cet écart pour les mêmes populations est désormais supérieur : de 1 à 6¹. Au sein de l'Asean à 6 membres, l'écart entre les PIB singapourien et thaïlandais se situait dans une fourchette de 1 à 10. Avec l'accession des nouveaux membres, il a crû de 1 à 30 ; dix ans plus tard, il est supérieur à 1 pour 40². Ainsi, si les pays les plus pauvres ont amorcé leur processus de rattrapage, l'écart avec les pays plus avancés s'est néanmoins approfondi, en raison d'une croissance plus forte de ces derniers. Ceci ne signifie pas que l'expression « pays nouveaux membres » recouvre une réalité homogène dans l'un et l'autre cas. Des distinctions historiques s'imposent dans le cas est-européens entre ceux qui ont été membres des empires très développés et les autres, qui n'ont pas connu la règle de droit à l'instar des pays des Balkans³. D'autres distinctions cette fois d'ordre économique clivent déjà les sous-groupes de pays : le Centre-Est européen (avec la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie) s'est différencié des pays balkaniques (dont la Hongrie tendrait à se rapprocher) et même des pays baltes. La même remarque vaut pour le Vietnam qui a amorcé sa dynamique de rattrapage avec un PIB par habitant de 790 \$ et qui s'impose parmi les tout premiers exportateurs mondiaux de riz, alors que les trois autres pays du Mékong témoignent d'importants retards, avec un PIB par habitant inférieur à 550 \$. Enfin, toujours en matière de disparité territoriale mais cette fois à l'échelle infranationale, on note dans les deux cas la concentration de la croissance dans les métropoles urbaines au prix de l'aggravation des déséquilibres dans leurs périphéries. À l'exception de la Pologne où ce trait est moins marqué en raison d'un maillage urbain diversifié, c'est dans la capitale que cette croissance s'opère, rarement dans les autres villes, de bien moindre taille.

Force et faiblesse des États et des régions

En raison de leur profil économique, de leurs héritages historiques et de leur moindre développement institutionnel qui les condamnent à dépendre profondément des anciens membres, les nouveaux membres sont fréquemment qualifiés de « faibles ». Ce terme renvoie à un courant théorique affirmé, celui des États forts et des États faibles⁴, qui, avec nos cas, fait référence à trois dimensions : celles de l'action publique et de la dépendance en interne ; celle de la résilience en externe. Examinons les deux premières et réservons l'aspect de la résilience⁵ pour la partie suivante.

1. EU Report, « Five years of Enlargements, Economic Achievements and Challenges », *European Economy*, 1, 2009.

2. Asian Development Outlook, 2011.

3. Jan Winiecki, « Determinants of Catching Up or Falling Behind. Interaction of Formal and Informal Institutions », *Post-Communist Economies*, 16 (2), juin 2004, p. 137-152.

4. Joel S. Migdal, « Strong States, Weak States. Power and Accommodation », dans Myron Weiner, Samuel P. Huntington (eds), *Understanding Political Development*, Boston, Little Brown, 1987, p. 391-434 ; Paul Dauvergne (ed.), *Weak and Strong States in Asia-Pacific Societies*, Sydney, Allen and Unwin, 1998. Pour l'Asie du Sud-Est, voir M. Beeson, *Regionalism and Globalization in East Asia...*, *op. cit.* ; pour l'Europe de l'Est, voir Beate Sissenich, « Weak States, Weak Societies. Europe's East-West Gap », *Acta Politica*, 45 (1-2), 2010, p. 11-40.

5. Pour l'emploi du terme « résilience », voir *The Asean Charter*, Jakarta, Asean Secretariat, 2007, chap. 1, art. 1, « Purposes and Principles », Point 2, p. 3 ; D. E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia...*, *op. cit.* ; François Bafoil, *Resilient States in a Comparative Perspective. Eastern Europe and Southeast Asia*, Singapour, World Scientific Publication, 2013.

Cohérence de l'action publique et dépendance

Est fort l'État dont les élites centrales sont capables d'unifier le champ des politiques publiques grâce à des institutions adaptées. Elles rendent l'action publique cohésive et, pour cette raison, les règles sont partagées par les joueurs. Pareille affirmation renvoie à l'approche néo-institutionnaliste selon laquelle les institutions garantissent la stabilité des jeux en assurant la satisfaction des joueurs par le truchement de la répétition des actions attendues, en fonction des bénéfices acquis sur la durée¹. C'est parce que les règles dispensent les incitations fiables qu'elles sont pérennes et, plus encore, légitimes. À ce titre, seule la cohésion de l'action publique, par l'intermédiaire des politiques fiscales, militaires et du développement, permet à l'État central d'assurer une redistribution équitable à ses sujets, garante en retour de la légitimité de cet État central. En créant des canaux d'échanges avec leur propre société, les élites fournissent les incitations nécessaires pour participer à l'action collective. La force résulte ainsi de politiques socialement acceptées parce qu'elles sont à la fois efficaces (pour assurer le revenu du centre) et justes (à l'égard des périphéries). Par là même, elle permet de réduire les capacités potentiellement opportunistes de ses propres composantes – régionales, ethniques, économiques – qui reflètent, elles, un intérêt particulier. À l'inverse, est dit faible un État peu institutionnalisé, propice à la main mise des clans sur les ressources publiques². Il laisse se développer en son sein les dynamiques centrifuges en limitant son attention à un groupe particulier – le clan familial ou ethnique – ou en épuisant les ressources de la périphérie au seul profit du centre. Pour A. Acharya, « la structure d'un État faible » se caractérise par « un manque de congruence entre des groupes ethniques et des limites territoriales »³. Ces deux tendances entraînent la segmentation de la société et la déshérence des groupes non directement liés au centre. Elles constituent autant d'incitations pour les périphéries à rechercher un autre protecteur.

Sur cette base, comment qualifier les États communistes ? De « forts » assurément si l'on s'en tient à leur capacité d'user de la contrainte violente pour empêcher tout germe d'une solution alternative à la domination du parti communiste. L'URSS y veillait au premier chef, en réglant par le sang toute insubordination de la part des sociétés des pays de type soviétique. Les polices politiques intérieures étaient leurs « bras armés ». Mais ces États étaient faibles si l'on considère qu'au moment ultime, en 1989, mais déjà avant lors des insurrections nationales⁴, il ne s'est trouvé personne pour défendre ce type de régime. C'est la preuve – comme l'ont montré de nombreuses études – que le retrait dans la sphère privée l'avait emporté sur toute forme d'engagement public et cela, sur le long terme en raison des déceptions accumulées par de nombreux segments de la population, à commencer par les membres « gris » des partis communistes mais aussi les intellectuels. La même remarque vaut pour les pays d'Asie du Sud-Est qui ont développé après la seconde guerre mondiale des politiques dites d'« industrialisation par substitution aux importations ». Cette politique a exigé une très étroite centralisation des États, adossés à une vaste bureaucratie et au contrôle étroit des

1. James March, Johan Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989 ; Douglass C. North, « Economic Performance Through Time », *The American Economic Review*, 84 (3), juin 1994, p. 359-368 ; Kathleen Thelen, « Historical Institutionalism in Comparative Politics », *Annual Review of Political Sciences*, 2, 1999, p. 369-404.

2. Douglass C. North, John Joseph Wallis, Barry R. Weingast, *Violence et ordres sociaux*, Paris, Gallimard, 2010.

3. Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia. Asean and the Problem of Regional Order*, Abington, Routledge, 2^e éd., 2009, p. 71.

4. On pense aux révolutions hongroise de 1956 et tchécoslovaque de 1968, et plus encore polonaises, en 1956, 1970, 1976, 1980-1981. À chaque fois, la levée de la chape de plomb soviétique révélait au grand jour le sentiment très largement partagé de la profonde illégitimité de la règle communiste.

organisations sociales, afin de mieux orienter les investissements publics dans des secteurs privilégiés, massivement d'équipement. Or, comme l'ont montré plusieurs auteurs, les crises qui ont eu lieu au tournant des années 1960 ont révélé les grandes faiblesses de ce modèle. La main mise des élites politiques en cheville avec la bureaucratie sur les entreprises d'État a conduit à la constitution de niches, propices à des détournements massifs au seul bénéfice des affidés du clan dirigeant¹. La corruption aidant, les résultats ont été désastreux en matière de déséquilibres de la balance des paiements. Cela a induit une moindre redistribution et, en chaîne, l'insatisfaction de vastes pans de la société, jusque et y compris des militaires qui ont vu leurs budgets fondre². Dans les deux cas, l'ordre légal pouvait paraître « fort », l'ordre légitime ne l'était pas.

Par ailleurs, la faiblesse renvoie à la dépendance de l'État. Avec nos cas est-européens et sud-est asiatique, la dépendance se mesure à l'aune des multinationales et des liens industriels et financiers dans lesquels ces dernières tiennent les États. M. Beeson en conclut que les États du Sud-Est asiatiques sont des fictions, tant les multinationales dominent les politiques publiques³. Ce sont les milieux d'affaires – Chinois, mais aussi nippons et américains principalement – qui déterminent les cadres légaux à la faveur desquels ils évoluent. D'autres travaux insistent sur l'importance des « grandes familles »⁴. Dans le cas est-européen, l'accent est principalement mis sur les dépendances des secteurs industriels et bancaires. Pour les pays du Centre-Est (Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie), la part de la propriété étrangère dans le secteur automobile est ainsi supérieure à 90 % (respectivement 90,8 %, 93,1 %, 97,3 %, 93,2 %) ; dans le secteur manufacturier, s'il est de 45,2 % en Pologne, il est de 60,3 % en Hongrie et de 68,5 % en Slovaquie⁵. Enfin, dans le secteur bancaire, deux types de dépendance sont à noter : celle-ci est très élevée pour tous les pays puisqu'elle se situe à 70,9 % en Pologne, mais surtout à 85,8 % en République tchèque, 90,7 % en Hongrie et 95,6 % en Slovaquie. À titre de comparaison, cette dépendance ne dépasse pas 15 % pour les « anciens » membres. Par ailleurs, cette dépendance résulte de liens historiques avec les anciens empires de l'Ouest, territorialement contigus ou presque. Les États baltes sont massivement dominés par les banques suédoises : avant 2008, les deux banques suédoises Hansapank and SEB contrôlaient 74,6 % des banques estoniennes. Les systèmes bancaires du Centre-Est européen le sont par les banques autrichiennes et allemandes (ainsi que françaises). Le système financier bulgare a été dépendant à compter de 1997 d'un conseil monétaire (*Currency board*) où la parité du Lev était liée à celle du DM, puis de l'euro. Dans les deux cas, ces dépendances financières et sectorielles entraînent une très grande faiblesse : les milieux de l'innovation sont manquants en raison de la non-délocalisation des milieux de recherche qui demeurent une prérogative quasiment exclusive des investisseurs étrangers.

1. Frederic C. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca, Cornell University Press, 1987 ; Garry Rodan, Kevin Hewison, Richard Robison, *The Political Economy of South-East Asia. Conflicts Crises, and Change*, Melbourne, Oxford University Press, 2^e éd., 2001.

2. Richard F. Doner, Bryan K. Ritchie, Dan Slater, « Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States. Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective », *International Organization*, 59, printemps 2005, p. 327-361.

3. Mark Beeson, « Sovereignty Under Siege : Globalisation and the State in Southeast Asia », *Third World Quarterly*, 24 (2), 2003, p. 357-374.

4. Pasuk Phongpaichit, Chris Baker (eds), *Thai Capital After the 1997 Crisis*, Chiang Mai, Silkworm Book, 2008 ; Frank B. Tipton, « Southeast Asian Capitalism : History, Institutions, States, and Firms », *Asia Pacific Journal of Management*, 26 (3), 2009, p. 401-434.

5. Andreas Nölke, Arjan Vliegenthart, « Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe », *World Politics*, 61 (4), octobre 2009, p. 670-702, dont p. 681.

Dans les 10 pays nouveaux membres, la part des dépenses en matière de recherche et développement calculée en pourcentage des PIB nationaux ne franchit nulle part 1 %, quand il est en moyenne à 2,6 % à l'Ouest et que l'UE cherche à atteindre une cible de 3 % du PIB européen pour les 27 membres. En Pologne, où l'industrie automobile est le secteur moteur, on ne compte que 13 centres de recherche mais la grande majorité se trouve à l'Ouest¹. Dans le cas du Sud-Est asiatique, les chiffres concernant l'innovation sont encore plus bas. Les niveaux de recherche et développement en point de PIB s'élève à 0,2 % en Malaisie, 0,3 % en Thaïlande, 0,4 % au Vietnam, 1,1 % à Singapour².

Force et faiblesse des régions

À l'instar de la démonstration précédente concernant les États, nous faisons ici l'hypothèse que sont forts les ensembles régionaux qui sont capables de rendre cohésives leurs politiques communes en les faisant partager par leurs États membres, et sont faibles ceux qui sont dans l'impossibilité d'exercer la moindre conditionnalité sur ses membres, faute de règles contraignantes. Si l'on peut admettre aisément qu'un État fort tire d'importants bénéfices d'un ensemble fort, l'enjeu de la démonstration est de montrer qu'un État faible peut tirer bénéfice autant de l'inclusion dans un ensemble fort que dans un ensemble faible. Comment l'expliquer ? Examinons d'abord les États forts. Ils ont d'autant plus intérêt à déléguer une partie de leur souveraineté que, coopérant avec d'autres États membres de même nature, ils en retireront un gain supplémentaire. La raison en est qu'ils se trouvent dans une meilleure position pour imposer leurs propres normes (de production, de contrôle et de redistribution). Ils ont de surcroît intérêt à doter leur propre région de pouvoirs accrus, dans le seul intérêt de voir respecter par d'autres membres les conditions de la force. La capacité d'hégémonie des pays plus forts s'en trouve renforcée, leur permettant ainsi d'être reconnus comme les *leaders* régionaux. Les États forts n'ont *a contrario* aucun intérêt à s'unir au sein d'une organisation faiblement dotée de pouvoirs contraignants sur ses membres, ne serait-ce que pour limiter la capacité opportuniste des plus faibles. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre européen, le principe de conditionnalité est très contraignant à l'égard de pays candidats qui font état de performances économiques inférieures, voire largement inférieures à la moyenne des pays membres. À l'inverse, on peut admettre que des États faibles n'ont guère intérêt à promouvoir une région forte si cela se paie en retour d'exigences pesantes sur leurs propres capacités. En revanche, ils auront d'autant plus intérêt à soutenir un ensemble régional faible qu'ils seront laissés libres de conduire leur propre politique à leur guise, ou qu'ils auront toute latitude pour empêcher l'émergence d'un *leader* régional, tout en bénéficiant de l'existence de la collectivité régionale. Dans ce cas, le faible peut être aussi dit fort.

Pour autant, ces comportements ne sont pas réductibles à ceux que suppose l'approche en termes de « passager clandestin » (« *free rider* »). Une analyse rapide pourrait conclure à cette posture en considérant que les nouveaux États membres de l'UE se révèlent bien moins regardants quant au respect de la conditionnalité une fois qu'ils sont membres ; ou encore qu'ils peuvent sans trop de risque bloquer le système de décision collectif, si d'aventure ils estiment que cette conditionnalité est trop coûteuse. La même réflexion pourrait dans le cas du Sud-Est asiatique faire valoir que les « petits » pays n'ont d'autre objectif

1. Petr Pavlínek, Boleslaw Domański, Robert Guzik, « Industrial Upgrading Through Foreign Direct Investment in Central European Automotive Manufacturing », *European Urban and Regional Studies*, 16 (1), 2009, p. 43-63.

2. Patarapong Intarakumnerd, Yveline Lecler (eds), *Sustainability of Thailand's Competitiveness. The Policy Challenges*, Singapour, IRASEC/ISEAS, 2010.

que de circonscrire toute tentative cherchant à imposer davantage de règles ou à intégrer les sociétés civiles (la Thaïlande et la Malaisie s'opposent frontalement aux « nouveaux » membres de ce point de vue). En réalité, dans les deux régions, ce comportement n'est pas tenable. Quand bien même la conditionnalité peut être moindre, le souci de négocier ses bénéfices est déterminant. Les nouveaux membres – européens ou asiatiques – ont besoin des investisseurs, qui singapouriens et malais ; qui français et allemands (sans parler du maintien des budgets des fonds structurels). Des alliances doivent être nouées avec les anciens membres pour négocier ces bénéfices. Quant au primat des relations informelles dans les relations interétatiques en Asie, il se double du souci de ne pas perdre la face, qu'une position trop tranchée de « passager clandestin » ne manquerait pas de provoquer¹. Même la position extrême du Myanmar s'est avérée peu crédible sur le long terme et l'on peut ainsi interpréter son évolution récente, au-delà des contraintes économiques qui pèsent sur ce pays. Elle ne l'est pas davantage dans une union qui fait de la solidarité l'un de ses piliers et cela vaut pour l'UE comme pour l'Asean. Le programme Initiative for Asean Integration (IAI) que l'Asean a mis en place sur le modèle des fonds structurels européens à l'attention des pays en retard (Cambodge, Laos, Myanmar, Vietnam) en est la preuve. La solidarité est l'argument décisif contre la position olsonienne. Si l'intérêt n'est pas la seule dimension au fondement des institutions supranationales, c'est que d'autres dimensions jouent, à commencer par les attentes, les représentations, les valeurs². Ce sont ces constructions imaginées qui fondent l'action collective.

Les élargissements. La résilience des nouveaux membres

Où, concernant l'action collective, notre hypothèse est qu'un élargissement réussi n'est pas forcément le signe de son accroissement mais plutôt celui du renforcement des capacités de certains États membres. C'est la question de la résilience des États qui est posée. Pourtant, et c'est la deuxième hypothèse, loin d'affaiblir les ensembles régionaux, les derniers États membres ont réaffirmé les principes fondateurs de chaque région. Tel est le paradoxe des deux élargissements européen et asiatique : ils ont permis l'intégration de pays « en retard » de développement, qui ne partageaient pas les mêmes expériences historiques récentes que les anciens membres, mais simultanément, ils ont permis que soient réaffirmés avec force les principes de chaque région.

L'intérêt pour l'intégration

Considérons la communauté d'intérêts entre les pays et leur région sur laquelle ont reposé les élargissements. Les pays d'Europe centrale y avaient de toute évidence intérêt : pour écarter toute possibilité de retour dans le giron de l'influence russe, pour mieux assurer leur fonctionnement démocratique déjà largement validé dans la décennie 1990 et pour bénéficier des fonds européens. Le constat vaut pour les pays d'Asie : leur intérêt fondamental était de voir leur souveraineté nationale garantie, de se faire admettre dans la communauté

1. Comme le rappellent R. Banomyong et V. Pholsena, la tradition dans l'Asean est d'« être d'accord pour être en désaccord sans être désagréable » (« *to agree to disagree without being disagreeable* »). Les deux auteurs ajoutent que cette tradition « reste difficile à appréhender pour les nouveaux membres, peu familiers des subtilités d'usage dans la multitude des comités et des sous-comités » (Ruth Banomyong, Vathana Pholsena, *Le Laos au 2^e siècle. Les défis de l'intégration régionale*, Bangkok, IRASEC, 2004, p. 38).

2. Timo Antero Kivimäki, « Power, Interest, or Culture. Is There a Paradigm That Explains Asean's Political Role Best ? », *The Pacific Review*, 21 (4), 2008, p. 431-450.

internationale et de bénéficier des accords de commerce, qu'ont sanctionné un peu plus tard leur accession à l'OMC¹. Ce type d'argument « fonctionnaliste » est largement confirmé empiriquement². Plusieurs études montrent le lien entre intégration régionale et croissance du commerce intrarégional, et cela, pour les deux régions³. Pareil raisonnement vaut aussi pour chaque ensemble régional dans la mesure où il s'est agi d'achever une dynamique d'intégration territoriale, susceptible de rendre congruents l'espace géographique et l'union politique. En intégrant les dix anciens pays de l'ancienne zone soviétique, l'UE a mis un terme à la coupure autant politique que territoriale résultant des accords de Yalta. Elle a, par ailleurs, permis de reporter la pression exercée par les flux migratoires sur l'Allemagne en déplaçant la frontière de l'Est sur la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie. De la même façon, en intégrant les pays riverains du Mékong, l'Asean a non seulement intégré les pays qui avaient provoqué la création de l'Asean en faisant de la paix cette fois le ciment commun, mais elle a aussi nettement créé un Sud-Est asiatique distinct de ses deux grands voisins, l'Inde sur son flanc ouest, la Chine au nord. De même que la création de l'Asean en 1967 avait marqué avec succès pour le Sud-Est asiatique la fin des conflits entre la Malaisie et Singapour, de même les élargissements des années 1990 ont participé de la pacification du sous-continent indochinois, même si la Thaïlande et le Cambodge ont connu de fréquents conflits, mais très localisés⁴. Dans les deux cas, enfin, on note que cette intégration territoriale a conduit à la mise au point de politiques d'infrastructures, notamment de transport, prélude à l'accroissement des échanges.

La lutte contre l'hégémonie

L'intérêt d'un État « faible » est non seulement de se renforcer par l'intermédiaire de l'intégration à la région supranationale, mais aussi de réduire au maximum toute prétention à l'hégémonie de la part d'un quelconque partenaire. De la même façon, on l'a vu, qu'un État faible a intérêt à réduire la conditionnalité de la région à son égard, de même a-t-il intérêt à limiter toute puissance hégémonique d'un quelconque État partenaire qui pourrait le contraindre à adopter des politiques contraire à ses vues, le forcer à faire entrer dans le jeu domestique des partenaires non souhaités (ONG et sociétés civiles) ou encore à légitimer des politiques publiques adoptées sans lui. Voilà pourquoi, dans chaque région, les acteurs jusque-là hégémoniques ont été fortement contestés par les nouveaux pays membres. En Europe, le « couple franco-allemand » a fait l'objet d'amères critiques où se sont mêlés

1. Christopher M. Dent, *East Asian Regionalism*, Abington, Routledge, 2008.

2. John M. Grieco, « Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia, and the Americas », dans Edward D. Mansfield, Helen V. Milner (eds), *The Political Economy of Regionalism*, New York, Columbia University Press, 1997, chap. 7, p. 164-187.

3. Le commerce intrarégional de l'Asean se situait, à la veille de la crise de 2008, à environ 25 % et n'a pas augmenté depuis. Au sein du commerce intrarégional, la part des pays du Grand Mékong (incluant les « nouveaux membres ») était de 5 %. Pour aussi faibles que ces chiffres paraissent, ils le sont moins sur la durée : en 1992, ces chiffres étaient respectivement de 19 % (Asean 6) et de 1,2 % (CLMV). Concernant l'Union européenne, le commerce intrarégional était très élevé : 69 % en 2007 (il est d'environ 72 % en 2012). Or, depuis 2004 – date de l'intégration des derniers membres –, ces échanges ont crû de 18,4 %. Rapporté en valeur relative, la part intrarégionale de l'UE 27 était à peu de chose près ce qu'elle était en 2000 (UE 15). Partis de 1,1 % en 2000, les 10 ont atteint 2 % en 2004 et 2,8 % en 2007. Faibles en valeur absolue, ils sont toutefois importants en valeur relative, compte tenu de la croissance qui a atteint 46,6 %. Cf. François Bafoïl, Ruiwen Lin, « Relooking at the Role of Transport Infrastructure in Trade, Regional Growth and Governance : Comparing Greater Mekong Subregion (GMS) and Central Eastern Europe (CEE) », *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 2, 2010, p. 73-119.

4. Mark Askew, « Four Thai Pathologies, Late 2009 », dans Marc Askew (ed.), *Legitimacy Crisis in Thailand*, Chiang Mai, Silksworm Books, 2010, p. 273-302.

reproches liés au passé et défense d'un équilibre social jugé inadapté. En Asie, la Thaïlande a été mise en cause sur ses prétentions démocratiques transcrites dans les termes d'un « engagement constructif » au niveau régional¹. Dans les deux cas, au-delà de fustiger l'arrogance supposée de ces États hégémoniques – arrogance directement reprochée à l'Allemagne et à Singapour –, c'est la volonté d'être traité à égalité des anciens membres qui l'a emporté de la part de pays qui n'avaient pas été conviés à énoncer les règles fondatrices de la région et qui considèrent qu'ils en sont désormais les meilleurs garants, à tout le moins les responsables à égalité des anciens membres. Dès lors, la mise à l'écart de certaines composantes démocratiques du jeu politique peut fonctionner comme alibi dans le discours de nouveaux membres qui critiquent la méconnaissance dont ils sont l'objet de la part des anciens membres. À cela s'ajoute le profond ressentiment à l'égard des anciens membres en réaction au mépris dont les nouveaux sont victimes de leur part, accusés qu'ils se trouvent d'être toujours en « retard ». Sommés de régionaliser l'action publique ou encore d'associer les représentants de la société civile au sein des politiques sociales ou environnementales, les nouveaux membres de l'Union européenne ont réagi vivement en dénonçant les règles pour avoir été non seulement établies sans eux mais aussi pour correspondre à d'autres voies historiques de développement². La rigueur des principes européens a ainsi pu être pointée du doigt comme facteur aggravant de la faiblesse des nouveaux membres³. Dans le cas de l'Asean, le comble du paradoxe a été atteint lorsque le Premier ministre Hun Sen a reproché aux membres de l'Asean de ne pas respecter le principe de non-ingérence dans les affaires d'un pays, alors que ce même Hun Sen avait déclenché un coup d'État pour renverser son *challenger* sorti vainqueur des urnes et ce, à deux mois de l'adhésion du Cambodge à l'Asean prévue en 1997⁴. Plus tard, en 2006, la junte de Myanmar a recyclé le même argument lorsque l'Asean, pour répondre aux critiques (notamment occidentales) de soutien à une dictature, l'a prié de passer son tour en matière de présidence de l'association régionale. La junte s'est alors offusquée du non-respect des principes collectifs. En ce sens, les nouveaux membres ont pu se parer, facilement et sans vergogne, du statut de défenseurs des principes de chaque région.

Pour ces différentes raisons, les élargissements se sont traduits de part et d'autre, une fois qu'ils ont été accomplis, par une moindre capacité d'intervention collective et notamment par un très notable « moins-disant » social. Les exemples sont légion, notamment en matière de développement économique et social. Ne mentionnons ici que ce qui a fait l'objet de politiques identiques au sein des deux régions : les zones économiques spéciales. Les mesures de défiscalisation mises en place pour attirer les investisseurs directs étrangers (IDE) ont donné lieu dans les deux régions à une « course par le bas » uniquement destinée à promouvoir un capitalisme fort peu régulé⁵. Dans ce cadre, les anciens membres

1. Amitav Acharya, « Democratization and the Prospects for Participatory Regionalism in Southeast Asia », dans « Governing the Asia Pacific. Beyond the "New Regionalism" », *Third World Quarterly*, 24 (2), 2003, p. 375-390.

2. Ulrich Sedelmeier, « The EU and Democratization in Central and Southeastern Europe since 1989 », dans Sabrina P. Ramet (ed.), *Central and Southeast European Politics since 1989*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 519-535 ; Amelie Kutter, Vera Trappmann (eds), *Das Erbe des Beitritts. Europäisierung in Mittel- und Osteuropa*, Baden-Baden, Nomos, 2006.

3. Williams M. Besseney, « Exporting the Democratic Deficit : Hungary's Experience with EU Integration », *Problems of Post Communism*, 48 (1), janvier-février 2001, p. 27-38.

4. À l'annonce de la sanction à son encontre de l'Asean qui a reporté l'intégration du Cambodge au sein de l'association, Hun Sen a déclaré sans vergogne : « Je crains de rejoindre l'Asean en raison de son interférence dans les affaires intérieures » (cité dans A. Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia...*, *op. cit.*, p. 117).

5. OCDE, *Competitive Regional Clusters. National Policy Approaches*, Paris, OCDE, 2007.

de chaque région n'y ont trouvé rien à redire, bien au contraire, qu'il s'agisse des pays plus développés de l'Asean – associés aux investisseurs chinois ou indiens – qui ont puissamment investi dans la zone du Mékong, ou qu'il s'agisse des investisseurs occidentaux dans les pays centre-européens. Ces derniers sont intervenus dans des régions soutenues par des mesures de défiscalisation importantes, de surcroît renforcées pour la plupart d'entre elles par des programmes financés sur fonds européens, sans que ces distorsions manifestes de concurrence ne soulèvent un grand émoi au niveau de la Commission de Bruxelles. Dans les deux cas, on retrouve les mêmes ingrédients d'un développement très peu intégré au niveau de la région : bas salaires, relations professionnelles minimales, voire inexistantes, développement local réduit, et faible inscription dans les chaînes de valeur régionales, à plus forte raison mondiales¹.

Qu'en conclure ? D'abord que la délégation partielle de souveraineté au fondement de toute adhésion à un ensemble supranational ne se traduit pas nécessairement par un accroissement de la conditionnalité à la disposition de ce dernier, bien au contraire. D'où ce constat que des ensembles régionaux faibles peuvent faire le jeu d'États faibles et d'une certaine manière devenir le garant des équilibres domestiques marqués du sceau de l'autoritarisme. Ce dernier aspect mis à part, la remarque s'applique tout autant aux pays européens nouveaux membres. Ils ont acquis une visibilité internationale considérable grâce à leur inclusion dans l'UE, avec de surcroît la possibilité de détourner des fonds européens au service d'objectifs sans rapport avec le développement, qui servent les intérêts de groupes particuliers. La défense d'une singularité historique, justifiée dans les faits, peut ainsi les conduire à s'exonérer de la mise en place d'instances de contrôle préjudiciables à la stabilité démocratique. Plusieurs travaux ont montré que le formalisme de la reprise de l'Acquis communautaire a pu correspondre à la volonté systématique des nouveaux États membres de réduire la portée de tout renforcement ultérieur de la contrainte collective, dans le cas d'une renégociation des contenus des règles communes². Enfin, d'autres travaux ont montré que l'usage des fonds structurels à l'échelon local renforce le pouvoir des groupes mafieux, notamment en Bulgarie et en Roumanie³. On aurait évidemment tort d'en réserver la seule exception aux nouveaux pays membres, certains anciens membres étant constamment dénoncés à ce jeu.

Une autre conclusion pourrait donner lieu à une évaluation plus négative encore des derniers élargissements pour conclure finalement qu'ils ont entraîné un moindre développement démocratique. Pour D. Weatherbee, « l'appartenance du Myanmar à l'Asean, plutôt qu'une ressource, a été un cancer qui a ruiné la crédibilité de l'organisation asiatique aux yeux de la communauté des nations démocratique »⁴ et, pour plusieurs observateurs de l'UE, les deux derniers élargissements ont entraîné la dilution de l'esprit des institutions et, pire, le renforcement des tendances extrémistes dans certains pays, toujours au motif de la souveraineté nationale. Quant aux développements économiques, ils donnent à penser en de nombreux endroits que les nouveaux membres ont été dans chaque région les terrains d'élection de

1. Ceci n'empêche pas le large succès de quelques zones en Europe centrale, notamment en Silésie, en Bohême, dans les régions de Kosice ou de Győr.

2. Aron Buzogány, « Accelerating or Back-Pedalling ? Public Administration in Post-accession Central and Eastern Europe », dans « L'eupéanisation après l'adhésion à l'Union européenne. Transformation, réformes et adaptation dans les nouveaux États membres. Europeanization after EU Accession : Transformation, Reform and Compliance in Recent EU Member States », *L'Europe en formation*, 364, 2012, p. 111-127.

3. Tom Gallagher, *Romania and the European Union. How the Weak Vanquished the Strong*, Manchester, Manchester University Press, 2009.

4. D. E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia...*, op. cit., p. 96.

l'extension du capitalisme le moins régulé et le plus politique, accroissant ainsi les inégalités et les tensions au sein du marché intégré. En rendent compte des deux côtés à la fois les déficits institutionnels hérités des périodes précédentes tous marqués au sceau du communisme massivement de type soviétique (voire chinois dans le cas du Cambodge) mais aussi le retard accumulé comparativement aux performances économiques réalisées par les anciens pays membres, que le poids des contraintes liées à la globalisation économique tend à accroître. Les sociétés civiles continuent d'être les grandes absentes des processus en cours. À cet égard, il semble bien que les élargissements n'ont pas nécessairement favorisé la croissance de l'intégration régionale, quand bien même, on l'a vu plus haut, le commerce s'en est trouvé accru. Pourtant, et c'est le paradoxe énoncé plus haut, cela n'a pas empêché ces nouveaux membres, tout au contraire, de réaffirmer les principes de chaque région.

Refondation des principes de l'UE et de l'Asean

Les raisons économiques sont insuffisantes pour rendre compte de la construction de règles supranationales¹. Cela vaut pour l'UE comme pour l'Asean. Les deux organisations régionales sont en effet nées de la volonté de répondre à la menace extérieure illustrée dans les deux cas par la peur du communisme et par la crainte du pouvoir hégémonique des grandes puissances. Toutes deux partageaient la conviction que seule une intégration régionale – jusqu'à quel degré d'union entre les pays, c'est évidemment la question – pouvait garantir la paix, au bénéfice de chacun. Dans les années 1950 en Europe, forger une organisation supranationale commune était une tâche urgente pour deux raisons : anéantir les bases de la compétition pour la domination des ressources industrielles allemandes, qui avait contribué à l'éclatement des guerres européennes et mondiales ; et faire face au géant soviétique qui s'était assuré la maîtrise de la partie orientale du continent européen. On retrouve pareille orientation, sinon pareille peur, dans le Sud-Est asiatique lorsqu'il s'est agi, après plusieurs essais infructueux, de constituer en 1967 une unité régionale face aux « grandes puissances » communistes, l'Union soviétique et dans une moindre mesure la Chine². La crainte du communisme a ainsi été le ferment de l'émergence des deux régions. Comme l'a écrit D. Webber, « l'anticommunisme a fourni une sorte d'identité aux États qui, sinon, étaient si divers qu'ils étaient collectivement compris comme les "Balkans" de l'Asie. Fondamentalement, ils ont mis en commun leurs forces pour des objectifs politiques de stabilité et de sécurité »³. Que, dans le cas asiatique, d'autres considérations s'y soient mêlées, notamment domestiques, il n'y a aucun doute. Il semble ainsi avéré que l'Asean a également pu surgir grâce à la fin des conflits qui opposaient la Malaisie et l'Indonésie, fin elle-même facilitée par le renversement de Sukarto en 1966⁴. D'où la dynamique originelle de réconciliation régionale « postconflits » assise sur le principe intangible de la souveraineté nationale.

1. Douglas Webber, « Trade and Security in East Asia : Political (Non-?)Integration in an Insecure Region », dans Heribert Dieter (ed.), *The Evolution of Regionalism in Asia. Economic and Security Issues*, Abingdon, Routledge, 2007, p. 147-159.

2. Nicholas Tarling (ed.), *The Cambridge History of Southeast Asia. From World War II to the Present*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, vol. 2, t. 2.

3. Douglas Webber « Two Funerals and a Wedding ? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia-Pacific after the Asian Crisis », *The Pacific Review*, 14 (3), 2001, p. 339-372, dont p. 348.

4. Michael Leifer, « The ASEAN Peace Process. A Category Mistake », *The Pacific Review*, 12 (1), 1999, p. 25-38, dont p. 28.

Quoi qu'il en soit, la peur du communisme a fonctionné en tant que catalyseur des forces nationales dans les deux cas¹ et les objectifs économiques et sociaux n'ont été énoncés qu'ensuite, dans des termes d'ailleurs assez proches les uns des autres. Il faut relire les attendus de chaque déclaration pour admettre que les objectifs affirmés ne sont guère différents, du moins dans leur énoncé : celle du 18 avril 1951, lorsque les six États européens fondateurs du Traité du charbon et de l'acier affirment vouloir « réduire les disparités entre les niveaux de développement des différentes régions et le retard des régions ou des îles les moins favorisées, y compris les aires rurales » ; et celle en 1967 des cinq fondateurs de l'Asean qui affirment dans la Déclaration de Bangkok chercher à « accélérer la croissance économique, le progrès social et le développement culturel dans la région, grâce à un engagement commun dans un esprit d'égalité et de partenariat pour mieux renforcer les bases d'une communauté prospère et pacifique des nations du Sud-Est ».

Pour autant, les similitudes semblent s'arrêter là. Si l'on examine en effet les principes des deux ensembles régionaux, tout les sépare. Aux principes fondateurs de la démocratie, de l'économie de marché et du respect de la diversité des minorités, qui fonctionnent comme autant de critères *ex ante* d'appartenance à l'UE, viennent s'opposer dans l'Asean ceux de la souveraineté nationale qui implique la non-interférence dans les affaires d'un pays membre, de la coopération effective entre les membres, de la recherche du consensus. M. Beeson les regroupe en six prescriptions : 1/ le respect mutuel pour l'indépendance, la souveraineté, l'égalité, l'intégrité territoriale et l'identité nationale de toutes les nations ; 2/ le droit de chaque État à conduire sa propre existence nationale, libre de toute interférence, subversion ou coercition ; 3/ la non-interférence dans les affaires d'un autre pays ; 4/ le règlement des conflits de manière pacifique ; 5/ la renonciation à l'usage de la menace ou de la force ; 6/ la coopération effective entre les membres². Les conséquences qui en découlent sont autant de « chemins de dépendance » qui déterminent les relations des États entre eux, celles des États à leur région, chaque région à ses membres, et enfin, celle-ci avec le monde environnant. Par exemple, si le principe de non-interférence interdit à tout membre de l'Asean une quelconque ingérence dans le cours des affaires domestiques d'un voisin, cela vaut autant pour l'Asean. En d'autres termes, le niveau supranational ne dispose d'aucun pouvoir de conditionnalité pour forcer un État membre rétif. La large délégation de souveraineté des États membres à l'UE qui autorise cette dernière à exercer un contrôle politique sur ses membres et plus encore sur ses candidats n'a donc aucun équivalent dans l'Asean, dans la mesure où le principe de non-interférence est réaffirmé avec force à chaque occasion. C'est ce qui explique que, dans un cas, l'UE soit en mesure d'énoncer des règles contraignantes pour tous les pays membres et notamment des politiques régionales de développement commun ; et que dans l'autre, l'Asean, les pays membres ou candidats se revendiquent du principe fondateur pour écarter tout contrôle extérieur, voire exercer un droit de veto néfaste à toute action collective. Comme l'écrit E. Solingen, « les décisions sont difficilement suivies quand chacun peut exercer son pouvoir de veto. Selon cette perspective, il s'ensuit que c'est le plus petit dénominateur commun qui l'emporte, limitant tout accroissement institutionnel »³. C'est enfin ce qui

1. Amitav Acharya, « Ideas, Identity and Institutions-Building. From the "ASEAN Way" to the "Asia Pacific Way" ? », *The Pacific Review*, 10 (3), 1997, p. 319-346, dont p. 322.

2. Mark Beeson, *Institutions of the Asia Pacific. ASEAN, APEC and Beyond*, Abington, Routledge, 2009, p. 25.

3. Etel Solingen, « East Asian Regional Institutions : Characteristics, Sources, Distinctiveness », dans T. J. Pempel (ed.), *Remapping East Asia. The Construction of a Region*, Ithaca, Cornell University Press, 2005, chap. 2, p. 31-53, dont p. 36.

les autorise à maintenir en l'état et hors de toute critique des politiques iniques, et mêmes dictatoriales. À cet égard, les règles de l'UE garantissent la démocratie quand celles de l'Asean sécurisent les régimes autoritaires. Les deux conceptions de l'identité collective sont aux antipodes l'une de l'autre.

Identités des régions supranationales et intérêts étatiques

Les principes de la communauté européenne sont ancrés dans la représentation d'une identité partagée que deux composantes éclairent, parmi beaucoup d'autres. La première est sa persistance dans l'histoire en dépit des conflits meurtriers qui ont déchiré le continent dans les siècles passés. La volonté d'éviter tout nouveau conflit entre l'Allemagne et la France est la cause première de la création de la communauté européenne, et le souci d'éviter la guerre l'une des principales composantes de cette identité commune¹. Plusieurs auteurs, à partir de nombreuses enquêtes Eurobaromètres, mentionnent le « *we feeling* », caractéristique de la profonde intégration européenne. Sur cette base, le niveau national vient en premier dans les préférences des Européens, celui de l'UE en second². Un sentiment de convergence est décelable – interprétable dans les termes d'une homogénéisation croissante des règles – même si les auteurs notent, par ailleurs, la dualité entre ce « *we feeling* » croissant et une crise d'identité qui s'approfondit dans l'Union. Les différents « non » qui se sont exprimés à plusieurs reprises au cours de diverses consultations publiques (traité constitutionnel, traité de Lisbonne) en sont la manifestation la plus évidente. Plutôt que de conclure à un net clivage entre les deux types d'identité – nationale et européenne – plusieurs observateurs concluent en termes de chevauchement, d'imbrication des différents niveaux, voire de construction d'une représentation en réaction à la mondialisation³. Cela posé, dans une revue de la littérature portant depuis 10 ans sur le sentiment d'être européen et par conséquent sur la légitimité de l'UE, Sophie Duchesne insiste sur la variété des positionnements en fonction des lieux, de l'âge ou du capital social. Des études récentes fondées principalement sur des enquêtes qualitatives et non plus sur celles d'Eurostat, il ressort que l'intégration européenne n'a pas structuré les représentations des citoyens de l'UE de manière à la légitimer, par les votes ou par les sentiments⁴.

La seconde remarque concerne la période de préparation aux élargissements. En dépit de toutes les manifestations momentanées de rejet qui ont pu voir le jour de part et d'autre de l'Europe, la décennie 1990 a permis de réaffirmer la permanence d'une culture partagée d'Ouest en Est. C'est ce que les élites est-européennes ont proclamé en désignant « le retour vers l'Europe » au fondement de leur résistance au totalitarisme de type soviétique⁵. B. Lippert le suggère également lorsqu'elle considère que l'élargissement aux pays anciennement communistes a relevé de la dimension du devoir moral, compte tenu de l'iniquité de l'ordre imposé à l'issue de la conférence de Yalta, dont longtemps l'Europe de l'Ouest s'est satisfaite⁶. De très nombreuses enquêtes après 2004 ont montré que les nouveaux membres, et particulièrement

1. Furio Cerutti, Sonia Lucarelli (eds), *The Search for a European Identity. Values, Policies and Legitimacy of the European Union*, Abingdon, Routledge, 2008.

2. James A. Caporaso, Min-hyung Kim, « The Dual Nature of European Identity : Subjective Awareness and Coherence », *Journal of European Public Policy*, 16 (1), 2009, p. 19-42.

3. Sabine Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 187-189.

4. Sophie Duchesne, « Le tournant qualitatif des travaux sur les attitudes à l'égard de l'intégration européenne : un virage consommé », *Revue française de sciences politiques*, 62 (1), février 2012, p. 109-114.

5. Timothy Garton Ash, *La Chaudière. Europe centrale 1980-1990*, Paris, Gallimard, 1990.

6. Barbara Lippert, Gaby Umbach, *The Pressure of Europeanisation. From Post-Communist State Administrations to Normal Players in the EU System*, Baden-Baden, Nomos, 2005.

la Pologne, affichaient les taux les plus élevés de satisfaction à l'égard de l'UE¹, en tout cas beaucoup plus élevés que ceux mentionnés à l'Ouest, notamment français². Marqueur historique, cette identité des représentations et des pratiques a de surcroît pu fonctionner comme marqueur spatial de la différence des nouveaux membres avec les pays situés plus à l'Est, comme l'Ukraine ou le Belarus. L'affirmation à un moment donné de la décennie 2000 d'une communauté d'identité européenne par ces deux pays s'est en effet effondrée sous le coup de comportements massivement illibéraux et de pratiques non démocratiques³.

On ne retrouve pas dans le Sud-Est asiatique pareil partage d'une identité collective. On peut avancer comme explication le fait qu'avant même les périodes coloniales, on ne peut pas parler de région en tant que telle, même si plusieurs auteurs s'attachent à en démontrer le bien-fondé. Des empires ou des pays ont existé, mais plus encore des systèmes de domination qui n'étaient pas nécessairement marqués par des États centralisés et géographiquement définis, mais davantage par des liens de suzeraineté⁴. La relation centre et périphérie y était assimilée à une relation entre patron et client au sein d'une organisation dite « Mandala »⁵. Celle-ci faisait obligation aux vassaux d'assurer le versement d'un tribut (en argent, en hommes ou en terres) en échange de la protection que le suzerain devait à son vassal, sur la base de relations davantage personnelles que strictement formalisées. Une fois présents dans l'Asie du Sud-Est – d'abord partiellement puis à compter du 19^e siècle totalement –, les occupants coloniaux ont tout fait pour éviter que ne germe le moindre sentiment d'identité régionale, sans parvenir à créer pour autant l'adhésion des peuples colonisés à l'empire. Tous étaient préoccupés par leur propre « mission civilisatrice », qu'il s'agisse des Anglais, des Hollandais⁶ ou des Français⁷. Le Japon aurait pu prétendre à cette ambition à partir de 1942 lorsqu'il a expulsé les occupants coloniaux et ainsi « libéré » les pays du Sud-Est. Mais sa stratégie impérialiste de création d'une « sphère de co-prospérité » en Asie n'eut d'autre finalité que de créer des États vassaux de seconde zone d'un Japon institué comme seul modèle à suivre⁸. La première vague des nouveaux États indépendants après 1945 n'a pas non plus réussi à imposer une identité d'abord placée sous les auspices de l'indépendantisme puis portée, sous le *leadership* de l'Indonésie (contesté par la Malaisie comme par les Philippines et la Thaïlande), par les idéaux de non-alignement. Une identité sous bannière américaine puis communiste ne s'est pas plus vraiment complètement diffusée⁹. Après la seconde guerre mondiale, les Vietnamiens ont cherché à créer une identité communiste réduite aux pays du Mékong, mais en vain. À l'inverse, et seulement momentanément, l'anticommunisme a pu remplir cette fonction, mais n'a été partagé que par les fondateurs de l'Asean, comme on l'a dit. La question est de savoir si l'Asean peut désormais jouer un rôle de catalyseur de l'identité régionale.

1. François Bafoil, Marcin Dabrowski, « Les Polonais face à la mondialisation », dans Elvire Fabry (dir.), *Les Européens face à la mondialisation*, Paris, Fondapol, 2007, p. 217-249.

2. Eurostat, « Eurobarometer Public Opinion in the European Union », 2004, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/nat_france.pdf>.

3. Milada Anna Vachudova, *Europe Undivided. Democracy, Leverage, and Integration After Communism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

4. Norman G. Owen (ed.), *The Emergence of Modern Southeast Asia. A New History*, Honolulu, University of Hawai'i Press, 2005.

5. Jonathan Rigg, *Southeast Asia. The Human Landscape of Modernization and Development*, Abingdon, Routledge, 2^e éd., 2003 ; Thongchai Winichakul, *Siam Mapped. A History of the Geo-Body of a Nation*, Honolulu, University of Hawai'i Press, 1994.

6. John Sydenham Furnivall, « The Fashioning of Leviathan », *Journal of the Burma Research Society*, 29 (3), 1939, p. 1-138.

7. Pierre Brocheux, Daniel Hémerly, *Indochine, la colonisation ambiguë, 1858-1954*, Paris, La Découverte, 1995.

8. C. M. Turnbull, *A History of Modern Singapore. 1819-2005*, Singapour, NUS Press, 2009.

9. D. R. SarDesai, *Southeast Asia. Past and Present*, Boulder, Westview Press, 2^e éd., 1994.

Les valeurs asiatiques

Reste alors à évaluer ces fameuses « valeurs asiatiques » (« *Asian values* ») dont nombre de responsables politiques de la région se revendiquent pour mieux se distinguer de leurs homologues occidentaux qu'ils dénoncent comme autant d'individualistes préoccupés par leur seul profit. Selon leurs thuriféraires, les valeurs asiatiques sont faites du respect de la tradition familiale, de l'effort collectif et de l'oubli de soi, de la patience et de la discrétion, autant de qualités que l'on retrouve réaffirmées dans les principes de l'Asean lorsqu'ils appellent à la recherche du consensus dans toute prise de décision collective et au primat des liens informels. C'est ce primat des liens informels qui permet d'éviter que les conflits ne soient bruyamment mis sur la place publique¹, évitant aux parties en présence de perdre la face. À l'*American way of life* ou *westernisation* s'opposerait ainsi en tous points l'*Asian way*.

Or, ces valeurs soi-disant partagées peuvent paraître très ambiguës dans la mesure où la mise en exergue du respect et de la solidarité ne trouve aucune traduction concrète, bien au contraire². Elles semblent ne refléter que les intérêts de classes dirigeantes davantage préoccupées du maintien de leur domination inique ; raison pour laquelle ces valeurs passent pour un paravent qui masque faiblement l'incurie des élites dictatoriales. Comme l'écrit L. Jones, « l'Asean a été fondée pour aider à défendre l'ordre social dominant »³. De ce constat largement partagé, plusieurs auteurs concluent à l'importance de l'Association asiatique dans l'échec à apporter des solutions aux grands enjeux environnementaux, de santé publique, de terrorisme ou de développement régional intégré⁴. À l'inverse, d'autres, à l'instar d'A. Dupont, considèrent que ce qui assure la sécurité régionale de sa stabilité, c'est la conviction partagée par tous les membres de l'Asean que les États sont interdépendants et que leur destin dépend d'eux-mêmes⁵. Dans cette perspective, l'*Asian way* peut finalement être réduit à ce que les populations lui reconnaissent : un sentiment qui met fin à l'humiliation du colonialisme et du pouvoir des grandes puissances dans cet espace qui a toujours été considéré comme l'arrière-cour de la Chine et de l'Inde, des USA ou de l'URSS. D'où cette idée-force qui pose que l'*Asian way* ou les valeurs asiatiques – peu importe le contenu qu'on leur donne – témoignent de la capacité des acteurs à prendre leur destin en main. Là est la nouveauté de l'Asean : le moyen d'affirmer l'hostilité au colonialisme. L'Asean a été créé pour garantir la souveraineté des peuples anciennement colonisés, ce qui renvoie autant à un intérêt qu'à une valeur. Il semble que l'on peut reprendre cette remarque pour les nouveaux membres de l'UE dont les résistances à tout accroissement de la conditionnalité régionale sont évidentes, mais qui ont trouvé dans les valeurs mêmes de la souveraineté nationale le ressort de l'action collective, autant hier pour renverser les dictatures communistes qu'aujourd'hui pour faire valoir la place des « petits États » dans la nouvelle Union.

De cette distinction des fondements valoriels et identitaires propres à chaque région résulte une approche radicalement opposée des intérêts des acteurs. Au partage des expériences entre États et sociétés d'un côté et entre États d'une même collectivité régionale, tel que l'UE s'efforce de le mettre en œuvre, vient s'opposer dans l'Asean un clivage profond entre les

1. Amitav Acharya, « How Ideas Spread : Whose Norms Matter ? Norms Localization and Institutional Change in Asian Regionalism », *International Organisation*, 58 (2), 2004, p. 239-275.

2. J. Rigg, *Southeast Asia...*, *op. cit.*

3. Lee Jones, « ASEAN's Unchanged Melody ? The Theory and Practice of "Non Interference" in Southeast Asia », *The Pacific Review*, 23 (4), 2010, p. 479-502, dont p. 485.

4. D. E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia...*, *op. cit.*

5. Alan Dupont, « Is There an Asian Way », *Survival*, 38 (2), été 1996, p. 13-33.

élites dirigeantes et les sociétés au sein d'un même pays, qui se répète à l'échelle de la région asiatique toute entière. À quel type d'intégration régionale semblables dynamiques donnent-elles lieu ? À l'Europe du marché unique, fortement intégrée du fait de l'abolition des frontières internes et de la protection extérieure par toute une série de règles et de normes contraignantes à l'égard des pays non membres, s'oppose ce que R. Higgot nomme le « régionalisme de régulation ». Celui-ci procède par construction des alliances et considère l'union monétaire comme un terme qui devrait couronner (et non pas initier, comme dans l'UE) une dynamique d'ajustement très progressif des différents pays membres. De cette différence au niveau de la règle – de droit ou d'usage, formelle ou informelle – s'ensuit une distinction notable en matière de régime juridique. Le premier est défini dans les termes de la règle de droit (« *rule of law* ») ; le second, de la règle par la loi (« *rule by law* »)¹. Les deux termes ouvrent sur des architectures institutionnelles radicalement différentes, qu'il ne nous appartient pas de comparer dans le cadre de ce travail².

*
* *

L'intérêt de la comparaison des deux régions, EU et Asean, est fructueuse quand elles sont saisies au prisme de leurs « nouveaux membres », pour quatre raisons principalement. La première est historique. On a mentionné – sans s'y attarder – que les politiques de type soviétique dite de « *big push* » et celle de l'industrialisation par substitution étaient largement comparables en raison non seulement des niveaux d'investissements publics mais aussi des économies politiques. Elles ont fait état de liaisons très étroites entre les élites politiques, la bureaucratie, les milieux militaires et ceux du *business* (qu'il soit public ou privé). La deuxième est économique. Les deux régions mettent en œuvre des politiques de développement régional au travers de la politique de cohésion dans l'UE, de manière plus circonscrite avec l'IAI dans l'Asean. Au-delà de leurs différences importantes, notamment en matière de budget investi, force est de noter que toutes deux articulent des stratégies fondées sur des principes similaires : ceux de la compétitivité, de la connectivité des régions et de la communauté des groupes sociaux, notamment les plus pauvres. C'est la raison – troisième argument – pour laquelle la dimension de l'identité régionale est partagée par chaque région. Différentes selon l'antériorité – forte dans le cas européen, quasiment inexistante dans le cas asiatique –, ces identités sont pourtant dans les deux cas des construits que chaque élargissement a permis de reformuler. Sous cet aspect, enfin, et même si l'on a insisté sur les capacités de blocages de certaines dynamiques historiques, les « nouveaux membres » n'ont pas affaibli leur ensemble régional. En reprenant les principes, qui de l'UE, qui de l'Asean, ils ont re-légitimé l'entreprise collective.

Nous avons souligné l'importance des catégories de « force » et de « faiblesse » pour comprendre les capacités de résistance des nouveaux États membres, interprétées comme autant de dynamiques de « résilience ». Faible lorsqu'elle laisse jouer les régimes non démocratiques ou lorsqu'elle se révèle incapable d'apporter des solutions aux problèmes collectifs, l'Asean doit être considérée comme forte dans la mesure où elle assure la stabilité des régimes concernés et

1. Melanie Beresford, « Vietnam : The Transition from Central Planning », dans Garry Rodan, Kevin Hewison, Richard Robison (eds), *The Political Economy of South-East Asia. Conflicts, Crisis, and Change*, Oxford, Oxford University Press, 2^e éd., 2001, p. 206-232.

2. Voir François Bafoil, *Capitalismes émergents. Économies politiques comparées, Europe de l'Est et Asie du Sud-Est*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

régule certains conflits (comme ceux du Cambodge et du Timor de l'Est¹). Mieux, l'Asean, a su se poser en interlocuteur des « grandes puissances »² en créant des configurations qui en incluent certaines et en écartent d'autres : si l'Asean +3 (APT) inclut le Japon, la Chine, la Corée du Sud, l'Asean + 1 ne concerne que l'Inde (mais pas la Chine) et le TPP – Trans-Pacific Partnership – n'inclut toujours pas la Chine. De la même manière, et inversement, les exemples abondent pour montrer que les États européens peuvent être dits forts en raison de leur capacité à promouvoir un ensemble supranational doté de puissantes prérogatives, mais ils peuvent aussi être dits faibles si l'on considère leur incapacité (ou manque de volonté politique) à mettre en œuvre les contrôles qui assureraient en certains domaines la stabilité collective. Si l'UE est en mesure d'imposer un suivi important des règles communes, elle ne cesse cependant de mettre en valeur des champs où la régulation européenne vient se heurter aux positions souverainistes des États. Le cas de l'énergie en est le plus évident et la position de la Pologne en matière d'exploitation du gaz de schiste, exemplaire. Il s'agit bien ici de résilience, en d'autres termes de capacité de l'État à ne pas finalement se départir de ce qu'il considère comme ses attributs fondamentaux. Attributs que renforce, dans le cas des nouveaux pays membres, la revendication systématique au respect du principe de la souveraineté nationale, piétinée dans l'histoire.

Pareille remarque nous met sur la voie d'une comparaison à venir sur les processus d'euro-péanisation et d'aséanisation qu'il serait judicieux de conduire en insistant sur le double processus, d'un côté de reprise des règles – formelles et/ou informelles – en fonction de profils étatiques particuliers pour mieux évaluer les résistances des acteurs locaux, et de l'autre de production d'une identité commune par les ensembles régionaux à partir des politiques mises en œuvre collectivement pour réduire les conflits. On pourrait faire ainsi l'hypothèse que si « aséanisation » il y a, c'est dans le sens d'une communauté des formes de coopération, mais sans pouvoir contraignant sur ses membres. En ce sens seraient aséanisées toutes les composantes qui participent de ce processus, dont A. Acharya considère qu'il contribue à créer une identité régionale, et dont D. Weatherbee, au contraire, pense qu'il s'agit d'une manipulation en faveur des élites politiques dictatoriales

Enfin, par-delà des réflexions déjà importantes sur les capacités de transfert d'une organisation à l'autre³, ou encore sur l'extension d'un modèle à un autre (qui, pour certains, demeure très problématique⁴), l'intérêt de la comparaison serait d'identifier les points de convergence entre les deux organisations régionales, pour mieux envisager l'élaboration d'un modèle susceptible d'être validé par d'autres ensembles régionaux encore inorganisés dans le monde. Pareille tentative permettrait de répondre aux interrogations portant sur le niveau requis de régulation, en considérant les enjeux qui s'imposent désormais à tous les pays en termes notamment de changement climatique, d'approvisionnement énergétique ou encore de stabilisation des conflits ethniques.

1. Douglas Webber, « The Regional Integration That Didn't Happen. Cooperation Without Integration in Early Twenty-First Century East Asia », *The Pacific Review*, 23 (3), 2012, p. 313-333 ; Natasha Hamilton-Hart, « Regional and Multilevel Governance : East Asian Leadership After the Global Financial Crisis », *Asia European Journal*, 9 (2-4), 2012, p. 237-254.

2. Alice D. Ba, *(Re)Negotiating East and Southeast Asia. Regions, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations*, Stanford, Stanford University Press, 2009.

3. Ellen L. Frost, *Asia's New Regionalism*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2008.

4. Richard Higgott, « Alternative Models of Regional Cooperation ? The Limits of Regional Institutionalization in East Asia », dans Mario Telò (ed.), *European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Aldershot, Ashgate, 2^e éd., 2007, chap. 4, p. 75-106.

— **François Bafoil** —

Sociologue, **François Bafoil** est directeur de recherche au CNRS (CERI, Sciences Po) et dirige le réseau de recherche sur la cohésion territoriale et l'énergie, Coesionet (<www.sciencespo.fr/coesionet/>). Il a notamment publié : *Capitalismes émergents. Économies politiques comparées, Europe de l'Est et Asie du Sud-Est*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012 ; *Central and Eastern Europe. Europeanization and Social Change*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010 ; *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006 (traduction chinoise : Pékin, CASS, 2010) ; et a dirigé *La Pologne*, Paris, Fayard, 2007. Spécialiste du communisme est-européen et des formes de développement en Europe centrale et orientale post-communiste, il travaille désormais à l'étude comparée des formes d'intégration régionale et des problématiques énergétiques, en Europe centrale et dans la région du Grand Mékong (CERI, Sciences Po, 56 rue Jacob, 75006 Paris <francois.bafoil@sciences-po.fr>).