

	<p><b>REGIONS UNITED- FORUM OF GLOBAL ASSOCIATIONS OF REGIONS</b></p> <p><b>ORGANISATION DES REGIONS UNIES - FORUM GLOBAL D'ASSOCIATIONS DE REGIONS</b></p> <p><b>ORGANIZACION DE LAS REGIONES UNIDAS - FORO GLOBAL DE ASOCIACIONES DE REGIONES</b></p>
	<p>Villa Grand-Montfleury 48 chemin Grand-Montfleury 1290 Versoix GENEVE – CH</p> <p>T: +41 22 775 0630 – F: +41 22 775 0635</p> <p><a href="mailto:secretariat@regionsunies-fogar.org">secretariat@regionsunies-fogar.org</a></p> <p><a href="http://www.regionsunies-fogar.org">www.regionsunies-fogar.org</a></p>

**Etude : « Evaluation de l'implication des Régions et des Etats fédérés dans le processus d'intégration régionale au niveau continental et sous-continental »**

**- Rapport final -**

**- Procédure de marché n°2011CE160AT022 -  
Commission européenne  
Direction générale de la politique régionale**

**Mai 2012**

La Commission européenne (DG Regio) a confié à l'Organisation des Régions Unies / FOGAR une étude sur l'implication des Régions et des Etats fédérés dans le processus d'intégration régionale au niveau continental et sous-continental dans cinq zones géographiques du monde : Union européenne, Amérique latine, Afrique, Asie du Sud-est et Amérique du Nord. Cette étude a été menée pendant six mois, de novembre 2011 à mai 2012, avec l'aide de quatre experts internationaux, à travers des interviews et questionnaires transmis aux principaux organes d'intégration régionale de ces zones géographiques. Les retours ont été satisfaisants et ont permis de consolider les différentes expériences.

L'ORU / FOGAR tient ainsi tout particulièrement à remercier les quatre experts ayant travaillé intensément à la réalisation de cette étude en un laps de temps si réduit :

- M. Romain Pasquier - directeur de recherche au CNRS, CRAPE, Science-Po Rennes (France, coordinateur de l'équipe)
- M. Tahirou - conseiller juridique à l'Autorité du développement intégré de la Région du Liptako-Gourma (Burkina-Faso)
- Mr Paquin - professeur de science politique à l'ENAP Montréal (Canada)
- Mr Bafoil - directeur de recherche au CNRS, CERI Sciences-Po (France),

pour avoir accepté de collaborer avec nous sur ce travail et pour leur fine expertise des territoires.

L'Organisation des Régions Unies / FOGAR souhaite également remercier la Commission européenne de lui avoir confié ce projet à forte valeur ajoutée pour la connaissance générale des systèmes internationaux d'intégration et les opportunités de développement que cela pourra engendrer pour l'avenir de l'organisation, mais aussi pour sa reconnaissance du rôle particulier des autorités régionales dans la cohésion sociale des pays et intégrations continentales et sous-continentales.

Enfin, l'ORU-FOGAR remercie les organismes d'intégration régionale ayant accepté de rencontrer les experts mandatés et ayant répondu au questionnaire envoyé par notre organisation, et toutes les personnes ayant contribué de près ou de loin à la réalisation de ce travail.

## Sommaire

<b>Sommaire</b> .....	3
<b>Introduction générale</b> .....	3
<b>Chapitre 1 : Union européenne et cohésion territoriale : les canaux de mobilisation des acteurs sub-étatiques</b> .....	9
I. Bref historique : l'intégration européenne et la lutte contre les disparités économiques régionales .....	9
II. Objectifs et méthodologie : de l'aménagement à la compétitivité territoriale.....	12
III. Cohésion territoriale et implication des acteurs sub-étatiques .....	17
Conclusion.....	20
<b>Chapitre 2 : Intégration sud-américaine et développement régional : à la recherche des acteurs sub-étatiques</b> .....	21
I. Les dynamiques de l'intégration régionale en Amérique du Sud .....	21
II. Intégration sub-continentale et développement régional.....	24
III. L'implication limitée des autorités sub-étatiques.....	36
Conclusion.....	40
<b>Chapitre 3 : Rôle des acteurs sub-étatiques dans les processus d'intégration continentale et sub-continentale en Afrique</b> .....	42
I. La prise en compte des autorités infra-étatiques dans l'agenda de l'Union Africaine .....	45
II. La place des autorités infra-étatiques dans l'agenda des organisations d'intégration en Afrique de l'Ouest .....	47
Conclusion.....	57
<b>Chapitre 4 : Intégration régionale et développements industriels dans le Sud-est asiatique et dans la région du Grand Mékong</b> .....	59
I. Tableau de l'ASEAN .....	61
II. Les acteurs .....	67
III. Les formes de coopération régionale. « Growth poles », corridors économiques et Zones économiques spéciales.....	75
IV. Les Zones économiques spéciales.....	81
Conclusion.....	86
<b>Chapitre 5 : La mondialisation, l'intégration et les relations transfrontalières en Amérique du Nord</b> .....	91
I. La logique des relations transfrontalières en Europe et en Amérique de Nord .....	92
II. Les relations transfrontalières en Amérique du Nord.....	94
Conclusion.....	100
<b>Conclusion générale de l'étude</b> .....	102
<b>Bibliographie</b> .....	107
<b>Annexe</b> .....	114

## Introduction générale

Les enjeux de cohésion territoriale et de gouvernance à niveaux multiples sont au cœur des politiques contemporaines de développement. Un ensemble d'études des organismes internationaux montre en effet des inégalités croissantes entre les territoires. Les disparités territoriales ne cessent de s'accroître entre les continents (décrochage de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie du Sud), entre les pays mais, plus encore à l'échelle infra-étatique en particulier dans les grands pays émergents.

Pour pallier à ces effets pervers de la mondialisation économique, les Etats ont construit depuis plusieurs décennies une série d'outils institutionnels financiers. Ils sont en particulier engagés dans des grands processus d'intégration continentale en Afrique, en Asie, dans les Amériques, en Europe où l'Union européenne fait figure de modèle. - Depuis 25 ans, l'Union européenne développe une politique régionale (fonds structurels) qui vise à corriger les disparités de développement entre les territoires. Cette politique de cohésion a permis une implication croissante des acteurs sub-étatiques dans la co-gestion de cette politique structurelle, les régions devenant un partenaire légitime de la Commission européenne en associant les autorités sub-étatiques à la gestion. Ce modèle européen est-il pertinent pour les autres ensembles régionaux ? N'y a-t-il pas des risques sérieux de désajustement de la gouvernance à ne pas prendre en considération les dimensions de la cohésion (sous toutes ses formes) ? Peut-on observer des formes alternatives de développement régional dans ces grands ensembles, des modèles sans doute moins intégrés mais reposant par exemple sur des réseaux de villes et de régions interconnectés et interdépendants ou, au contraire, sur une concurrence forte entre les espaces infra-étatiques ? Pour répondre à ces questions clés, nous ne disposons que d'analyses partielles sur les objectifs et les outils de ces dynamiques d'intégration régionale pour réduire les inégalités territoriales. Cette étude se propose donc d'évaluer la prise en compte de la cohésion territoriale et l'implication des autorités sub-étatiques dans ces processus d'intégration régionale.

### *Des inégalités croissantes*

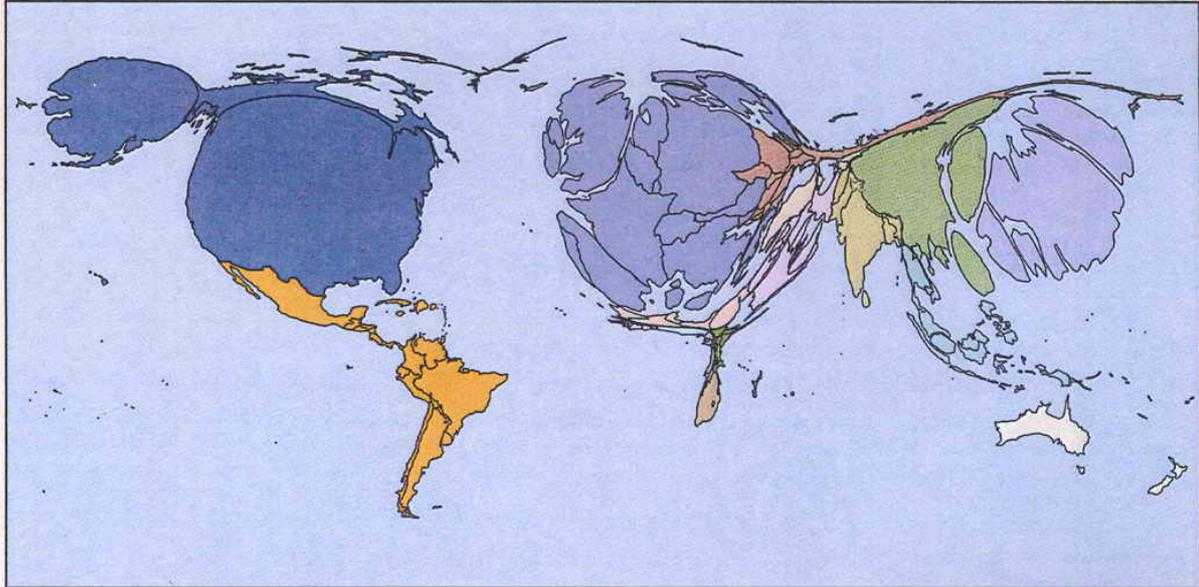
Au plan territorial, l'accélération du processus de mondialisation économique se traduit par un accroissement des inégalités entre les territoires : inégalités entre régions du monde (décrochage de l'Afrique subsaharienne et de l'Asie du Sud), entre pays, mais aussi inégalités croissantes au niveau infra-étatique entre les différents territoires, et en particulier entre zones urbaines et zones rurales.

Les processus de développement des pays, dans le contexte mondialisé que nous connaissons, conduisent en effet à des phénomènes de concentration géographique des ressources et de la production de richesses qu'attestent et objectivent de nombreux travaux conduits par les organismes internationaux.

Comme le montre le schéma ci-dessous, les inégalités entre régions du monde et entre pays se creusent plutôt qu'elles ne se résorbent. Lors de la création par les Nations Unies de la catégorie des PMA (Pays les Moins Avancés), les pays qui en faisaient partie étaient 25, ils sont aujourd'hui 49 dont 34 sont en Afrique. Ils représentent une population d'environ 630 millions d'habitants, soit environ 10% de la population mondiale, pour moins de 1% du revenu mondial total et sont souvent excessivement fragilisés par le fardeau de leur dette qui peut représenter une part très importante de leur revenu national brut.

**Map G0.4 How markets view the world**

A country's size shows the proportion of global gross domestic product found there



Source: WDR 2009 team using 2005 GDP (constant U.S. dollars).

Note: The cartogram was created using the method developed by Gastner and Newman (2004). This map shows the countries that have the most wealth when GDP is compared using currency exchange rates. This indicates international purchasing power—what someone's money is worth if spent in another country.

Source : Rapport sur le développement dans le monde -Banque Mondiale 2009

Ces disparités entre régions du monde et Etats, pour aussi spectaculaires qu'elles soient, ne doivent pas cacher l'existence d'inégalités encore plus significatives entre les territoires aux niveaux infra-étatiques.

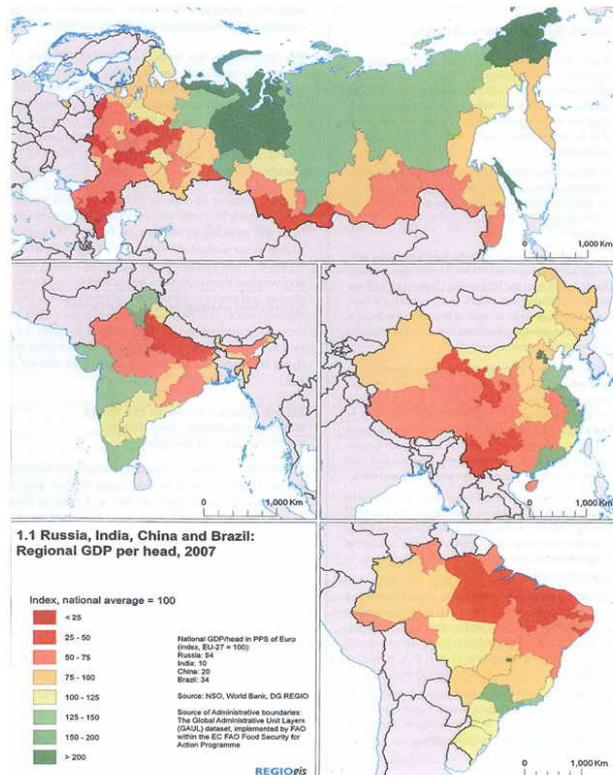
Les travaux de l'OCDE sur l'économie des régions montrent ainsi que les inégalités entre territoires infra-étatiques et au sein de ces territoires, notamment entre zones urbaines et zones rurales, sont aujourd'hui plus importantes que les inégalités entre pays.

Le rapport sur le développement dans le monde 2009 de la Banque Mondiale montre ainsi les phénomènes de concentration géographique à l'œuvre dans les territoires à mesure que les pays se développent. Les producteurs choisissent de préférence certaines localisations, les villes, les zones côtières ou intégrées dans un riche réseau de relations économiques. Ces effets de concentration peuvent se révéler fortement contre productifs en laissant la périphérie, en particulier les zones rurales éloignées des métropoles connectées au « réseau mondial », à l'écart de la croissance. Si l'expansion économique de certaines régions qui possédaient au départ des atouts et ont réussi à les exploiter profite également aux territoires situés à proximité de ces lieux performants, il n'y a pas de retombées pour les territoires plus éloignés de ces centres économiques.

Les travaux menés par la Commission européenne dans le cadre de son dernier rapport sur la cohésion offrent, au-delà de l'Europe, une analyse intéressante des inégalités territoriales dans les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) comparée à celle des principaux pays développés. Les travaux de la Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes ont également montré au sein de l'Amérique latine des analyses très détaillées sur l'évolution inquiétante des

disparités entre les niveaux infra-étatiques, porteuses de tensions économiques et sociales et génératrices de migrations massives.

La carte ci-dessous illustre très clairement les disparités infra-étatiques existant dans les BRIC, avec des écarts de richesse pouvant aller de 1 (rouge foncé) à 10 (vert foncé). Ceci témoigne des déséquilibres de développement qui persistent et s'aggravent, y compris dans ces pays qui affichent les rythmes de croissance les plus élevés. Les avantages de la croissance se concentrent ainsi sur les territoires les plus attractifs et les mieux connectés aux réseaux mondiaux (métropoles en particulier).



Source : 5<sup>o</sup> rapport de cohésion UE

Les conséquences potentiellement très graves de ces inégalités croissantes entre et au sein des territoires sont connues : marginalisation et appauvrissement de pans entiers de populations, migrations massives vers des métropoles surpeuplées et sous-équipées, tensions sécuritaires et instabilités politiques, risques en matière de sécurité alimentaire et d'environnement, etc.

### *Les outils institutionnels existants*

Déjà, à partir de la moitié du siècle précédent, des démarches en faveur de l'émergence d'une forme de gouvernance économique globale se sont structurées pour donner naissance à différentes institutions économiques et financières à vocation mondiale.

L'ECOSOC, Conseil économique et social, est ainsi l'organe de l'ONU (192 Etats membres) chargé de la coordination des activités des Nations Unies dans les domaines économique et social. Il s'appuie pour réaliser ses missions sur ces Commissions techniques et ces cinq Commissions régionales (Afrique, Europe, Amérique Latine et Caraïbes, Asie et Pacifique, Asie Occidentale) ainsi que différents comités et groupes d'experts. Créé en 1966, le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement) est chargé des questions de

développement et notamment des Objectifs du Millénaire. Créé en 1972, le PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) est pour sa part chargé des questions liées à l'environnement. Fondée en 1944 pour financer la reconstruction de l'Europe, la principale mission de la Banque Mondiale (187 membres) est désormais le financement à long terme des pays en développement. Créé en 1944 à Bretton Woods, le FMI (Fonds Monétaire International) rassemble 187 Etats et a pour mission d'encourager la coopération monétaire internationale, de veiller à la stabilité financière, de faciliter le commerce international, d'œuvrer en faveur d'un emploi élevé et d'une croissance économique durable, et de faire reculer la pauvreté dans le monde. Enfin, l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique – 34 membres et 70 Etats non membres mais entretenant des relations proches) qui a succédé en 1961 à l'OECE (Organisation Européenne de Coopération Economique) a pour mission « d'aider les gouvernements à œuvrer contre la pauvreté en favorisant la croissance économique et la stabilité financière ». Elle conduit des études et prévisions économiques et favorise le dialogue et la coopération entre les différents pays.

Malgré les efforts fournis et des discours de plus en plus convergents sur les priorités planétaires, ces dynamiques globales n'ont cependant permis ni la structuration d'une gouvernance économique mondiale, ni l'émergence d'un réel processus de convergence. Bien que la mondialisation ait rendu possible pour certains Etats comme la Chine ou le Brésil de s'imposer comme des nouvelles puissances économiques, les écarts entre riches et pauvres se sont creusés partout.

Au même moment, d'autres réponses concertées ont été recherchées par les Etats, à travers la mise en place d'intégrations économiques régionales, perçues comme des « sas » vers une intégration mondiale progressive et maîtrisée, la construction européenne jouant en la matière un rôle de laboratoire et de modèle. Ces projets d'intégration se sont en effet multipliés comme une réponse possible aux enjeux de la mondialisation et un outil pour tenter d'en maximiser les bénéfices et d'en neutraliser une partie au moins des inconvénients. Souvent, des banques ou fonds régionaux sont adossés à ces intégrations et en constituent le volet « financier ». En outre, il convient de noter la grande diversité qui prédomine dans la nature et la profondeur de ces intégrations (zones de libre échange, unions douanières, unions monétaires, intégrations règlementaires, unions économiques, prise en compte de dimensions sociales et culturelles au-delà des questions économiques, etc...), l'Union Européenne constituant en la matière le modèle de très loin, et de manière très atypique, le plus abouti.

#### *Cohésion territoriale et mobilisation infra-étatiques : les enjeux clés des processus d'intégration régionale*

Ainsi à l'exception notable de l'Union Européenne et de sa politique régionale, les intégrations économiques régionales ont jusqu'à présent concentré leurs efforts sur un objectif d'attractivité économique et financière de leur zone géographique globale.

Au regard de l'accroissement des déséquilibres infra-étatiques et des enjeux associés en terme de développement équilibré et durable des territoires, se pose aujourd'hui la question de la capacité de ces entités à intégrer dans leur action un objectif de cohésion territoriale au niveau infra-étatique. La mise en œuvre d'un tel objectif apparaît d'autant plus indispensable que de nombreux travaux, tels que ceux de l'OCDE, ont montré que la croissance au niveau infra-étatique joue un rôle majeur dans la croissance nationale : plus les régions sont mises en capacité de mobiliser et d'exploiter leurs atouts et leurs ressources, plus la richesse nationale augmente.

Néanmoins, il s'agit là pour les intégrations régionales d'une ambition qui va bien au-delà d'une simple zone de libre échange : elle suppose l'instauration d'une véritable solidarité budgétaire entre les territoires de la zone et par suite l'émergence d'une réelle communauté de destin ; elle suppose également l'existence, la reconnaissance, la montée en puissance et l'implication des niveaux infra-étatiques en tant qu'échelon pertinent du développement équilibré des territoires et acteurs à part entière de la réussite de l'intégration régionale ; et ce, dans un mouvement d'articulation complexe entre trois niveaux de gouvernance : supra-national, étatique, et infra-étatique.

Dans ce contexte, à la lumière de l'exemple de la politique régionale européenne et en tenant compte de la typologie des intégrations économiques existantes, cette étude vise à :

- évaluer la prise en compte par les intégrations économiques régionales d'un objectif de cohésion territoriale au niveau infra-étatique pour répondre à l'enjeu d'un développement territorial équilibré ;
- d'analyser les moyens mis en œuvre par celles-ci pour réaliser cet objectif, en particulier l'implication des niveaux infra-étatiques dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques ainsi développées ;
- de mesurer l'impact de cette prise en compte sur les résultats obtenus en termes de développement économique et social pour les espaces concernés.

Cette étude doit permettre aussi de formuler des préconisations en faveur d'une prise en compte forte et efficace au sein des intégrations régionales de l'objectif de cohésion territoriale au niveau infra-étatique.

### *Stratégie de recherche*

Avec l'appui de l'ORU/FOGAR, cette étude a reposé sur le travail d'un réseau d'experts spécialiste des problématiques d'intégration continentale et de développement régional, coordonné par Romain Pasquier, directeur de recherche au CNRS (Sciences-Po Rennes/France) :

- François Bafoil, directeur de recherche au CNRS (CERI/Sciences-Po) pour l'Asie du Sud ;
- Stéphane Paquin, professeur de science politique à l'École d'administration publique de Montréal pour l'Amérique du nord ;
- Romain Pasquier, pour l'Union européenne et l'Amérique du Sud ;
- Mamane Tahirou, responsable de la cellule décentralisation à l'Autorité de développement intégré de la Région du Liptako-Gourma, pour l'Afrique de l'Ouest.

Chaque expert géographique a ainsi réalisé une étude documentaire approfondie, complétée par l'envoi d'un questionnaire et une série d'entretiens ciblés avec les acteurs du développement régional et les institutions de l'intégration continentale ou sub-continentale de la zone concernée.

Si le temps court de l'étude (6 mois) a imposé au réseau d'experts des choix dans le nombre d'organisations rencontrées, les résultats obtenus sont très significatifs avec la réalisation de cinq monographies continentales inédites qui permettent d'évaluer le rôle des autorités sub-étatiques dans les processus d'intégration régionale et de dégager des enseignements sur leur place relative dans les dynamiques polycentriques du développement régional à l'échelle mondiale.

# **Chapitre 1 : Union européenne et cohésion territoriale : les canaux de mobilisation des acteurs sub-étatiques**

Dès les débuts de l'intégration européenne, les instances communautaires, en particulier la Commission européenne, font du développement régional et de la lutte contre les disparités économiques un axe majeur d'action. La politique de cohésion économique et sociale est ainsi devenue une politique majeure de l'Union européenne (35% du budget de l'UE pour 2007-13). Si les objectifs de cette politique ont évolué depuis 25 ans, sa méthodologie est restée stable en particulier autour des principes de partenariat ou d'additionnalité des fonds ou d'évaluation qui emboîtent mécaniquement, les politiques européennes, nationales et régionales. Ainsi, à différentes échelles, la politique de cohésion territoriale a permis une implication croissante des acteurs sub-étatiques.

## **I. Bref historique : l'intégration européenne et la lutte contre les disparités économiques régionales**

Les promoteurs de la construction européenne ont très tôt essayé d'associer les régions à une réduction des disparités économique-territoriales. L'hostilité de certains Etats membres à l'établissement de relations directes entre les régions et les instances communautaires expliquent ce parcours chaotique. De 1956 à 1975, date de la création du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) la maturation de la politique régionale européenne obéit au chevauchement de logiques variées : la constitution d'une expertise régionale à l'échelon communautaire ; la mobilisation des acteurs sub-nationaux ; enfin des choix politiques dus à l'élargissement et à la nécessité de lutter contre les disparités intra-communautaires<sup>1</sup>. Après l'échec de la Communauté européenne de Défense, les acteurs politiques qui relancent la construction européenne placent la réduction des disparités économiques et sociales au cœur de leurs objectifs. Le rapport Spaak de 1956 qui résume les travaux préparatoires du Traité de Rome plaide pour la mise en valeur des régions sous-développées et l'élaboration de plans régionaux de développement. Le Traité de Rome (1957) élude une grande partie de la question mais le terme de région est expressément employé dans le préambule, un des objectifs étant de permettre aux Etats membres de « renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées »<sup>2</sup>. En décembre 1961, sous l'impulsion de son président Walter Hallstein et de son vice-président Robert Marjolin, la Commission européenne invite trois cents délégués des régions européennes à une « Conférence sur les économies régionales ». A la suite de cette conférence les gouvernements des six acceptent la mise en place de trois groupes de travail<sup>3</sup> pour réfléchir à l'élaboration d'une politique régionale européenne. Ces groupes qui se réunissent de 1962 à 1964 produisent des rapports constituant le socle d'un mémorandum sur la politique régionale que la Commission soumet le 11 mai 1965 au Conseil européen. Mais la gestation d'une politique régionale s'avère difficile. La politique de la chaise vide adoptée par la France ainsi que le compromis de Luxembourg de 1966 permettent à plusieurs Etats membres de bloquer le projet. La direction générale de la

---

<sup>1</sup> Doutriaux (Y.), *La politique régionale de la CEE*, Paris, PUF, 1991 ; Drevet (J.-F.), *Histoire de la politique européenne d'aménagement du territoire*, Paris, Belin, 2008.

<sup>2</sup> La question régionale n'est explicitement évoquée que dans l'article 130 concernant la création d'une banque européenne d'investissement article 130).

<sup>3</sup> Le premier groupe est chargé des « objectifs et méthodes de la politique régionale », le second de « l'adaptation des régions d'ancienne industrialisation » et le troisième des « moyens de la politique régionale dans les Etats membres ». Ces groupes de travail donneront lieu à trois rapports : les rapports Birbelbach (1963), Rossi (1964) et Bersani (1965).

Politique régionale (DG XVI) est créée en 1968<sup>4</sup>, des structures spécialisées voient le jour au Parlement et au Conseil économique et social. Dès le début des années 1970, la création d'une statistique régionale par la Communauté européenne dans le but d'objectiver les inégalités de développement participe de l'institutionnalisation de l'espace régional en France. EUROSTAT met au point des unités statistiques territoriales (NUTS) en coopération avec ses partenaires dans les Etats membres. Cette nomenclature est établie sur la base de cinq niveaux géographiques : NUTS 4 et 5 pour les unités de niveau infra-départemental (communes et autres) ; NUTS 3 pour les départements français ainsi que les kreise allemandes et comtés britanniques ; et NUTS 2 et 1 pour les unités régionales. Dès la conférence de 1961, l'option est prise de privilégier le niveau régional. L'Europe acte ainsi que le niveau départemental ou provincial est géographiquement trop restreint pour l'action économique et qu'il est nécessaire d'en établir un nouveau entre celui-ci et le niveau étatique [Drevet 1998, p. 78]. C'est finalement les négociations autour du processus d'élargissement qui permettent l'avènement d'une politique régionale avec la création du FEDER. En 1972, en prévision du Sommet de Paris, la Grande-Bretagne et l'Irlande, qui souhaitent rejoindre la Communauté, n'acceptent le coût engendré par la politique agricole commune qu'à la condition que l'Europe des neuf mette en œuvre une politique régionale pour réduire les disparités économiques territoriales.

La réforme des fonds structurels en 1988 marque un tournant dans l'implication des acteurs sub-nationaux dans un espace européen des politiques publiques. La politique régionale est désormais élaborée et mise en œuvre à l'aulne du principe de partenariat intégrant la Commission, les administrations nationales et les administrations régionales à toutes les étapes de cette politique. L'idéologie partenariale a pour but de modeler les interactions entre acteurs publics et privés au niveau régional, en établissant, plus ou moins indépendamment des pouvoirs politiques existants, de nouvelles relations non hiérarchiques entre ces acteurs<sup>5</sup>. A travers la politique régionale communautaire, la Commission européenne est désormais un partenaire décisif pour les conseils régionaux et les communautés autonomes. La politique régionale communautaire représente aujourd'hui le tiers du budget de l'Union Européenne. Elle est fondée sur la solidarité financière, une partie des contributions Etats membres est transférée vers les régions.

---

<sup>4</sup> C'est à partir d'un petit service qui s'occupait des affaires régionales à la DG II (politique économique) que la Commission crée une direction générale de la politique régionale. Elle est renforcée en 1975 avec la création du FEDER. A partir de 1977, elle dirigée par Georges Rencki, français d'origine polonaise, fédéraliste convaincu, ancien du cabinet Mansholt qui occupe ce poste jusqu'à son départ à la retraite en 1991.

<sup>5</sup> R. Pasquier, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, PUR, 2004.

**Tableau :** Les grandes étapes de la politique de cohésion économique et sociale (1957-2013)

<b>1957</b>	Les États signataires du Traité de Rome mentionnent dans son préambule la nécessité "de renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées".
<b>1958</b>	Mise sur pied de deux Fonds sectoriels: le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).
<b>1975</b>	Création du Fonds européen de développement régional (Feder) pour redistribuer une partie des contributions des États aux régions déshéritées.
<b>1986</b>	L'Acte unique européen jette les bases d'une véritable politique de cohésion devant apporter une contrepartie aux contraintes du marché unique pour les pays du sud et les autres régions défavorisées.
<b>1989-93</b>	Le Conseil européen de Bruxelles (février 1988) réforme le fonctionnement des fonds de solidarité, désormais appelés Fonds structurels, et décide de leur allouer 68 milliards d'écus (prix 1997).
<b>1992</b>	Le Traité sur l'Union européenne, entré en vigueur en 1993, consacre la cohésion comme un des objectifs essentiels de l'Union, parallèlement à l'Union économique et monétaire et au Marché unique. Il prévoit également la création du Fonds de Cohésion qui soutient des projets en faveur de l'environnement et des transports dans les États membres les moins prospères.
<b>1994-99</b>	Le Conseil européen d'Édimbourg (décembre 1993) double le montant alloué à la politique régionale par rapport à la période précédente. Il décide d'allouer près de 177 milliards d'écus (prix 1999), soit un tiers du budget communautaire à la politique de cohésion.
<b>1997</b>	Le Traité d'Amsterdam confirme l'importance de la cohésion et inclut aussi un Titre sur l'Emploi qui met à l'avant-plan la nécessité d'agir ensemble pour réduire le chômage.
<b>2000-06</b>	Le Conseil européen de Berlin (mars 1999) marque une première réorientation des fonds structurels en lien avec l'élargissement prévu aux Pays d'Europe centrale et orientale (PECO) La politique régionale bénéficie d'un budget de plus de 30 milliards d'euros par an entre 2000 et 2006, soit 213 milliards d'euros sur sept ans. Une allocation supplémentaire de 22 milliard d'euros est prévue pour les PECO pour la période 2004-2006.
<b>2007-13</b>	Le Conseil européen de Bruxelles (décembre 2005) décide d'allouer 347 milliards d'euros à la politique de cohésion (35% du budget de l'UE) dont 81,5% seront dépensées dans les régions en retard de développement dites « régions convergence »

Source : Elaboration propre de l'auteur

## **II. Objectifs et méthodologie : de l'aménagement à la compétitivité territoriale**

En près de 25 ans, les objectifs de la politique de cohésion de l'UE ont évolué. Un lent basculement d'objectifs d'aménagement à des priorités de compétitivité s'est opéré. Pour autant, les outils méthodologiques de cette politique publique restent stables.

### *1. Les objectifs*

De 1988 à 1999, les objectifs prioritaires pour la concentration des fonds sont stables : promouvoir le développement et l'ajustement structurel des zones en retard de développement ; reconverter les régions gravement affectées par le déclin industriel ; combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail ; faciliter l'adaptation des travailleurs et travailleuses face aux mutations industrielles ; promouvoir le développement rural et la politique commune de la pêche. En 1994, les montants alloués aux fonds structurels et la part de la population européenne couverte par les objectifs régionaux connaissent une augmentation sensible. Les montants doublent entre les périodes 1989-1993 et 1994-1999. La politique régionale communautaire représente désormais le tiers du budget européen. Mais le sommet de Berlin, en mars 1999, entérine une nouvelle réforme de la politique des fonds structurels<sup>6</sup>. Le montant global consacré à la politique des fonds structurels reste stable, soit environ un tiers du budget de l'Union européenne. En revanche, les modalités de la concentration des aides sont considérablement modifiées. De six on passe à trois objectifs prioritaires : assistance pour les régions en retard de développement soit moins de 75% du PIB moyen communautaire (objectif 1) ; reconversion économique et sociale des zones industrielles, rurales urbaines ou dépendantes de la pêche (objectif 2) ; soutien à l'adaptation et à la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi dans toute l'Union européenne (objectif 3).

Pour la période 2007-2013, les transferts financiers à destination des nouveaux entrants s'accroissent. La politique de cohésion est dotée d'un budget de 347 milliards d'euros sur 7 ans soit 30 milliards d'euros par an dont 81% des sommes allouées vont en direction des régions les plus en retard de développement. L'élargissement à l'est a en effet considérablement accru les disparités internes au sein de l'Union européenne. La région la plus riche d'Europe, le Grand Londres a un revenu par habitant qui représente 290% de la moyenne de l'UE-27, alors que la région la plus pauvre, le Nord-est de la Roumanie, atteint à peine 23% de cette même moyenne. Les objectifs de la politique régionale sont également refondus à l'aune de la stratégie de Lisbonne qui entend recentrer l'économie européenne sur la recherche et l'innovation. Suite au rapport Sapir<sup>7</sup>, la pertinence même de la politique de cohésion est

---

<sup>6</sup> Les Etats membres du nord de l'Europe souhaitaient une politique régionale plus économe alors que les pays qui bénéficiaient du fonds de cohésion plaidaient le statu quo.

<sup>7</sup> En juillet 2002, Romano Prodi, alors Président de la Commission Européenne, demande à André Sapir, professeur d'économie à l'Université libre de Bruxelles, de constituer un groupe d'étude de haut niveau pour revoir les politiques économiques de l'Union Européenne, afin d'accroître le taux de croissance de l'économie européenne. L'ambition du groupe de travail, essentiellement composé de professeurs d'économie était tout simplement de faire retrouver à l'Europe sa croissance perdue, en poursuivant l'objectif qu'elle s'est fixé en 2000 à Lisbonne, être compétitive, notamment dans les activités « de connaissance ». Intitulé "un programme pour une Europe en croissance", le rapport Sapir rappelle les conditions de cette compétitivité : « plus de mobilité au sein et entre les entreprises, plus de formation continue, davantage d'investissements dans la recherche-développement et l'éducation » Il constate que le budget de l'Union est une « relique historique » qui ne poursuit en rien ces objectifs. Près de la moitié de ce budget est consacrée aux subventions à l'agriculture,

débatte au sein de la Commission européenne, d'autant que plusieurs Etats membres font savoir qu'ils souhaitent que le budget de l'UE pour la période 2007-13 ne dépasse pas le niveau de 1% du revenu national brut de l'ensemble des Etats Membres<sup>8</sup>. Un compromis est finalement trouvé sur la nécessité d'aligner les objectifs de la politique de cohésion sur la stratégie de Lisbonne. Ainsi, la politique européenne de cohésion s'organise autour de trois nouvelles priorités :

- « Convergence » : il vise à aider la croissance et la création d'emplois dans les Etats et régions les moins développés de l'Union. Sont éligibles les régions qui disposent d'un PIB par tête inférieur à 75% de la moyenne de l'UE (essentiellement les régions des nouveaux membres). Cependant, une aide temporaire (jusqu'en 2013) est accordée aux régions qui ont un PIB par tête inférieur à 75% de la moyenne de l'UE à 15 (l'effet dit 'statistique').
- « Compétitivité et emploi » : il est conçu pour aider les Etats membres les plus riches à faire face aux évolutions économiques et sociales, à la mondialisation et à la transition vers la société de la connaissance.
- « Coopération territoriale » : Enfin ce tout nouvel objectif vise à stimuler la coopération transfrontalière pour trouver des solutions à des problèmes tels que le développement urbain, rural et côtier, établir des relations économiques entre les régions et des réseaux de PME. Une nouvelle autorité transfrontalière est créée, le Groupement européen de coopération territoriale (GECT) afin de gérer les programmes de coopération.

---

« secteur déclinant ». Le reste est constitué en majorité par les « fonds structurels » qui arrosent des régions comme le Sud de l'Italie ou les länder de l'Est de l'Allemagne, dont le développement est pourtant, malgré ces fonds, resté en panne. Il propose donc une réorientation complète du budget européen :

- Faire passer les subventions agricoles de 45% à 15% du budget, ces 15% étant destinés à faciliter la reconversion des agriculteurs. Les Etats-membres garderaient s'ils le souhaitent le droit de subventionner leurs agriculteurs.

- Réduire de 35% à 15% du budget les fonds structurels consacrés aux anciens membres de l'Union, et consacrer 20% du budget aux nouveaux membres, en laissant ceux-ci libres de leur affectation.

- Faire passer de 5% à 32,5% du budget les sommes consacrées à la recherche, à l'enseignement et à la formation. Pour que ces sommes ne soient pas gaspillées, il propose d'en affecter une grande partie à une douzaine d'universités de classe internationale. A un observateur extérieur, ces propositions peuvent sembler des conclusions de bon sens : adapter les moyens aux objectifs est une démarche naturelle

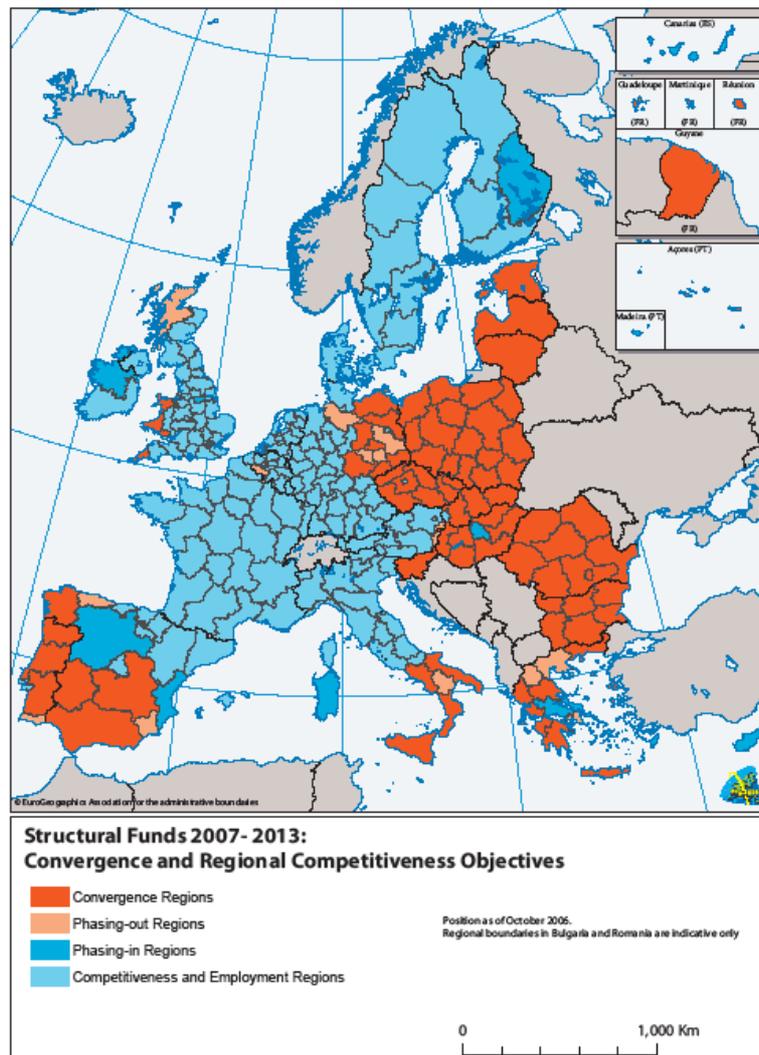
<sup>8</sup> Cette déclaration est signée par l'Allemagne, l'Autriche, la France, le Royaume-Uni et la Suède.

**Tableau :** Les objectifs de la politique de cohésion 2007-13

Objectifs	Priorités	Eligibilité	Fonds concernés	Montants alloués
<b>Convergence</b> (= ex-objectif 1)	Aider les régions et les Etats les plus en retard de développement	Régions avec un PIB/hab ≤ 75 % de la moyenne UE 27 + Effet statistique: Régions avec un PIB/hab ≤ 75 % de la moyenne UE15 et ≥ 75 % de la moyenne UE27	FSE et FEDER  Fonds de cohésion	81,54% = 251 milliards d'euros
<b>Compétitivité régionale et emploi</b> (= ex objectifs 2 et 3)	Anticiper et promouvoir le changement en s'appuyant sur 2 axes : l'emploi et la compétitivité économique	Régions non-couvertes par l'objectif Convergence. Les Etats membres proposent une liste de régions	FSE et FEDER	15,95 % = 49 milliards d'euros
<b>Coopération territoriale européenne</b> (= ex. programme INTERREG)	Promouvoir un développement harmonieux et équilibré de l'Union	Régions frontalières et de coopération transnationale	FEDER	2,52 % = 7,75 milliards d'euros

Source : DG regio, Commission européenne

**Carte :** Les fonds structurels 2007-13 (objectifs convergence et compétitivité régional)



Stratégie de Lisbonne, stratégie Europe 2020 autant d'instruments de gouvernance souples diffusés par l'Union depuis une décennie qui tendent à reformater le référentiel des politiques de développement régional. Traditionnellement construite sur les instruments de l'aménagement du territoire, les stratégies européennes accompagnent désormais un reformatage cognitif des politiques de développement régional désormais orientées vers la compétitivité, l'innovation et le développement durable . Ce nouveau référentiel véhicule un ensemble de représentations plastiques sur les défis et les outils du développement économique qui contribuent à réordonner les systèmes de croyance autour des problèmes publics à différentes échelles de l'action publique. Des schémas régionaux ou locaux de développement économique, en passant par les pôles de compétitivité, l'influence cognitive de ce référentiel est aisément perceptible dans les instruments des politiques de développement régional en Europe de l'Ouest. Ce dernier valorise notamment une logique de décloisonnement entre les politiques industrielles, d'enseignement supérieur, d'emploi, de formation professionnelle ou d'environnement. Il légitime aussi les logiques de différenciation territoriale, tous les Etats, régions et villes n'ayant pas les mêmes capacités à s'adapter à ce nouvel âge du développement économique.

## 2. Une méthode stable

Si les objectifs de la politique de cohésion ont profondément évolué ces dernières années, les principes clés de mise en œuvre restent les mêmes :

- (1) une programmation pluriannuelle
- (2) une concentration des fonds sur des objectifs prioritaires
- (3) un partenariat entre les différentes administrations publiques (Commission européenne, Etat et régions) dans la négociation et la mise en œuvre ;
- (4) une additionnalité des fonds qui interdit que l'investissement européen ne se substitue à un fonds national ; et enfin
- (5) une évaluation systématique des effets tout au long du cycle de la programmation pluriannuelle (ex ante, à mi-parcours et ex post)

Conçus à la fin des années 1980 par la Commission Delors, ces principes constituent le cœur du réacteur de la politique de cohésion. Ils constituent les ressources partenariales qui vont contraindre les Etats et les régions à négocier, de concert avec l'administration européenne, les priorités pluriannuelles d'investissement public. A ce titre, cette méthode partenariale de négociation et de programmation de la politique de cohésion est un mécanisme déterminant de l'enrôlement des acteurs régionaux dans l'action publique européenne. D'autant que cette méthodologie ne concerne pas simplement la politique de cohésion mais s'applique aussi à la mise en œuvre de la politique de recherche et d'innovation, d'environnement ou de développement rural (via le Fonds européen de développement rural, FEADER) de l'Union européenne

La crise qui frappe l'UE depuis 2008 ne manque pas cependant d'interroger en retour les objectifs et la méthodologie de la politique des fonds structurels, d'autant que les principaux contributeurs nets ne souhaitent pas voir augmenter le budget de l'UE. Dans le contexte du renforcement de la gouvernance économique de l'UE, la politique de cohésion territoriale semble à la croisée des chemins avec le risque d'être indexée sur une conditionnalité principalement macro-économique. Cependant, c'est moins la politique régionale qui est en cause dans la faible compétitivité de certains EM que l'incapacité de ces derniers à structurer des stratégies de développement pertinentes. On peut sans doute faire davantage pour que la

politique régionale rende impossibles des trajectoires type Grèce ou Mezzogiorno et facilite des stratégies « à l'irlandaise ». L'une des pistes possibles est de mieux articuler la politique régionale aux autres politiques sectorielles de l'Union (recherche, innovation, emploi, PAC) de renforcer la conditionnalité du cofinancement sur la base d'adaptations institutionnelles et/ou législatives dans les EM, ou encore de davantage flécher les fonds structurels vers des stratégies de compétitivité soft<sup>9</sup> [Lepesant 2011]. Cela implique un volontarisme politique auquel les EM ne nous ont pas habitués depuis l'élargissement. Pour être plus efficace, la politique régionale a sans doute besoin d'une architecture institutionnelle renforcée de l'UE.

### **III. Cohésion territoriale et implication des acteurs sub-étatiques**

Dans les années 1990, plusieurs auteurs théorisent la nature du changement en identifiant la structuration d'un système de gouvernance multi-niveaux et/ou l'émergence d'une forme de néo-régionalisme en Europe de l'Ouest. Si l'on suit les prédictions Liesbet Hooghe et Gary Marks<sup>10</sup> [2001], le point ultime de l'intégration européenne serait la montée en puissance d'un niveau de gouvernement régional qui entrerait inévitablement en concurrence avec les vieux Etats nations. Cette approche repose sur trois phénomènes empiriques principaux : (1) la mise en œuvre de la politique régionale ; (2) l'institutionnalisation d'une représentation territoriale au niveau de l'UE ; et, enfin, (3) le développement de l'activité transnationale des régions et des villes .

#### *1. La programmation régionale des fonds structurels*

En situation de concurrence face aux administrations centrales des Etats membres, la Commission européenne cherche des alliés auprès des gouvernements et administrations régionales. Que ce soit lors de la création de la politique régionale dans les années 1970, lors de la réforme des fonds structurels à la fin des années 1980 ou dans le rôle joué par les acteurs régionaux et locaux dans les politiques publiques européennes, la Commission européenne cherche à impliquer toujours davantage les régions dans le processus d'intégration européenne. Ainsi, à travers la programmation des fonds structurels, la Commission européenne devient un partenaire institutionnel incontournable pour les régions européennes. Selon l'organisation politique des Etats membres, les régions peuvent être soit les autorités de gestion des fonds structurels ou de simples partenaires aux côtés des administrations d'Etat. Si l'influence européenne est indéniable au niveau des *policies* (la définition de politiques régionales) élaborées à la demande de la commission en vue de permettre la mise en œuvre de la politique régionale européenne et que toutes les contributions confirment l'impact des normes européennes dans ce domaine (création d'une capacité administrative au niveau régional faite d'acteurs régionaux susceptibles d'administrer les fonds, de procédures de programmation rationalisées, de l'élaborations de stratégies de développement régional etc.), les effets sur la *polity* (soit les arrangements institutionnels et politiques internes des Etats) ont été bien moindres<sup>11</sup>. En effet, à travers le chapitre 21, l'UE ne fait qu'exiger une configuration institutionnelle appropriée pour mettre en œuvre les fonds structurels à l'aune du principe de partenariat. Or ce dernier peut prendre des formes très variées (collectivités territoriales,

---

<sup>9</sup> Lepesant, G., « Comment renforcer la contribution des fonds structurels à la croissance et à la compétitivité ? Quelques pistes de réflexion », Réseau Coesionet, DATAR-CERI, 2011

<sup>10</sup> Hooghe (L.), Marks (G.), *Multilevel governance and European integration*, Lanham, MD Rowman and Littlefield, 2001.

<sup>11</sup>.Pasquier (R.), Perron (2008), « Régionalisme et régionalisation dans une Europe élargie : les enjeux d'une comparaison Est/Ouest », *Revue d'études comparatives Est/Ouest*, 39 (3), p. 5-18.

administrations déconcentrées, agences de développement) et masquer en réalité une décentralisation en trompe l'œil<sup>12</sup>.

Mais, en tout état de cause, la politique régionale accroît indiscutablement la régionalisation des enjeux d'action publique dans des secteurs aussi variés que le développement économique, la recherche, l'environnement, le développement local ou le tourisme<sup>13</sup>.

## 2. Le Comité des Régions

Ce renforcement de la légitimité politique des régions dans l'UE est encore accru par l'institutionnalisation d'une représentation des pouvoirs locaux et régionaux à l'échelon communautaire avec la création par le traité de Maastricht, en 1992, du Comité des régions. Si l'institution a connu des difficultés à se construire une visibilité politique, elle semble en voie d'affirmation. Le Comité des régions (CdR) est l'assemblée politique qui fait entendre la voix des collectivités régionales et locales dans l'élaboration des politiques et de la législation communautaires. Les traités imposent à la Commission, au Parlement et au Conseil de consulter le Comité des régions pour toute nouvelle proposition touchant l'échelon régional ou local. Le CdR compte 344 membres, qui sont issus des 27 États membres de l'UE et dont les travaux se déroulent au sein de six commissions. C'est là qu'ils examinent les propositions, mènent des débats et engagent des discussions afin de rédiger des avis officiels sur les dossiers essentiels. Le Traité de Lisbonne fait du CdR le véritable gardien du principe de subsidiarité avec désormais la possibilité juridique de saisir la Cour de Justice de l'UE en cas d'infraction à ce principe par les politiques de l'UE.

## 3. Le développement de l'activité transnationale des régions et des villes

L'implication des acteurs sub-étatiques se concrétise aussi via des stratégies de contournement de l'Etat et la construction de coalitions régionales pour défendre ou promouvoir une série d'intérêts régionaux. Les logiques institutionnelles, la défense des intérêts ou les stratégies politiques des acteurs régionaux changent d'échelle. Ainsi, l'espace européen produit une recomposition des intérêts qui se traduit dans la construction de nouveaux réseaux et stratégies régionales et inter-régionales. La diversification et l'intensification de l'activité transnationale des régions françaises est un effet important de l'intégration communautaire. La globalisation et l'interdépendance élargissent le champ d'activité des autorités sub-étatiques. De même que les gouvernements centraux, les régions tendent à ajuster leurs comportements en fonction des nouveaux défis nationaux et internationaux dans la mesure où nombre de secteurs d'action publique, l'environnement, les transports, l'aménagement du territoire ou la culture, apparaissent de plus en plus conditionnés par l'espace européen.

Le développement de l'activité transnationale des régions européennes utilise plusieurs canaux :

### *- (1) Ouverture de bureaux de liaison et d'information à Bruxelles*

Pour suivre de près les négociations et les décisions communautaires les concernant directement, l'ensemble des régions françaises a ouvert des bureaux de liaison et d'information à Bruxelles. Les premières antennes sont créées en 1984 et 1985 par la ville de

---

<sup>12</sup> Bafoil, F, *L'Europe centrale et orientale, Mondialisation, européanisation et changement social*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

<sup>13</sup> Keating (M.), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, London: Edward Elgar, 1998

Birmingham et les Lands de Hambourg et de Sarre. En 1993 elles sont 54, plus de 140 fin 1995, 226 en 2007<sup>14</sup>. En France, en Espagne, en Italie comme en Allemagne, la plupart des bureaux de liaison sont régionaux. On note cependant une corrélation entre le degré d'autonomie des régions et l'importance de leur représentation. Plus les régions peuvent mobiliser de ressources institutionnelles et financières, plus elles disposent de bureaux de représentation étoffés en moyens et ressources humaines. Ainsi, en moyenne, les bureaux de représentation des Communautés autonomes espagnoles comptent onze employés alors que les bureaux des régions françaises n'emploient en moyenne pas plus de quatre salariés permanents. Ces bureaux remplissent une série de missions communes, en particulier l'information des décideurs régionaux sur les enjeux européens et la représentation de la région auprès de diverses instances communautaires. L'intérêt d'une représentation à Bruxelles tient avant tout à ce qu'elle permet une veille d'informations sur la réglementation et les programmes communautaires

- (2) *Création d'associations et de réseaux de coopération inter-régionale.*

Les nouveaux lieux de la régulation politique régionale prennent aussi la forme d'une participation des acteurs régionaux à des réseaux de représentations d'intérêts politiques et sectorielles auprès des institutions européennes. Les organisations de coopération inter-régionale se sont en effet multipliées depuis la fin des années 1980. On peut en distinguer quatre grands types : (1) les coopérations régionales bilatérales, (2) les associations régionales à vocation représentative, (3) les associations régionales à vocation fonctionnelle et (4) les réseaux thématiques.

Les coopérations les plus structurées reposent souvent sur des traditions coopératives inscrites dans le temps et consolidées par des dispositifs juridiques et financiers comme les Eurorégions. La coopération développée depuis plusieurs décennies entre le Nord Pas Calais et les régions belges fait à cet égard figure de cas d'école.

Les associations représentatives, quant à elles, ont pour objet de représenter les autorités sub-nationales auprès des instances communautaires et de faire progresser les opinions de leurs membres sur l'articulation entre autorités locales et régionales, Etat membre et Union européenne. On trouve tout d'abord deux associations généralistes qui ont joué un rôle majeur dans la création du Comité des régions : le conseil des communes et des régions d'Europe (CCRE), l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) ou plus récemment REG LEG, le réseau des régions à pouvoir législatif.

A ces associations généralistes s'ajoutent des représentations économiques ou géographiques qui s'organisent, quant à elles, autour d'intérêts spécifiques liés à des caractéristiques économiques ou géographiques. La plus ancienne et l'une des plus influentes est la Conférences des régions périphériques et maritimes d'Europe (CRPM)<sup>15</sup> qui regroupe plus de

---

<sup>14</sup> En 2007, les bureaux de représentation accrédités par la Région de Bruxelles capitales sont majoritairement l'émanation d'autorités régionales décentralisées (165) mais aussi d'autorités locales ou encore des représentations d'acteurs privés régionaux.

<sup>15</sup> La CRPM, fondée en 1973 sur l'initiative du CELIB, constitue le premier lobby inter-régional à l'échelle européenne. La naissance de la CRPM illustre les attentes de certains acteurs sub-nationaux d'une politique régionale européenne et des mobilisations précoces qu'elle génère. En tant que « périphériques », ces régions qui se mobilisent souffrent toutes plus ou moins des mêmes handicaps par rapport au Marché commun et au cœur industriel de l'Europe qui se dessine : éloignement mais aussi prédominance de l'agriculture (sauf pour les régions britanniques), sous-industrialisation ; sous équipement. Lors de la résolution finale en 1973, les régions exigent une politique régionale européenne afin qu'elle vise en priorité à rééquilibrer l'Europe et à rétablir

cent soixante régions membres. D'autres associations régionales existent, on peut citer pêle-mêle l'association les « Quatre moteurs de l'Europe » qui regroupent quatre régions très compétitives de l'Union européenne (Rhône-Alpes, Bade-Wurtemberg, Catalogne, Lombardie), les Régions européennes d'industrie traditionnelle (RETI), ou l'association européenne des régions viticoles (CERV) au sein de laquelle les régions françaises sont particulièrement actives. Ces associations sont les lieux privilégiés d'échanges en matières de politiques publiques et de mise en commun d'expériences sur des domaines variés qu'il s'agit ensuite de valoriser auprès des instances européennes.

Enfin, il faut ajouter les réseaux thématiques transrégionaux qui sont largement financés par la Commission par l'intermédiaire de programmes d'initiative communautaire tel qu'INTERREG ou de réseaux ad hoc comme *Eco-Innovation and eco investments Network* (ECREIN), *European regions research & innovative network* (ERRIN), *Network of regional governments for sustainable development* (nrg4SD), *Rur@ct* (politiques rurales innovantes) ou encore Sen@er (déclin démographique et vieillissement). Tous ces programmes visent à accroître les échanges, la coopération et l'entraide entre les autorités locales et régionales à travers l'Union européenne.

## **Conclusion**

Les points forts du modèle européen en matière d'implication des autorités sub-étatiques dans les politiques de cohésion territoriale repose sur une gouvernance partenariale et multi-niveaux qui contribuent à emboîter les politiques régionales, nationales et européennes. De ce point de vue, le développement régional a changé d'échelle dans l'Union européenne. Cependant, ce modèle reste très dépendant des modèles étatiques et l'implication des autorités sub-étatiques reste très différenciée entre les grands pays d'Europe de l'Ouest (Allemagne, France et.) et la plupart des nouveaux Etats membres.

Par ailleurs, la crise économique qui frappe l'UE depuis quelques années renforce les Etats centraux qui cherchent à reprendre la main dans la mesure où ils sont en charge des grands équilibres macroéconomiques devenus décisifs au regard du pacte de stabilité et des déséquilibres internes à la zone euro. L'efficacité de la politique de cohésion sur la compétitivité des Etats membres, l'aggiornamento de ses objectifs et sa méthodologie sont donc plus que jamais à l'ordre du jour. L'implication des autorités sub-étatiques dans la mise en œuvre de la politique régionale dans un contexte de contrainte macro-économique croissante pose donc question. Toutes les régions et villes n'ont pas une capacité politique identique à bâtir des stratégies de développement, à mobiliser acteurs publics et société civile autour de coalitions territoriales de croissance. Se pose donc clairement la question de la pertinence du modèle européen en matière de développement économique et territoriale. Modèle sans doute le plus institutionnalisé, il est aussi celui qui rencontre le plus de difficultés économiques au miroir des rythmes de croissance observés dans les BRIC. Ce n'est pas le moindre des paradoxes...

---

l'harmonie entre le centre et la périphérie, entre régions riches et régions pauvres. La CRPM a joué un rôle non négligeable dans l'institutionnalisation progressive d'une représentation des pouvoirs locaux et régionaux auprès de la Commission européenne à la fin des années quatre-vingt.

## **Chapitre 2 : Intégration sud-américaine et développement régional : à la recherche des acteurs sub-étatiques**

Fruit de l'imaginaire collectif latino-américain ou sud-américain, l'idée d'un continent uni sous une même bannière a très vite suivi la formation de l'Etat-nation sud-américain au XIXe siècle<sup>16</sup>. Dans la seconde moitié du XXe siècle, la Commission économique pour l'Amérique latine des Nations Unies (CEPAL), organisée autour de la pensée de Paul Prebisch<sup>17</sup> devient le cadre de référence pour les projets d'intégration régionale comme l'Association latino-américaine de libre-échange (ALADI) en 1960, la communauté andine (Bolivie, Pérou, Chili, Equateur, Colombie et Venezuela) en 1973. Mais ces expériences s'avèrent des échecs relatifs, résultats de pays possédant un même espace géographique, mais demeurant protectionnistes et peu ouverts aux échanges régionaux. Du fait de stratégies de développement économiques autonomes, ils sont en possession d'industries concurrentes et difficilement complémentaires au sein d'un projet d'association<sup>18</sup>.

Dans les années 1990, le Marché commun du sud (Mercosur) a porté l'espérance d'un ensemble régional plus intégré. Cependant, les rivalités économiques et politiques internes, les asymétries de développement font de ce sous-continent un ensemble faiblement intégré en dépit d'un grand nombre d'initiatives la dernière en date étant la création de l'Union des nations sud-américaines (UNASUR)<sup>19</sup>.

La cohésion économique et sociale est donc un obstacle majeur à l'intégration régionale dans une région dans monde qui, après la crise du début des années 2000 connaît une croissance économique très significative depuis 2009. Les élites politiques et économiques sud-américaines semblent l'avoir compris en prenant des initiatives novatrices en créant par exemple, un fonds de convergence structurelle dans le Mercosur en 2005 ou en développant un programme d'infrastructures structurantes à l'échelle de l'UNASUR. Cependant, ces initiatives semblent être menées dans une logique intergouvernementale où les autorités sub-étatique ont des difficultés à trouver leur place.

### **I. Les dynamiques de l'intégration régionale en Amérique du Sud**

#### **1. Un empilement de projets d'intégration**

Le processus d'intégration en Amérique du Sud diffère en bien de points du projet européen d'unification. Le continent sud-américain n'a pas souffert les traumatismes des deux guerres mondiales. Les conflits, les méfiances réciproques qui ont opposé les pays sud-américains au cours du XXe siècle font penser à des brouilles de famille comparés aux combats sans merci que se sont livrés les peuples européens. Le positionnement par rapport à l'Union soviétique et aux Etats-Unis a également été différent. La menace soviétique n'a pas eu le même caractère d'urgence, ce qui a longtemps laissé au second plan la dimension stratégique des projets d'intégration. En revanche, alors que dans les années 1960 l'Europe voyait s'estomper

---

<sup>16</sup> A. Artigas, *Amérique du Sud : les démocraties inachevées*, Paris, Armand Colin, 2005.

<sup>17</sup> Economiste argentin, il est considéré à la fin des années 1980 comme le père de la théorie de la dépendance.

<sup>18</sup> S. Cesarin, (2008) "Los nuevos escenarios de integración en asia y América latina y el Caribe: la ASEAN y el MERCOSUR desde una perspectiva comparativa", in Lambade P., Kochi S. Ruiz J., *Del regionalismo latino-americano a la integración interregional*. Madrid. Fundación Carolina Sigo XXI, 2008.

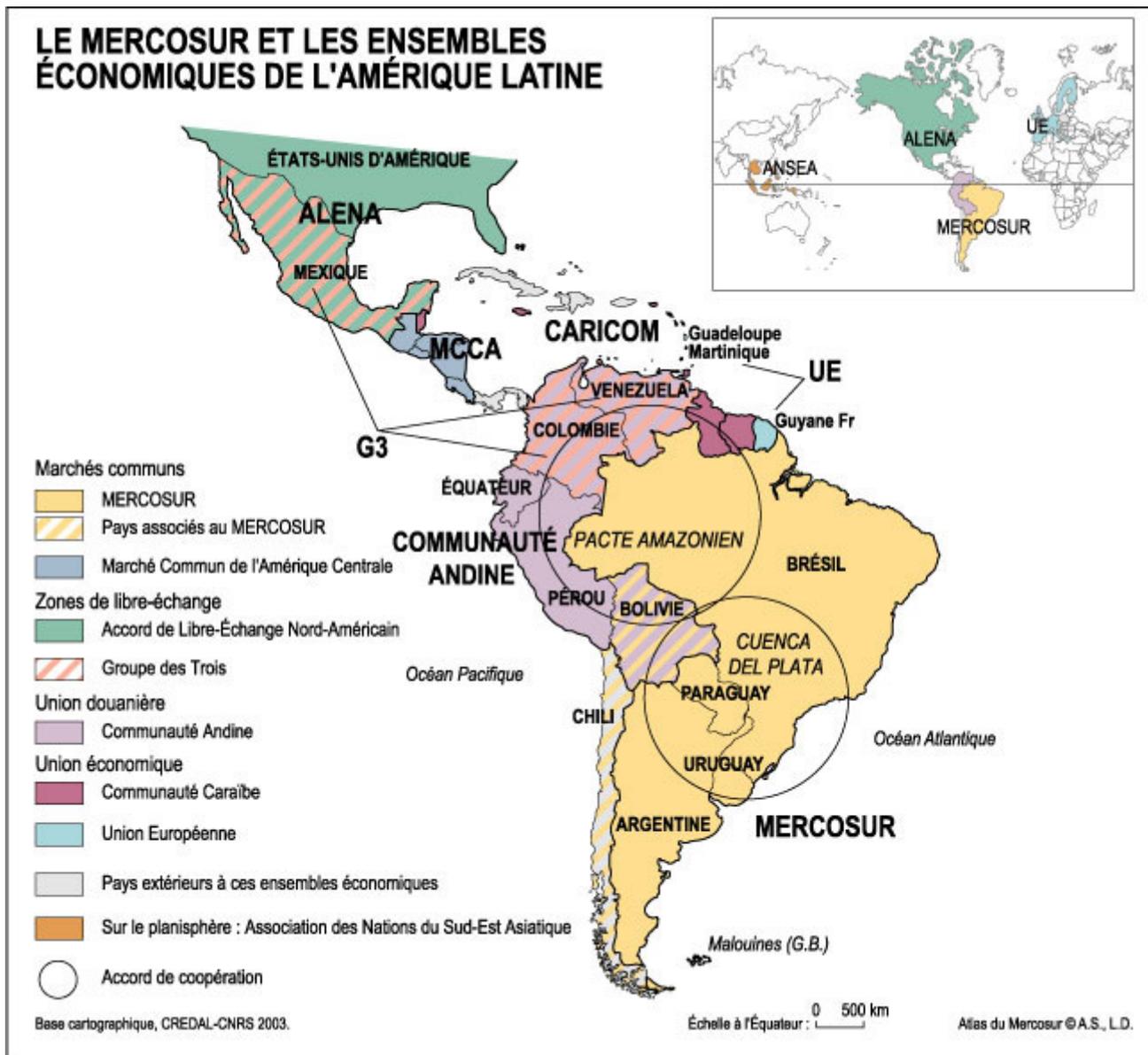
<sup>19</sup> A. Artigas (dir), *L'union fait la force : l'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud* », *Notre Europe*, Etudes et recherches n°54, 2006

la guerre froide, le communisme comme menacé idéologique est devenue une préoccupation majeure en Amérique latine, justifiant, sous la pression des Etats-Unis d l'installation de dictatures nationalistes, retardant du même coup le processus d'intégration régionale. La relation avec les Etats-Unis est également beaucoup plus présente dans l'approche de l'intégration économique par les pays sud-américains. Dans les années 1990, la proposition de création par les Etats-Unis d'une aire de libre commerce des Amériques (ALCA) et l'ouverture de négociation qui devaient aboutir en 2004 ont constitué le principal stimulant pour l'accélération de l'intégration à l'intérieur non seulement du Mercosur mais de l'Amérique du Sud dans son ensemble. Cela nous amène à la question de la dimension continentale du projet d'intégration et de ses limites. La référence la plus commune a longtemps été l'Amérique latine : culturellement et idéologiquement cette référence est forte pour des raisons historiques évidentes. C'est celle adoptée par la Constitution brésilienne de 1988 dans son article 4 qui dispose : « la République fédérative du Brésil recherchera l'intégration économique, politique et sociale des peuples de l'Amérique latine visant à la formation d'une communauté latino-américaines de nations ». Toutefois les tentatives pour établir une zone de libre-échange n'ont pas eu beaucoup de succès : ce fut le cas de l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALC) créé en 1960 et remplacée en 1980 par l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI). Le traité de l'ALADI prévoyait cependant, des accords dans un cadre géographique plus limité qui ont donné davantage de résultats. Ainsi, comme l'illustre la carte ci-dessous, l'Amérique latine (Amérique du Sud + Amérique centrale + Mexique) comporte plusieurs formes d'intégration sub-continentale d'intensité et de formes différentes : l'Accord de libre-échange nord-américain<sup>20</sup>, le marché commun de l'Amérique centrale, Communauté caraïbe, Communauté andine<sup>21</sup>, le Mercosur.

---

<sup>20</sup> Concernant l'ALENA, se reporter au rapport de Stéphane Paquin, professeur à l'ENAP de Montréal.

<sup>21</sup> Créée en 1969, cette communauté économique est composée de quatre pays (Bolivie, Colombie, Equateur et Pérou). En 2006, le Venezuela s'est retiré de la CAN alors que le Chili devenait Etat associé mais sans réelle volonté d'y entrer.



## 2. De l'intégration latino-américaine à l'intégration sud-américaine ?

Se substituant au projet latino-américain, c'est désormais l'Amérique du Sud qui est l'horizon de l'élargissement à l'échelle continentale d'une intégration qui se veut à la fois économique et politique. Un signal fort en a été donné par la réunion d'un premier sommet des chefs d'Etat sud-américains, tenu à Brasilia, le 1er septembre 2000, le président brésilien Fernando Henrique Cardoso prenant l'initiative d'organiser un sommet de présidents latino-américains pour travailler à la "configuration d'une zone singulière de démocratie, paix, coopération solidaire, intégration et développement économique et social partagée". Le projet prend forme lors du 3ème sommet de présidents latino-américains, le 8 décembre 2004 à Cuzco (Pérou), avec la création d'une Communauté sud-américaine de nations (CSN). Lors du sommet de la CSN du 30 septembre 2005 à Brasilia, un programme d'action est adopté, mettant l'accent sur le dialogue politique, l'intégration physique, l'environnement, l'intégration énergétique, les mécanismes financiers, les asymétries, la promotion de la cohésion sociale et les télécommunications.

Le traité constitutif de l'UNASUR est signé le 23 mai 2008 à Brasilia marquant l'intégration de deux unions douanières le Marché commun du Sud (Mercosur) et la Communauté andine (CAN) dans le cadre d'une intégration continue de l'Amérique du Sud. Elle est composée des douze États d'Amérique du Sud, dont la population totale a été estimée à 396 millions d'habitants au 1<sup>er</sup> juillet 2010. L'UNASUR, comme le Mercosur ou la CAN en leur temps, s'inspirent de l'Union européenne. Son objectif est de « construire une identité et une citoyenneté sud-américaine et [de] développer un espace régional intégré » Le traité de 2008 prévoit l'installation du siège de l'Union Quito (Equateur). Le Parlement sud-américain devrait être installé à Cochabamba (Bolivie) tandis que le siège de la banque, la Banque du Sud, se trouverait à Caracas (Venezuela). Le 4 mai 2010, les chefs d'État ont élu à l'unanimité l'ancien président argentin Nestor Kirchner, premier secrétaire général de l'UNASUR pour une période de deux ans auquel lui succède après son décès en octobre 2010 l'ancienne ministre des affaires étrangères colombienne Maria Emma Mejia. Ces personnalités politiques de premier plan permettent à l'UNASUR d'avoir un visage politique à l'international. Cette fonction a été conçue comme première étape vers la création d'un corps administratif permanent visant à mettre en place une union supranationale qui remplacera les organes politiques du Mercosur et de la CAN. Après l'Argentine, la Bolivie, le Chili, l'Équateur, le Guyana, le Pérou, le Suriname et le Venezuela, l'Uruguay est devenu, le 1<sup>er</sup> décembre 2010 le neuvième État à ratifier le traité constitutif de l'organisation, atteignant ainsi le nombre de ratifications minimum nécessaire à l'entrée en vigueur du traité. Celui-ci est finalement entrée en vigueur le 11 mars 2011. Avec l'entrée en vigueur du traité constitutif, l'UNASUR acquiert la personnalité juridique au sommet des ministres des Affaires étrangères de Mitad del Mundo en Équateur, où la première pierre du siège du Secrétariat général de l'Union a été posée Le 24 octobre 2011, l'Union des Nations sud-américaines a ainsi obtenu le statut de membre observateur à l'Assemblée générale de l'ONU après que la commission des affaires juridiques ait approuvé à l'unanimité la demande d'adhésion à l'organisation

Après le projet latino-américain, puis sous-continentale, l'intégration sud-américaine semble donc être la nouvelle échelle de l'intégration dans cette partie du monde. Cependant, les progrès sont lents et se heurtent aux rivalités politiques étatiques et aux asymétries économiques territoriales en dépit de nouveaux outils de cohésion territoriale.

## **II. Intégration sub-continentale et développement régional**

La création du Mercosur en 1991a marqué un tournant dans l'intégration régionale sud-américaine avec l'union des deux géants du Cône sud (Brésil et Argentine) et de deux petits pays qui leur étaient étroitement associés tant pour des raisons géographiques, historiques qu'économiques<sup>22</sup> (Paraguay et Uruguay). A la suite de la crise économique du début des années 2000, il fait de la cohésion territoriale un de ces objectifs majeurs. Mais, là encore, les résultats ne sont pas vraiment au rendez-vous.

### *1. Le cas du Mercosur : une intégration inachevée*

Depuis sa naissance officielle lors du traité d'Asunción en mars 1991, le Mercosur est un espace régional intégré qui regroupe le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay. Avec une superficie totale de 12 millions de km<sup>2</sup>, une population de 213,4 millions d'habitants, le Mercosur représente désormais le quatrième bloc économique régional dans le monde. Dès

---

<sup>22</sup> Ayant progressivement tissé des liens au cours des années 1970, ils étaient devenus progressivement dépendants

son origine, il est apparu comme le prolongement naturel des efforts de rapprochement initiés par l'Argentine et le Brésil dans le milieu 1980. Projet politique, le Mercosur était envisagé, à l'instar de la construction européenne, comme un îlot de stabilité visant à éliminer les sources de conflits entre les deux géants de la région, alors nouvellement entrés dans un processus de transition démocratique<sup>23</sup>. Projet économique, ce processus d'intégration représentait également une réponse aux exigences d'une conjoncture internationale incertaine, caractérisée par la globalisation des activités et la libéralisation des échanges. Ce choix du « *régionalisme ouvert* », sans précédents historiques dans le cône sud latino-américain, marquait une rupture avec les politiques traditionnellement protectionnistes des pays partenaires et l'abandon de fait d'une stratégie de développement national par substitution aux importations. Après vingt années d'existence, le Mercosur apparaît désormais comme le processus d'intégration le plus dynamique et le plus abouti d'Amérique Latine. En témoigne l'évolution de son commerce intra-zone qui a été multiplié par cinq depuis 1991. En témoigne également, le flux des investissements directs étrangers estimés à près de 40 milliards de dollars pour la période 1998-2000. Ces résultats sont d'autant plus remarquables que la construction du Mercosur s'est faite dans un contexte international défavorable marqué par des crises successives, telles que la dévaluation mexicaine de 1994 (effet tequila) où encore la crise de l'Argentine de 1998 à 2002 qui a provoqué des tensions internes et des réflexes protectionnistes dans toute l'Amérique Latine.

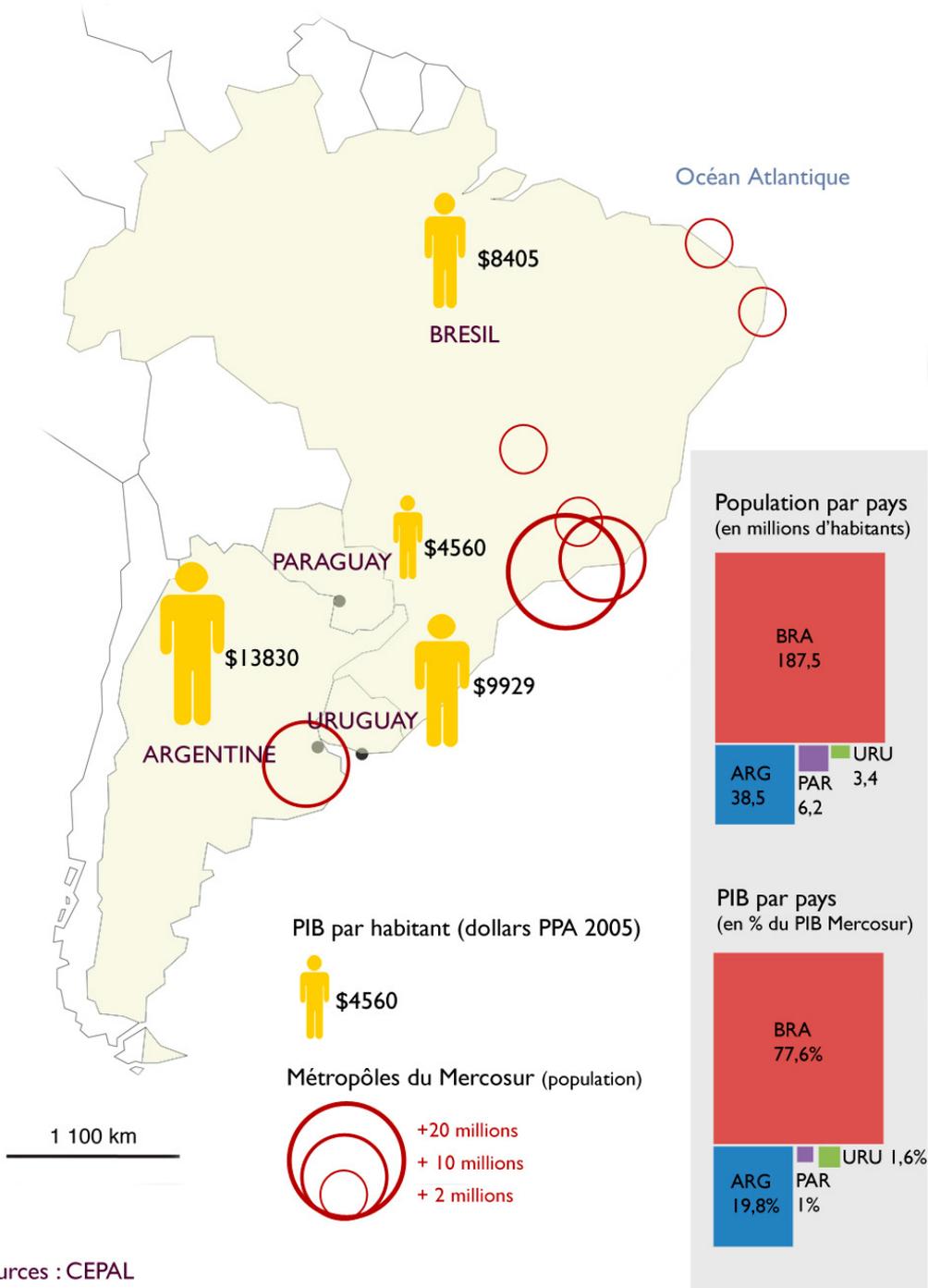
Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1995, le processus d'intégration régionale du Mercosur en est officiellement au stade de l'Union Douanière. Celle-ci peut toutefois être largement considérée comme imparfaite. La création d'une véritable zone de libre échange s'avère ainsi finalement plus difficile que prévue. Chaque pays se réserve encore le droit de maintenir son propre taux de protection sur une liste de produits spécifiques dont le démantèlement progressif est en cours et doit être achevé au plus tard en 2001. De même, de nombreuses barrières non tarifaires viennent, elles aussi, entraver le libre échanges. L'adoption d'un Tarif Extérieur Commun (TEC) a ainsi fait l'objet de négociations longues et difficiles compte tenu des divergences et des conflits d'intérêt entre les différents partenaires. Il existe, dans ce domaine également, une liste d'exception qui concerne encore près de 15% des produits échangés. En outre, chaque pays garde la possibilité de pouvoir augmenter temporairement le TEC en cas de crise conjoncturelle. L'homogénéisation des tarifs douaniers n'est ainsi toujours pas effective à ce jour...

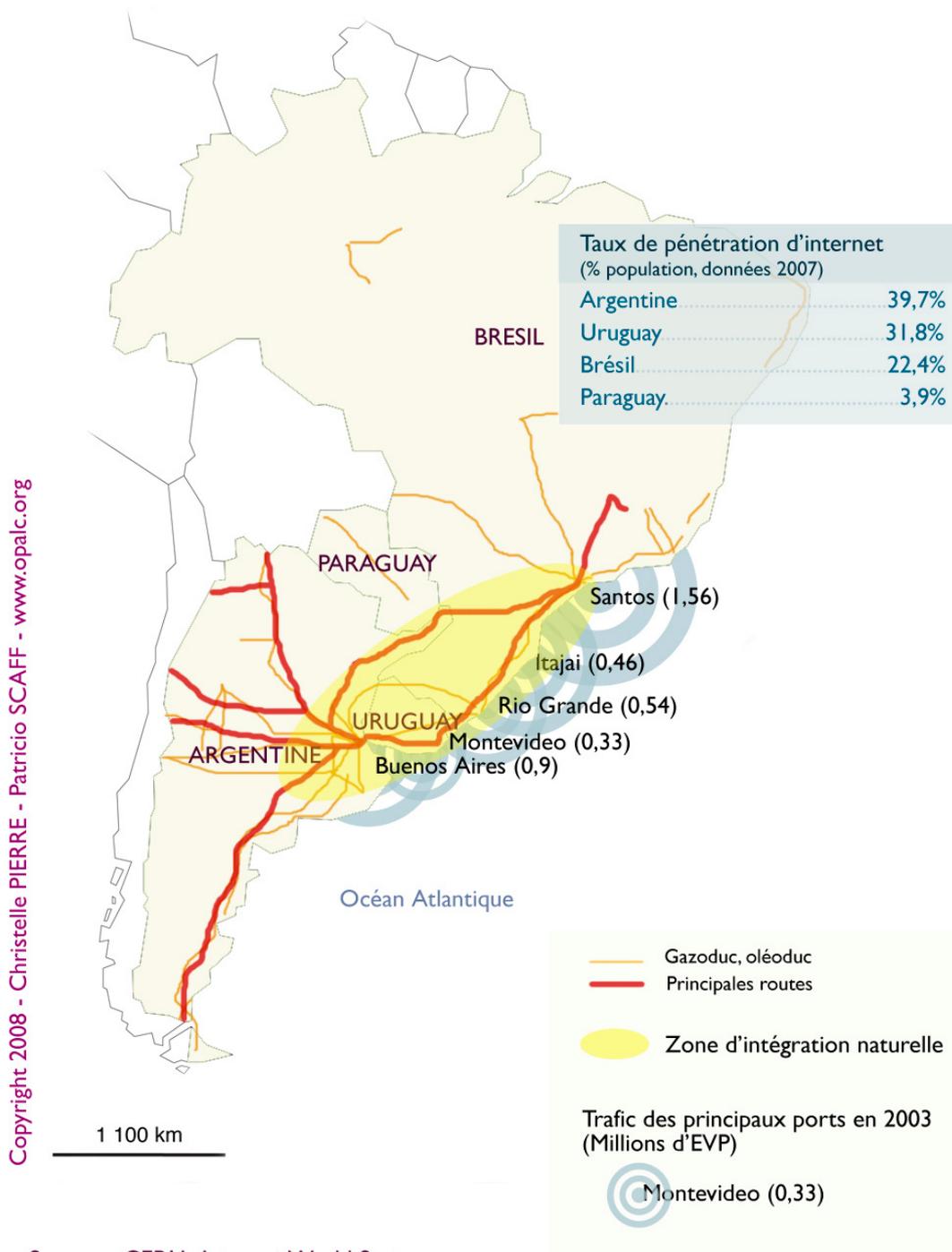
L'une des difficultés essentielles que doit surmonter la construction d'un espace régional tel que le Mercosur tient surtout à l'existence de fortes asymétries entre les pays partenaires. Les cartes présentées ci-dessous en présentent quelques-unes. L'Argentine et l'Uruguay apparaissent ainsi plus intégrés au Mercosur que leurs partenaires et présentent des niveaux de développement supérieurs tant en matière d'infrastructures qu'en matière de conditions de vie des populations. D'un autre côté, le Brésil fait figure de géant de la région en représentant 78,8 % de la population totale et en dégagant un PIB 2,7 fois plus important que celui de son voisin argentin et presque 27 fois supérieur au PIB de l'Uruguay et du Paraguay réunis. Compte tenu de sa taille, le Brésil concentre plus de 70% de la production industrielle totale et joue le rôle de bloc industriel du cône sud latino-américain. Seule l'Argentine pourrait a priori contester ce leadership.

---

<sup>23</sup> F. d'Arcy, 2005, « Les perspectives politiques du Mercosur : comparaison avec l'Union européenne », *Droit et société*, n°59, p. 19-37.

Copyright 2008 - Christelle PIERRE - Patricio SCAFF - www.opalc.org





Sources : CEPAL, Internet World Stats,

A partir de 2002, les dirigeants du Mercosur s'accordent sur la nécessité d'un modèle de développement qui lie étroitement la croissance, la justice sociale et la dignité de la population. Ils affirment que « le Mercosur est non seulement un bloc commercial, mais aussi un catalyseur de valeurs, de traditions et d'un avenir partagé », et que « l'intégration régionale est une option stratégique pour renforcer l'intégration de leurs pays dans le monde, en augmentant leur pouvoir de négociation. Cette nouvelle dynamique politique a relancé

l'intégration du Mercosur, comme l'attestent les avancées significatives que sont la signature du protocole d'Olivos le 18 février 2002 (création de tribunaux d'arbitrage et d'appel), la création d'un organe de direction politique du Mercosur, inspiré du COREPER de l'UE (Comité des représentants permanents) en juin 2003 et une série de sommets du Mercosur. Il s'agit notamment du sommet de Brasilia en décembre 2002 (conversion du secrétariat administratif en un secrétariat technique), du sommet d'Iguazú (incorporation de cinq nouveaux pays associés), du sommet de Montevideo (adoption d'un nouveau calendrier pour la suppression des exceptions au tarif extérieur commun), du sommet d'Ouro Preto en décembre 2004 (constitution d'un Fonds de convergence structurelle du Mercosur), du sommet d'Asunción en juin 2005 (adoption d'un nouveau protocole sur les droits de l'homme), du sommet de Montevideo en décembre 2005 (adoption du protocole de création d'un Parlement du Mercosur) et du sommet de Córdoba en juillet 2006 (adoption du sixième cycle de libéralisation des services et création d'un groupe de haut niveau chargé de rédiger un nouveau code douanier commun). La liste de ces avancées est impressionnante. Toutefois, le processus d'intégration économique est encore loin d'être achevé et les litiges commerciaux sont endémiques, sans parler des asymétries démographiques, géographiques, industrielles et économiques du bloc<sup>24</sup>.

Sur un plan strictement économique le Mercosur a donc permis d'instaurer une intégration effective dans plusieurs secteurs (sidérurgie, automobile) et de faire progresser significativement les échanges intra-régionaux. Le Brésil est ainsi devenu le premier partenaire commercial de l'Argentine devant les Etats-Unis à la fin des années 1990. Cependant, à ce jour, le Mercosur n'est toujours pas devenu une zone de libre-échange effective, ni un marché commun. Les rivalités économiques et politiques, les écarts de développement en les Etats membres expliquent les réticences à une union plus intégrée<sup>25</sup>.

## 2. Les outils de cohésion territoriale

Malgré les difficultés soulevées plus haut, le Mercosur a mis en place un fonds de convergence structurelle pour contrer les asymétries régionales<sup>26</sup>. Quant à l'UNASUR, elle cherche à mieux coordonner les politiques d'infrastructures des différents Etats sud-américains afin de contribuer à cette cohésion territoriale

### Le Fonds pour la convergence structurelle du Mercosur (FOCEM)

Nombreux sont les processus d'intégration en Amérique latine qui ont souffert de profonds déséquilibres, en termes de différentiels de développement qui se sont creusés plus que comblés. La création de la Communauté andin correspondait à une volonté d'associer des pays aux niveaux de développement plus homogènes. En Amérique centrale, l'intégration économique des années 1960 n'a pas produit que des gagnants, et la guerre entre le Salvador et le Honduras de 1969 n'est pas étrangère à la marginalisation du Honduras dans les échanges

---

<sup>24</sup> Par exemple, certains membres, comme l'Argentine récemment, ont adopté des mesures commerciales unilatérales sans consulter préalablement les autres membres, ce qui a engendré un sentiment de désillusion au sein du bloc.

<sup>25</sup> Le 23 mai 2006, les pays du Mercosur ont adopté le protocole d'entrée du Venezuela. Ce document en douze articles fixe les principaux jalons du processus d'adhésion. Par l'intermédiaire de ce protocole, le Venezuela adhère au protocole d'Ouro Preto de 1994. Après la ratification du protocole par les quatre membres et son entrée en vigueur, le Venezuela deviendra membre à part entière du Mercosur. Jusqu'à présent son adhésion est bloquée par le parlement paraguayen.

<sup>26</sup> G. Caetano, dir., *Mercosur : 20 años*, CEFIR, Universidad de la Plata, 2011.

commerciaux. Dans le Mercosur, le débat se pose en des termes quelques peu spécifiques. D'abord parce que le différentiel de développement entre le Brésil et les autres est énorme, sans atteindre toutefois les proportions de l'ALENA. Ensuite parce que les différentiels de développement internes au Brésil sont colossaux, en sorte que le Brésil pourra toujours argumenter que sa priorité va au comblement des différentiels de développement à l'intérieur de son territoire.

Si dans le Traité d'Asunción constitutif du Mercosur, les asymétries sont prises en compte<sup>27</sup>, les progrès réalisés sont de faible ampleur comme l'illustre le tableau ci-dessous.

#### Indicateurs en 2004

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
PIB	484 232	1 461 564	27 581	30 958
PIB/habitant	12 468	8 328	4 553	9 107
Exportations	34 320	96 474	1 626	2 905
Inflation	4,4	6,6	5,2	9,2

#### Comparaisons 1992/2004

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
PIB en 1992	21,7	49	1	1,3
PIB en 2004	17,6	53	1	1,1

Exportations en 1992	20,6	61,9	1	2,9
Exportations en 2004	21,1	59,3	1	1,8

Dans le cadre de la relance du Mercosur après la crise argentine, dynamisée par la fenêtre d'opportunité que constitue l'arrivée au pouvoir de présidents de gauche progressiste (Lula, Kirchner, Vázquez), l'idée de lutter contre les asymétries de développement s'impose. En 2004, le Conseil du Marché commun (Mercosur) (décision n°19/04) crée un Groupe de haut niveau sur la convergence structurelle et le financement du processus d'intégration (GANCEFI). Les propositions des États membres quant aux priorités de ces nouveaux fonds structurels reflètent différentes conceptions des biens communs régionaux plus qu'elles ne semblent ambitionner une élimination des asymétries de développement. Comme le montre le tableau ci-dessous qui résume les priorités des quatre États-membres, chaque pays semble essentiellement préoccupé par ses préférences nationales, ce qui ne doit pas surprendre au demeurant. La coopération transfrontalière, pour un petit pays comme l'Uruguay, est évidemment essentielle. Comme peut l'être l'élimination de la fièvre aphteuse pour un pays exportateur de viande comme l'Argentine. Pour le Brésil, hormis la coopération transfrontalière, la préoccupation semble être la lutte contre les inégalités de développement internes au pays. Par la suite, les propositions se sont précisées, mais reflètent toujours des préoccupations internes : restructurations industrielles en Argentine, développement de l'agriculture de subsistance au Brésil. Le Paraguay semble plus préoccupé par des questions de méthode et de montants reçus.

<sup>27</sup> Artículo 6 : « Los Estados Partes reconocen diferencias puntuales de ritmo para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay, las que constan en el Programa de Liberación Comercial »

**Tableau :** Priorités des quatre Etats membres

Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.</li> <li>• Reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial.</li> <li>• Combatir el desempleo de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.</li> <li>• Facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.</li> <li>• Fomentar la integración productiva y el desarrollo industrial homogéneo.</li> <li>• Potenciar la inversión en infraestructura para la maximización de la competitividad regional.</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de empleo y formación de mano de obra.</li> <li>• Seguridad alimenticia y Agricultura familiar.</li> <li>• Infraestructura social.</li> <li>• Cooperación transfronteriza. Asimismo, Brasil resaltó que la selección de proyectos deberá seguir los siguientes criterios: (a) zonas de menor desarrollo relativo y/o de mayor desempleo relativo, con vista a la reducción de las desigualdades intra-regionales y entre los Estados Partes. (b) presentar dificultad de acceso al crédito o a otras formas de financiamiento nacional. (c) generar un fuerte impacto social-local en la generación de empleo y en la activación de la economía regional.</li> </ul>
Paraguay	<p>Propuso diseñar un mecanismo de selección de proyectos sobre la base de criterios que los hagan elegibles en función a los objetivos previstos para dichos fondos conforme al documento "Consideraciones sobre los Fondos Estructurales" (ANEXO - DT N° 3/04). Los proyectos que se seleccionen deben tener las siguientes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Medibles.</li> <li>• Realizables a corto plazo.</li> <li>• Con resultados económicos cuantificables.</li> <li>• Tener incidencia en la generación de empleo directo.</li> <li>• Perdurables.</li> <li>• Visibles.</li> <li>• De interés económico para los socios.</li> <li>• Complementar iniciativas que estén siendo realizadas en otros foros del MERCOSUR.</li> <li>• Evitar la duplicación de tareas que se realicen en otros foros.</li> </ul>
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación transfronteriza.</li> <li>• Definir costos de funcionamiento de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR, en particular la SM, CRPM y TPR.</li> </ul>

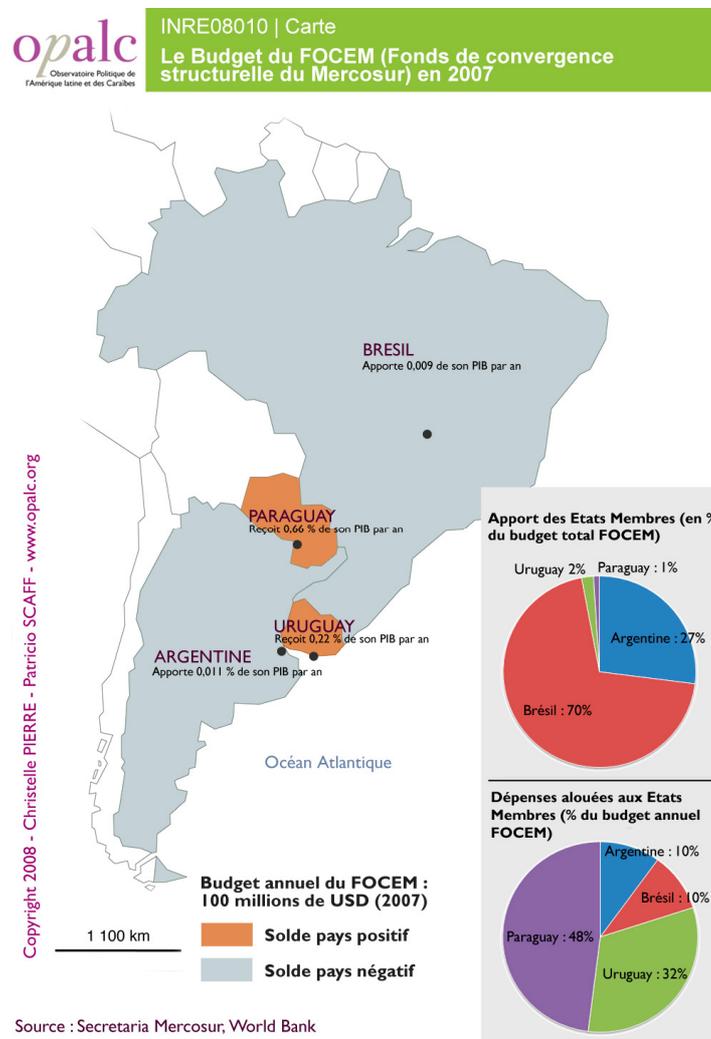
Source : IV reunión del grupo de alto nivel sobre convergencia estructural en el MERCOSUR y financiamiento del proceso de integración (GANCEFI), Ayuda memoria n°03/04, 20 de octubre del 2004.

Finally, after laborious negotiations and inspired by the European model<sup>28</sup>, Mercosur created in 2005 a fund for structural convergence (FOCEM) with its own budget and a technical unit<sup>29</sup>. It is about « developing common policies aimed at structural convergence and the increase of Mercosur competitiveness ».

The FOCEM must thus finance or co-finance projects that pursue one of the four objectives<sup>30</sup>:

- Programme 1 : Réduire les déséquilibres et les asymétries régionales et nationales ;
- Programme 2 : Améliorer la compétitivité régionale et nationale ;
- Programme 3 : Promouvoir les conditions du développement social ;
- Programme 4 : Financer les organes de la structure institutionnelle du Mercosur.

The FOCEM is constituted by an annual contribution of 100 million dollars. The respective contributions of the countries are the following (repeating the proportion of GDP): Brazil : 70%, Argentina : 27%, Uruguay : 2%, Paraguay : 1%.



<sup>28</sup> HOSTE A., Towards a mercosur regional development fund? Transferring European Union experience, Phd, University of Birmingham, 2003.

<sup>29</sup> L'Unité technique du FOCEM est composé en 2012 de 11 fonctionnaires rattachés au secrétariat général du Mercosur.

<sup>30</sup> SRIBMAN A. D. (2008), « El fondo de convergencia estructural del Mercosur. Promesas, liderazgos y desafíos », Master en estudios latinoamericanos, Universidad de Salamanca

Par ailleurs, les financements attribués par le FOCEM font l'objet d'une répartition précise : (article 10) : Paraguay : 48%, Uruguay ; 32%, Argentine : 10%, Brésil : 10% Il est ajouté dans la réglementation du FOCEM que les pays doivent participer aux projets les concernant à hauteur de 15%. Concernant les programmes, il est aussi précisé (articles 12 et 13) que les financements iront pendant les 4 premières années prioritairement (sans pourcentage) au programme 1 (et tout spécialement à l'infrastructure), et que le programme 4 bénéficiera d'un maximum de 0,5% du Fond<sup>31</sup>.

Le FOCEM a cependant bien des difficultés à s'extraire de logiques intergouvernementales nationales. Ainsi, l'unité technique du FOCEM n'a qu'une autonomie relative. Elle doit tenir compte des unités techniques nationales FOCEM (UTNF) qui sont chargées de préparer les projets dans chacun des Etats membres et de gérer les fonds lorsque les projets sont approuvés. Ajoutons que les autorités locales et régionales ne peuvent cofinancer les projets du FOCEM. On reste ici dans un dispositif purement intergouvernemental où les autorités sub-étatiques sont absentes.

### Les initiatives intergouvernementales : le cas de l'IIRSA

Au-delà des initiatives prises dans le cadre du Mercosur, d'autres outils de cohésion territoriale existent. Pour l'essentiel, ils reposent sur des initiatives gouvernementales multilatérales qui n'impliquent qu'à la marge les autorités sub-étatiques.

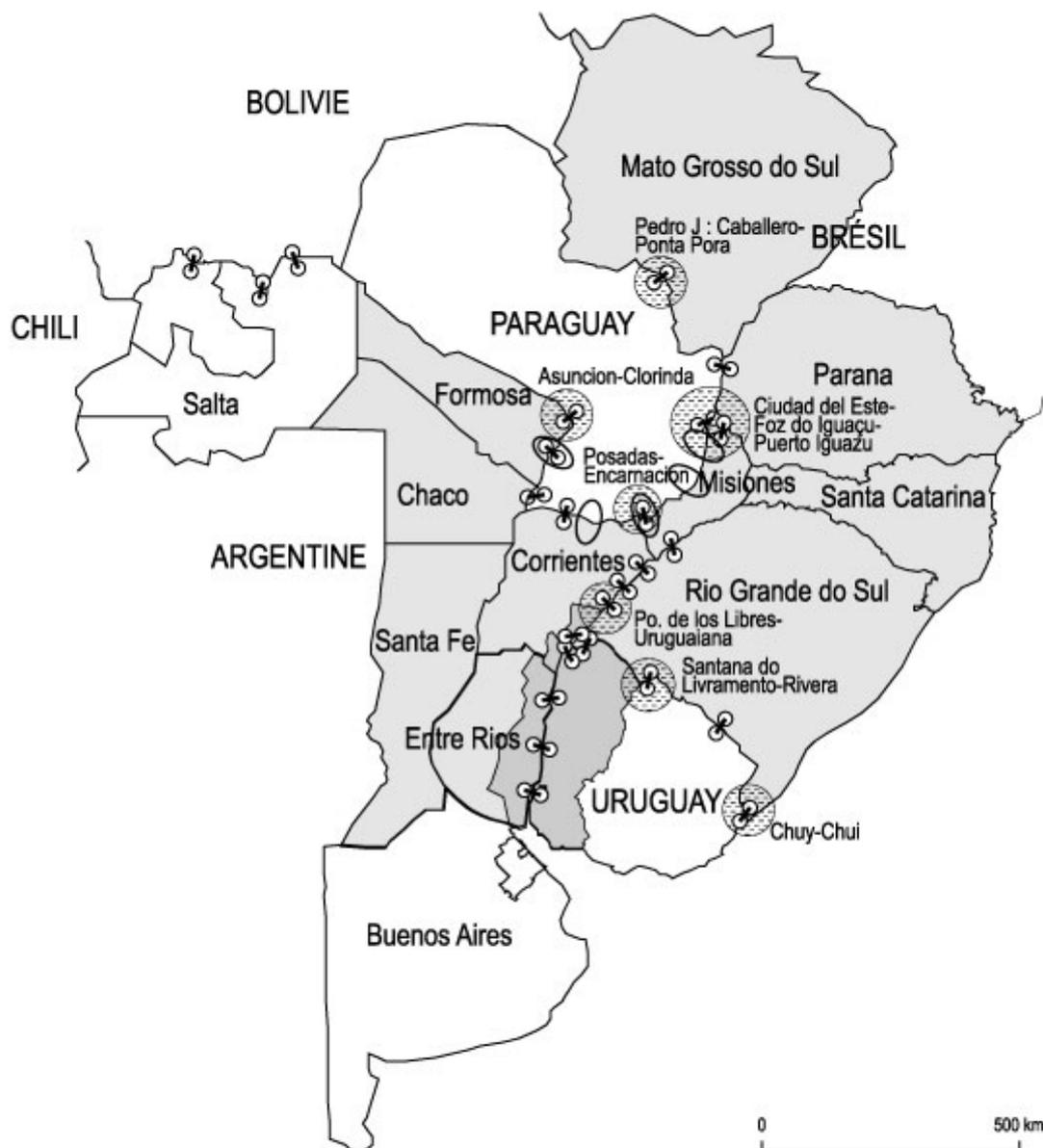
Les deux grands Etats du Mercosur le Brésil et l'Argentine ont ainsi développé des outils d'aménagement du territoire et de développement régional dès les années 1950 et 1960. Ainsi, en Argentine, la Commission régionale du commerce extérieur du Nord-Est Argentin (CRECENEA), créée en 1959, regroupe 6 provinces argentines (Chaco, Corrientes, Entre Rios, Formosa, Misiones et Santafe) dans le but d'articuler leurs investissements en matière de transports, d'énergie, de tourisme, de culture, d'environnement et de promotion économique. Au milieu des années 1990, la CRECENEA se rapproche du Conseil de développement et d'intégration du Sud (CODESUL), fondé en 1961, qui regroupe de son côté 4 Etats fédérés du sud Brésil (Parana, Santa Catarina, Rio Grande do Sul et le Mato Grosso do Sul). En juin 1996, via la mise en œuvre d'un protocole régional transfrontalier, CRECENEA et CODESUL s'accordent sur des axes de travail commun :

- Infrastructures
- Culture
- Santé
- Education
- Santé
- Environnement
- Science et technologie
- Coopération technique et sécurité

---

<sup>31</sup> Bittarello L. Morgado L. F. G. (2009) « Assimetrias de Mercado e o papel do Focem na consolidação do Mercosul », OPALC, Paris

# COOPÉRATION INTER-RÉGIONALE TRANSFRONTALIÈRE



-  Centres régionaux du commerce frontalier et de tourisme d'achat
-  Comités de Frontera
-  Projets Pilote du Programme de Développement Régional Frontalier (Argentine/Paraguay)
-  Municipalités participant aux accords de coopération locale
-  États et provinces du CRECENEA-LITORAL/ FORUM SUL/CODESUL

Unités statistiques de Niveau 2 et 3 : AR, provincias et departamentos; BR, Estados et micro-regiones; PY et UY, departamentos.  
Atlas du Mercosur © A.S., 2000

A partir de 2000, Cette coopération intergouvernementale pour le développement régional prend une nouvelle ampleur avec la création de l'initiative pour l'intégration régionale sud-américaine (IIRSA) lors du sommet de Brasilia où l'ensemble des chefs d'Etat sud-américains décident d'une plus grande intégration économique et politique sud américaine, notamment en construisant un agenda commun de projets d'infrastructures de transports, d'énergie et de communication. Les transports et les voies de communication font irruption désormais comme priorité du développement continental (routes, autoroutes, chemins de fer, voies



Trois objectifs majeurs sont assignés à l'IIRSA :

- la promotion l'intégration des marchés afin d'améliorer le commerce interrégional
- la promouvoir la consolidation des chaînes de production afin d'être compétitif sur principaux marchés mondiaux.
- Une réduction du «coût d'Amérique du Sud » à travers la création d'une plate-forme logistique intégrée dans l'économie mondiale.

L'enjeu qui se dégage de cet ensemble de priorités est de faciliter l'extraction, l'acheminement et la distribution de la production agricole et minière vers des marchés européens mais surtout asiatiques<sup>32</sup>. Pensons par exemple à la dépendance croissante de l'économie brésilienne à l'égard de la Chine par exemple. Le plan d'action de l'IIRSA fixe les 10 axes prioritaires de développement et d'intégration qui doit devenir la nouvelle référence de la planification territoriale sud-américaine

- L'axe andin
- L'axe sud andin
- L'axe du Capricorne
- L'axe hydrologique Paraguay-Parana
- L'axe amazonien
- L'axe du bouclier guyanais
- L'axe du Sud
- L'axe interocéanique central
- L'axe Mercosur-Chile
- L'axe Pérou-Bolivie-Brésil

Ces dix axes ont pris la forme de 531 projets d'infrastructures coordonnés sur le plan technique par l'IIRSA et sur le plan politique par le COSIPLAN, le conseil sud-américain des infrastructures et de la planification (COSIPLAN). Ce COSIPLAN est intégré depuis 2008 à l'UNASUR. Trois institutions financières multilatérales la Banque interaméricaine de développement (BID), le Fondo Plata (Argentine, Bolivie, Brésil, Uruguay, Paraguay), la Corporation andine de développement et une banque publique brésilienne (la Banque nationale de développement économique et social) financent les projets avec des financeurs privés.

	Privado		Público		Público/Privado	
	Nº de Proyectos	Inversión Estimada (millones de US\$)	Nº de Proyectos	Inversión Estimada (millones de US\$)	Nº de Proyectos	Inversión Estimada (millones de US\$)
Transporte	50	12,831.99	355	38,970.12	57	11,949.63
Energía	10	5,125.00	35	10,140.98	16	35,665.30
Comunicaciones	2	0.10	6	42.63	1	2.00
<b>TOTAL</b>	<b>62</b>	<b>17,957.09</b>	<b>396</b>	<b>49,153.73</b>	<b>74</b>	<b>47,616.93</b>

Source : Base de données IIRSA 2011

Les processus de décision, les choix stratégiques, les procédures de financement soulignent le poids de l'intergouvernemental dans le pilotage de l'IIRSA. S'ils ne sont pas absents en

<sup>32</sup> A. Artigas, « Intégrer le développement, développer l'intégration. L'IIRSA à l'épreuve du projet d'intégration ferroviaire Chili-Argentine », CERI, Réseau Coesionet, 10 avril 2012.

particulier dans les projets transfrontaliers qui concernent le Brésil et l'Argentine, les autorités sub-étatiques ne sont au mieux que des co-financeurs de projets. L'impulsion politique reste stato-centrée à l'image du FOCEM pour le Mercosur.

### **III. L'implication limitée des autorités sub-étatiques**

La faiblesse des autorités sub-étatiques, en particulier des régions, dans les dynamiques de d'intégration régionale tient pour l'essentiel aux modèles de décentralisation qui se sont développés en Amérique du Sud et à la faiblesses des ressources dont disposent les autorités locales et régionales. On peut cependant repérer quelques réseaux territoriaux qui cherchent à s'inscrire dans les dynamiques de l'intégration continentale ou sub-continentale.

#### *1. Modèles étatiques et décentralisation*

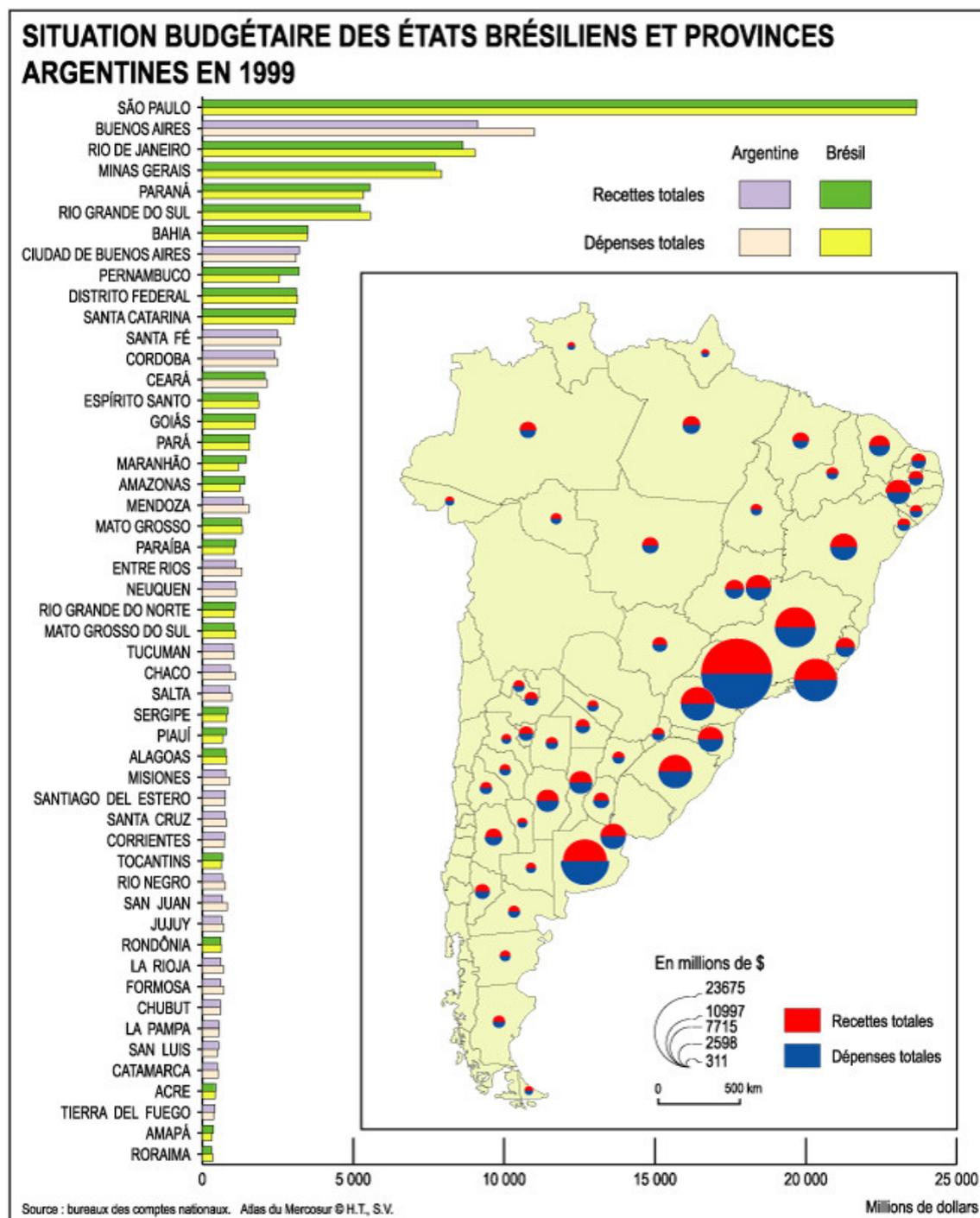
Du point de vue institutionnel, l'Amérique du Sud se compose d'États unitaires auxquels s'ajoutent trois états fédéraux : l'Argentine, le Brésil et le Venezuela. Ces derniers comprennent trois niveaux de gouvernement : fédéral, fédéré et municipal. Le fédéralisme est plus ou moins développé selon les pays : fort en Argentine, au Brésil, ressemblant par bien des aspects au modèle des États-Unis ; faible au Venezuela, où les États fédérés disposent de prérogatives limitées. Les états unitaires intègrent, quant à eux, deux ou trois niveaux de collectivités : municipalité, département (1) et/ou région (2). Les autorités locales disposent d'organes de gouvernement généralement élus. Le retour à la démocratie s'est en effet traduit par l'élection directe de toutes les autorités municipales. En revanche, seuls trois pays disposent d'exécutifs régionaux élus : la Bolivie, la Colombie et le Pérou. Jusqu'à présent, les efforts de décentralisation ont en effet avant tout porté sur l'échelon municipal, les régions ne bénéficiant bien souvent que de simples mesures de déconcentration.

Dans l'ensemble des pays, la répartition des compétences entre niveaux de gouvernement est opérée selon les principes de compétence générale et de compétences partagées. L'autonomie locale est partout affirmée mais son statut demeure plus faible dans les états fédéraux, particulièrement en Argentine où les États fédérés en déterminent largement le contenu. Ces derniers disposent, en outre, de quelques rares compétences exclusives qui concernent l'organisation de leur territoire mais aussi l'exploitation, au moins partielle, des ressources naturelles (Argentine et Venezuela), voire certains services comme l'enseignement secondaire en Argentine, et le réseau de gaz au Brésil. Quelle que soit la nature de l'État, la compétence générale des municipalités porte principalement sur les infrastructures et services locaux et de transport, l'urbanisme (plans d'occupation des sols, normes de construction) et l'hygiène publique (évacuation des eaux, gestion des déchets). De nombreux pays leur reconnaissent également des compétences dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'aide sociale et, plus récemment, en matière de planification, environnement, et protection des droits. Ces nombreuses compétences sont toutefois rarement effectives en raison d'un manque de capacité technique et financière des autorités locales, particulièrement dans les petites municipalités. Elles sont alors parfois assumées par le niveau central, régional ou fédéré, quand elles ne sont pas simplement abandonnées<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Cités et gouvernements locaux unis, *La décentralisation et la démocratie dans le monde*, Premier rapport mondial, 2007.

Ces vingt dernières années, on a observé une augmentation des ressources mobilisées par les autorités locales en Amérique latine : la part des dépenses publiques locales dans les dépenses publiques nationales passe de 11 % dans les années 1980 à presque 19 % dans les années 2000. Mais, dans la plupart des pays de la région, les gouvernements locaux dépendent des gouvernements nationaux ou des provinces fédérées pour la fixation des taux d'imposition et des assiettes fiscaux. Les recettes fiscales ne représentent par ailleurs qu'une part infime du budget local à cause du bas niveau de la pression fiscale en Amérique latine (16,9 % du PIB selon la CEPAL) et de la faible capacité de recouvrement des administrations locales. L'hétérogénéité des territoires entraîne des énormes disparités dans la distribution des ressources fiscales comme l'illustre la carte ci-dessous pour le Brésil et l'Argentine.



Les régions métropolitaines, et les grandes villes les plus importantes jouissent de ressources propres considérables, tandis que la plupart des régions et municipalités, de taille plus réduite ou en milieu rural, souffrent d'un manque chronique de moyens. Avec une population totale de plus de 540 millions d'habitants, l'Amérique du Sud a en effet un développement parmi les plus urbanisés du monde : 78 % de ses habitants vivent dans les villes et plus de la moitié des latino- américains habitent dans 50 villes de plus d'un million d'habitants.

En conséquence, la plupart des autorités locales en Amérique latine dépendent fortement des transferts financiers effectués par le gouvernement central, phénomène qui s'est accru avec la crise du début des années 2000, certaines provinces argentines ayant eu un recours trop massif au crédit. Ajoutons enfin que les gouvernements régionaux et locaux ont des difficultés dans la gestion des ressources humaines. Dans la plupart des pays, c'est le *spoils system* qui prime au sein des gouvernements sub-nationaux, occasionnant une rotation importante des personnels, en particulier des cadres supérieurs et intermédiaires, chaque fois qu'interviennent des changements politiques dans l'administration. Ainsi, peu d'Etats sud-américains sont en mesure de fournir des statistiques précises quant aux personnels employés par les gouvernements régionaux et locaux.

## 2. Les canaux de participation

En dépit de faiblesses intrinsèques, les autorités sub-étatiques sud américaines ont développé de nouveaux réseaux pour s'adapter aux dynamiques de l'intégration continentale. Même si, à l'exception du réseau de Mercocités, ces forums et réseaux restent de basse intensité.

Créée en 2006, l'Organisation latino-américaine des gouvernements intermédiaires (OLAGI) OLAGI a une vocation représentative sur le modèle de l'ARE dans l'Union européenne. Il vise à la fois à représenter et à servir de plate-forme d'échanges entre les autorités sub-étatiques à l'échelle sud américaine. Trois objectifs majeurs sont au cœur de son activité :

- Développement de formes de coopération avec les réseaux, agences qui promeuvent le développement régional
- Développement et renforcement des ressources humaines avec la création de l'Ecole latino-américaine et des Caraïbes de gestion publique
- Appui technique aux gouvernements intermédiaires qui le souhaitent

Par ailleurs, OLAGI développe trois axes thématiques de réflexion : le développement économique territorial, la sécurité alimentaire et le changement climatique.

Le Mercosur a bien essayé d'impliquer davantage les autorités sub-étatiques en créant en 2004, sous l'impulsion du Brésil le « Forum consultatif des villes, Etats fédérés, provinces et départements du Mercosur ». S'inspirant du Comité des Régions de l'UE, ce forum entend être le porteur-parole des autorités sub-étatiques dans le Mercosur en fédérant notamment les associations nationales des autorités nationales et locales de chacun des Etats-membres. Au sein de ce forum, deux comités ont été créés : un comité des gouverneurs et un comité des municipalités. Toutes les Etats membres du Mercosur ont décidé d'envoyer au sein de ce Forum des délégations nationales composées des associations nationales des régions, départements et municipalités présidées par les ministères en charge des affaires locales ou fédérées, ce qui n'a pas manqué de paralyser le fonctionnement de ce forum. Là encore

## LE RÉSEAU DES MERCOCITÉS EN 2003



l'approche stato-centrée a prédominé. Peu saisi, prenant très peu d'initiatives, ce forum n'a pas réussi à trouver sa place dans l'architecture institutionnelle du Mercosur. Le comité des gouverneurs (régions) vitote en organisant annuellement ou bi-annuellement une initiative à vocation représentative. Seul le comité des municipalités fonctionne car le secrétariat technique est assuré par un réseau plus structuré et dynamique, le réseau Mercocités (Mercociudades).

Le réseau Mercociudades se crée en 1995 comme une réaction au Traité d'Asunción. En effet, le Traité d'Asunción s'inspire d'une philosophie libérale pour créer le Mercosur.

Alors que les maires qui créent Mercociudades partagent d'autres valeurs en particulier celles d'une véritable intégration régionale et souhaitent créer un espace politique pour les gouvernements locaux dans le cadre de ce processus d'intégration régionale<sup>34</sup>. Mercociudades naît donc de la philosophie intégratrice de 12 villes du Mercosur avec à leur tête la ville de Montevideo qui assure le secrétariat technique<sup>35</sup>. C'est aujourd'hui plus de 200 villes du Mercosur et de pays associés (Bolivie, Venezuela) qui font partie de Mercocités.

Ce réseau se mobilise dès la fin des années 1990 pour obtenir un espace institutionnel au sein du Mercosur. De 2001 à 2004 ce sera d'abord le REMI (Reunion especializada de municipios e intendencias del Mercosur) puis le Forum consultatif à partir de 2004. Le réseau se mobilise aujourd'hui pour la création du FOCEM et plaide pour une ouverture aux autorités locales et régionales. Mercocités prend ainsi position sur la centralisation administrative FOCEM. Il estime que la contrepartie nationale monopolisée par les 4 Etats devrait s'ouvrir au cofinancement local sur le modèle des fonds structurels de l'UE. Il plaide aussi pour la création de nouveaux fonds pour renforcer l'intégration régionale. Flexible, réactif, ce réseau semble être un exemple réussi d'une mobilisation d'acteurs territoriaux dans le cadre de l'intégration sud-américaine. Avec la création de l'UNASUR se pose cependant la question du futur périmètre de Mercocités et de son élargissement possible à l'échelle du continent. Le 15 février 2012, s'est ainsi créé, le réseau des villes de l'UNASUR à l'initiative des maires de Quito, Bogota et Lima pour coopérer sur des thématiques diverses telles que le changement climatique, le transport multimodal ou les politiques sociales.

Ainsi les seules autorités sub-étatiques très impliquées dans l'intégration régionale en Amérique du Sud semblent être les grandes villes. Dans les pays qui disposent de gouvernements intermédiaires d'importance (Brésil, Argentine), ceux-ci restent cantonnés au mieux à des logiques politiques de coordination nationales des investissements en faveur du développement régional. Ils ne s'engagent que très ponctuellement dans des opérations de coopération transfrontalière. L'action publique dans le cadre d'une organisation internationale reste du domaine réservé des Etats centraux.

## **Conclusion**

Les projets d'intégration continentale ou sub-continentale ne manquent pas en Amérique du Sud depuis les années 1960. Depuis la crise des années 2000, le développement régional et les asymétries territoriales semblent être au cœur des agendas de relance des projets d'intégration, comme l'illustrent les cas du Mercosur et de l'UNASUR. Cependant, l'analyse des outils de cohésion territoriale comme le FOCEM ou l'IIRSA souligne la prégnance de l'intergouvernementalisme dans la construction des priorités et la mise en œuvre des projets.

Les acteurs sub-étatiques, en particulier les régions ou les Etats fédérés, sont peu ou pas présents dans les projets d'intégration. Deux explications à cela. Tout d'abord, les Etats unitaires dominent le continent sud-américain et sont réticents à donner du pouvoir à des régions en matière de développement territorial. Ensuite, lorsque les régions existent, notamment dans les pays de tradition fédérale (Brésil, Argentine), ces entités politiques sont

---

<sup>34</sup> Très proche du réseau Eurocités, Mercocités s'inspire de cette expérience.

<sup>35</sup> Pour la ville de Montevideo, animer le réseau Mercocités entre dans une stratégie plus globale d'internationalisation de la capitale uruguayenne.

peu engagées dans des stratégies de projection et d'intégration sub-continentale. L'intégration régionale ne constitue pas pour le moment un enjeu politique majeur pour les provinces argentines ou les Etats brésiliens. Seules, les grandes villes semblent avoir intégré cette nouvelle échelle d'action publique et ont investi dans un réseau politique, Mercociudades, dont la valeur ajoutée est aujourd'hui assez unanimement reconnue.

Influencées par le modèle européen, les dynamiques de l'intégration régionale en Amérique du Sud s'en distinguent donc par la prégnance d'un centralisme latent et, par conséquent, la domination d'un modèle de développement régional marqué par une politique de grandes infrastructures dont les autorités sub-étatiques ne sont que des acteurs secondaires.

## **Chapitre 3 : Rôle des acteurs sub-étatiques dans les processus d'intégration continentale et sub-continentale en Afrique**

### Sigles et abréviations

APL	Associations des Pouvoirs Locaux
CEEAC	Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CER	Communautés Economiques Régionales
CEA	Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CEN-SAD	Communauté Economique des Etats Sahélo-Sahariens
CEPGL	Communauté Economique des Pays des Grands Lacs
COI	Commission de l'Océan Indien
COMESA	Marché Commun de l'Afrique Orientale et Australe
IDH	Indice du Développement Humain
OIG	Organisations Intergouvernementales
ONG	Organisations Non Gouvernementales
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
PCD	Programme Communautaire de Développement
PIT	Programme d'Initiatives Transfrontalières
PFUA	Programme Frontière de l'Union Africaine
PAT	Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire de l'UEMOA
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SADC	Communauté de Développement de l'Afrique Australe
UA	Union Africaine
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Aux lendemains de la seconde guerre mondiale, le phénomène des intégrations régionales va connaître un développement prodigieux et touché l'ensemble des continents. A l'instar des autres régions du monde, les pays africains après leurs indépendances, vont s'essayer à ce mouvement intégrationniste, conscients que le développement et le progrès économique et social ne sont pas à la portée d'un seul Etat et que le cloisonnement des marchés nationaux

par des barrières tarifaires et non tarifaires, le nationalisme et l'obstruction à la libre circulation des personnes, des biens et services, constituent des obstacles à toute forme de développement de la région. Après la création de l'OUA par la Charte d'Addis Abeba en 1963, les pays africains, par l'entremise de leurs dirigeants successifs, cherchent à bâtir un grand ensemble pour non seulement endiguer les chocs internes et externes, mais encore pour promouvoir le bien être économique et social de leurs populations. Cette volonté s'est manifestée avec la création de plusieurs organisations intergouvernementales de coopération et d'intégration dans les différentes parties du continent<sup>36</sup>. Dans les années 70 et 80, il a été dénombré environ deux cent organisations visant à l'accomplissement de l'intégration du continent<sup>37</sup>. Présentement, selon la CEA<sup>38</sup>, l'Afrique compte quatorze groupements d'intégration dont deux au moins présent dans chaque région reconnue<sup>39</sup>. Cette multiplicité des organisations de coopération et d'intégration, dont les zones géographiques respectives se chevauchent, et les mandats et objectifs, s'ils ne se recoupent pas se contredisent, apparaît comme l'un des obstacles qui freinent aujourd'hui l'intégration en Afrique et pose actuellement la problématique de la rationalisation des OIG<sup>40</sup> d'une manière générale et particulièrement celle des CER<sup>41</sup>.

En outre cette pléthore d'organisation d'intégration, l'existence, des disparités de développement entre les différentes régions du continent et au sein d'une même région entre les pays constitue un obstacle majeur qui freine l'intégration aussi bien au niveau continental, que régional et sous régional.

Si sur le plan institutionnel les acquis sont réels et que des avancées majeures sont enregistrées dans les domaines du commerce, transport, communications, énergie, libre circulation des biens et des personnes, paix et sécurité, beaucoup d'observateurs s'accordent pour reconnaître que cette intégration tant célébrée et souhaitée tarde à connaître une impulsion décisive<sup>42</sup>. L'une des principales raisons invoquées, pour justifier les résultats mitigés, est qu'il existe une profonde déconnexion entre les travaux des organisations et la réalité vécue quotidiennement par les populations et particulièrement dans les espaces frontaliers<sup>43</sup>.

---

<sup>36</sup> Il faut souligner qu'en Afrique, une distinction est faite entre les organisations de coopération ne disposant de prérogatives supranationales (qui sont d'ailleurs les plus nombreuses sur le continent) et les organisations d'intégration qui, elles sont supranationales en raison des prérogatives qu'elles ont d'édicter des normes s'imposant aux Etats membres.

<sup>37</sup> Commission de l'UA, CEA (2006), Rapport consolidé des réunions consultatives de Lusaka et d'Accra, présenté à la réunion des experts gouvernementaux sur la rationalisation des CER, tenue du 27 au 31 mars 2006 à Ouagadougou.

<sup>38</sup> CEA (2004), L'Etat de l'intégration régionale en Afrique, page 14.

<sup>39</sup> Il faut souligner le Conseil des Ministres de l'OUA, par sa Résolution CM/Res.464 (XXVI) a décidé lors de sa 26<sup>ème</sup> ordinaire, tenue en 1976, au paragraphe 2 (a) « qu'il y aura Cinq régions de l'OUA, à savoir les régions Nord, Ouest, Centre, Est et Sud » et le Traité d'Abuja instituant le Communauté Economique Africaine, a prévu cinq CER correspondant au cinq régions du continent reconnues par l'OUA.

<sup>40</sup> La CEA et l'UA ont élaboré à cet effet en 2006 un rapport intitulé "Etat de l'intégration régionale en Afrique, II : Rationalisation des Communautés Économiques Régionales" dans lequel les principes, les avantages et les modalités de la rationalisation des CER sont dégagés.

<sup>41</sup> En Afrique de l'Ouest, la CEDEAO coexiste avec l'UEMOA, l'Union du fleuve Mano et la CEN-SAD. En Afrique Centrale, la CEEAC côtoie la CEMAC et la CEPGL. En Afrique Australe, la SADC, l'Union Douanière d'Afrique Australe et la Commission de l'Océan indien (COI) partagent l'espace avec COMESA qui couvre également l'Afrique de l'Est et certaines parties de l'Afrique du Nord et de l'Afrique Centrale,

<sup>42</sup> Dans le rapport 2006 sur l'Etat de l'intégration régionale en Afrique, II, précité, la CEA et l'UA soulignent que l'intégration régionale en est encore au stade d'aspiration

<sup>43</sup> CRDI- ENDA DIAPOL- KHARTALA (2007), Les Dynamiques transfrontalières en Afrique de l'Ouest, page 10.

La CEA dans son étude sur l'état de l'intégration régionale en Afrique publiée en 2004 souligne que : « *C'est en fonction de son aptitude à exploiter l'ingéniosité, le potentiel et l'énergie de toutes les couches de la population, que l'Afrique réussira son intégration....* »<sup>44</sup>. C'est dire l'intégration ne doit pas être la seule affaire des Etats et des organisations qu'ils ont créée et le défi à relever est de sortir l'intégration de la technostructure et de la bureaucratie et pour ce faire, il importe plus que jamais d'inverser la tendance en initiant une intégration **avec** et non pas seulement **pour** les populations<sup>45</sup>. A cet effet, comme le souligne la CEA, la démocratisation du régionalisme est indispensable si les gouvernements africains veulent donner à l'intégration régionale une assise populaire<sup>46</sup>.

En vue de donner un nouvel élan aux processus d'intégration<sup>47</sup>, la conviction que l'approche locale de l'intégration régionale pourrait utilement compléter celle qui consiste à emprunter le canal supranational est aujourd'hui largement partagée. Si les arguments politiques<sup>48</sup> et économiques<sup>49</sup> continuent de dominer les processus d'intégration, on constate que la dimension territoriale est également au centre des préoccupations des organisations d'intégration.

A la faveur de la démocratisation qui a touché l'ensemble des pays du continent africain dans les années 90, il s'en est suivi particulièrement dans les pays francophone des mouvements de réforme de l'administration territoriale avec comme point focal la décentralisation qui consacre les collectivités territoriales comme acteurs du développement local<sup>50</sup>. La décentralisation est vue comme une opportunité pour faire jouer un rôle aux collectivités territoriales dans les processus d'intégration. C'est ainsi qu'au regard des compétences que les textes législatifs et réglementaires nationaux leur accordent<sup>51</sup>, certaines organisations d'intégration économique régionale, pour des objectifs propres à chacune, ont reconnu la nécessité de donner toute leur place à ses entités dans la dynamique de la construction de l'intégration régionale. A l'analyse d'un certain nombre d'instruments juridiques adoptés dans le cadre de certaines organisations africaines d'intégration, notamment au niveau continental dans le cadre de l'UA, au niveau régional dans le cadre de certaines CER et au niveau sous-régional, on remarque un réel intérêt pour les acteurs infra-étatiques et une volonté affichée dans les impliquer dans les processus d'intégration. Toutefois, il y a lieu de souligner

---

<sup>44</sup> CEA (2004), Etude "Etat de l'intégration régionale en Afrique", page 300.

<sup>45</sup> En observant les projets d'intégration en Afrique, d'une manière générale, on relève un certain nombre de points communs relatifs à la démarche qui privilégie l'aspect institutionnel, étatique et volontariste, c'est-à-dire la construction par le sommet, en oubliant en quelque sorte l'Afrique profonde, c'est-à-dire les peuples concernés.

<sup>46</sup> Voir rapport 2006 de la CEA, précité, page 98.

<sup>47</sup> Les processus d'intégration visés concernent la région Afrique de l'Ouest qui est considérée comme la plus avancée comparativement aux régions du continent, notamment l'Afrique Centrale, l'Afrique de l'Est et l'Afrique du Nord.

<sup>48</sup> Dès la création de l'OUA en 1963, l'approche politique est celle privilégiée car l'objectif clairement affiché est l'unité du continent. Elle trouve une nouvelle vigueur dans l'Acte constitutif de l'UA

<sup>49</sup> En Afrique, l'intégration doit préparer l'insertion au marché mondial, créer un grand marché et un système productif s'appuyant sur des complémentarités de production.

<sup>50</sup> Il faut dire le processus de décentralisation ne connaît pas la même fortune sur l'ensemble du continent. En Afrique de l'Ouest, la décentralisation est plus poussée que dans les autres régions du continent comme l'Afrique centrale, l'Afrique du Nord. De même les différents pays engagés dans le processus, ne connaissent pas le même niveau de décentralisation. Tandis que certains ne connaissent que deux niveaux, notamment les régions et les communes, d'autres n'ont consacré qu'un seul niveau : les communes.

<sup>51</sup> A la lecture des dispositions combinées des textes régissant la décentralisation au Burkina Faso, du Niger et du Sénégal, les collectivités territoriales concourent à avec l'Etat à l'administration et l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel ainsi qu'à la protection de l'environnement, de la mise en valeur des ressources naturelles et à l'amélioration du cadre de vie.

qu'aucune préférence n'est clairement affichée par les organisations d'intégration quant au niveau à prendre en compte, c'est-à-dire entre les premiers niveaux que sont les régions et les autres notamment les communes<sup>52</sup>.

Comment les autorités infra-étatiques sont-elles prises en compte dans les processus d'intégration en Afrique ? Comment les organisations africaines d'intégration rendent ou comptent rendre opérationnelle leurs participation dans les processus d'intégration ? Sont-elles pleinement associées dans la réflexion, l'élaboration, le suivi et la mise en œuvre des politiques communautaires qui dans une large mesure déterminent leur environnement ? Quel bilan à tirer de cette prise en compte ? Ce sont ces questions auxquelles dans le présent rapport sur rôle sur des autorités sub-étatiques dans les processus d'intégration en Afrique des réponses seront apportées. Compte tenu de la diversité des processus d'intégration en Afrique et de la limitation du nombre de pages du rapport, l'étude menée n'a été concentrée que sur la région Afrique de l'Ouest et principalement les deux principales organisations d'intégration que sont la CEDEAO et l'UEMOA. Toutefois, nous avons jugé pertinent de prendre également en compte l'organisation d'intégration au niveau continental, notamment l'UA en raison de son rôle stratégique et politique dans le processus d'intégration continentale.

Dans la première partie du rapport, il est traité de la prise en compte des autorités infra-étatiques dans l'agenda de l'Union Africaine, dans la deuxième partie de la place des autorités infra-étatiques dans les processus d'intégration en Afrique de l'Ouest.

## **I. La prise en compte des autorités infra-étatiques dans l'agenda de l'Union Africaine**

L'UA qui a succédé à l'OUA<sup>53</sup>, a été créée le 11 juillet 2000 à Lomé (Togo). Sa création d'une manière générale, est partie du constat fait par les dirigeants africains du retard accusé dans les processus d'intégration du continent et des résultats mitigés.

L'Union Africaine se fixe entre autres comme objectifs de réaliser une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et entre les peuples d'Afrique et accélérer l'intégration politique et socio-économique du continent, de promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance, et de promouvoir le développement durable aux plans économique, social et culturel ainsi que l'intégration des économies africaines<sup>54</sup>. Comme entre autres principes de fonctionnement, l'AU consacre la participation des peuples africains à ses activités<sup>55</sup>. Cette volonté affichée de l'UA d'asseoir une base populaire à l'intégration consacre un élargissement des acteurs de l'intégration et dans laquelle il faut également voir une prise en compte des autorités infra-étatiques dans le processus d'intégration au niveau continental. Pour opérationnaliser cette prise en compte, l'UA a élaboré un programme dénommé "Programme Frontière de l'Union Africaine" et dont la mise en œuvre implique aux côtés d'autres acteurs, les autorités infra-étatiques.

---

<sup>52</sup> Il faut souligner que dans beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest, à l'exception du Sénégal, du Burkina Faso, du Mali et du Niger, les régions n'existent dans l'architecture de la décentralisation.

<sup>53</sup> L'OUA a été la première organisation continentale, elle a été créée en tant qu'organisation politique pour accélérer la libération des pays du continent du joug de la colonisation. Durant son existence, elle s'est beaucoup plus préoccupée de la stabilité politique du continent africain composé jeunes Etats indépendants dont les frontières souvent mal définies ou arbitrairement tracées constituent des sources potentielles de conflits.

<sup>54</sup> Article 3 de l'Acte constitutif de l'Union Africaine.

<sup>55</sup> Article 4 de l'Acte constitutif

## 1. Le Programme Frontière de l'UA

Le PFUA qui a été adopté par une Déclaration, dite "Déclaration sur le Programme Frontière de l'Union Africaine et les modalités de sa mise en œuvre"<sup>56</sup>.

Le PFUA trouve son fondement dans trois éléments : la permanence du problème frontalier<sup>57</sup>, les acquis du processus d'intégration en Afrique<sup>58</sup> et l'émergence des dynamiques transfrontalières d'intégration portées à la base<sup>59</sup>. Ce programme a pour objectif général la prévention structurelle des conflits et la promotion de l'intégration régionale et continentale.

Comme objectifs spécifiques du PFUA, il s'agit d'œuvrer :

- à la délimitation et à la démarcation des frontières africaines qui ne l'ont pas encore été, afin qu'elles cessent d'être des sources potentielles de problèmes, permettant ainsi aux Etats africains d'y développer les coopérations transfrontalières ;
- au développement, dans le cadre des CER et des grandes initiatives de coopération régionale, de la coopération transfrontalière de proximité ou d'initiative locale, y compris l'intercommunalité transfrontalière, la coopération entre les services des Etats, entre associations de la société civile et ONG, tout à la fois comme instrument de prévention structurelle des conflits et d'approfondissement des processus d'intégration

Le PFUA est une nouvelle forme de gestion pragmatique des frontières pour promouvoir un climat de paix, de stabilité et de sécurité, mais également pour faciliter l'intégration et le développement durable en Afrique<sup>60</sup>. Il ressort de la Déclaration adoptant le PFUA, que celui-ci se fonde sur entre autres nécessités de favoriser les dynamiques transfrontalières d'intégration portées par les acteurs locaux. En visant expressément les acteurs locaux<sup>61</sup>, parmi lesquels les élus locaux, l'UA consacre ainsi la prise en compte des autorités infra-étatiques dans la réalisation des activités.

---

<sup>56</sup> La Déclaration a été adoptée par les Ministres en charge des questions de frontières des pays membres le 7 juin 2007 à Addis Abeba (Ethiopie). Ledit programme a ensuite été entériné par le Conseil Exécutif de l'UA en 2010 à Kampala (Ouganda).

<sup>57</sup> L'Afrique a fait de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation un principe à travers de la Charte de l'OUA. Ce principe est repris dans l'Acte constitutif de l'UA en son article 4 (b). Quant à leur délimitation et démarcation, c'est un objectif prioritaire qui ressort de la Résolution CM/Res. 1069 (XLIV) adoptée par le Conseil des Ministres

<sup>58</sup> L'intégration en Afrique a enregistré des progrès sur le plan institutionnel, en témoigné l'existence de nombreuses organisations d'intégration économique régionale et les avancées non négligeables dans les domaines de la paix et de la sécurité, des infrastructures, de la coopération économique et monétaire, des échanges commerciaux et de l'harmonisation des législations etc...

<sup>59</sup> Il est constaté que la croissance démographique en Afrique s'accompagne d'une densification du peuplement touchant les zones frontalières et transfrontalières où se développent des échanges commerciaux et sociaux qui renforcent les cohésions anciennes. Dans ces zones se développent une forme populaire d'intégration portée par les populations à la base

<sup>60</sup> Note de synthèse sur le Programme Frontière de l'Union Africaine et les modalités de sa mise en œuvre, page 4.

<sup>61</sup> Par acteurs locaux, dans le cadre de l'UA, on entend les porteurs des initiatives locales qui sont : les représentants locaux des Etats (gouverneurs, préfets et sous-préfets), les élus locaux (représentant des collectivités territoriales : régions et communes) et la société civile au sens large (associations socioprofessionnelles de producteurs, et d'une manière générale les acteurs non étatiques).

En outre, en prévoyant le développement dans le cadre des CER et d'autres initiatives de coopération régionale, de la coopération transfrontalière de proximité ou d'initiative locale y compris l'intercommunalité transfrontalière<sup>62</sup>, le PFUA encourage d'une manière générale l'instauration de liens de coopération entre les organisations d'intégration régionale et les autorités infra-étatiques, toute catégorie confondue.

## 2. La place des autorités infra-étatiques dans la mise en œuvre du Programme

La mise en œuvre du PFUA est basée sur deux principes : la délimitation et la démarcation des frontières et la coopération transfrontalière<sup>63</sup>. Faisant intervenir, plusieurs niveaux, la responsabilité de chacun des acteurs doit être définie sur la base du principe de subsidiarité. Si la délimitation et démarcation des frontières incombent aux Etats<sup>64</sup>, quant à la coopération transfrontalière, elle relève d'une subsidiarité plus complexe associant les acteurs au niveau local, les Etats, les CER et l'UA<sup>65</sup>.

S'agissant des acteurs infra-étatiques, notamment les élus locaux, selon la Déclaration adoptant le PFUA, ils doivent être les initiateurs directs de la coopération transfrontalière sous les auspices des Etats. Concrètement, au même titre que d'autres acteurs, ils sont les porteurs et les acteurs de la mise en œuvre des projets de coopération transfrontalière. Un tel rôle suppose que les autorités infra-étatiques situées de part et d'autre des frontières communes à deux Etats, aient tout d'abord les moyens juridiques pour coopérer<sup>66</sup>, et ensuite des moyens technique pour formuler des projets transfrontaliers et enfin les moyens financiers pour les mettre en œuvre<sup>67</sup>.

## **II. La place des autorités infra-étatiques dans l'agenda des organisations d'intégration en Afrique de l'Ouest**

La région Afrique de l'Ouest en termes de découpage géographique est fortement déséquilibrée avec un géant le Nigeria fort de plus de 120 millions d'habitants. Les pays le composant sont classés parmi les plus pauvres au monde, plus d'une personne sur deux y vit avec moins d'un dollars par jour<sup>68</sup>. Le rapport 2011 du PNUD sur le développement humain est illustratif du déséquilibre de développement dans la région et entre les pays en termes d'accès aux services sociaux de base.

---

<sup>62</sup> Déclaration sur le Programme Frontière de l'UA, point 4.c).

<sup>63</sup> 'Déclaration sur le Programme Frontière de l'Union Africaine et les modalités de sa mise en œuvre, point 5 (a) et 5 (b).

<sup>64</sup> En matière, l'UA et les CER n'en ont pas moins un rôle d'appui important à jouer.

<sup>65</sup> Contrairement à la Convention-cadre de Madrid dans qui Europe consacre la coopération transfrontalière des autorités et collectivités territoriales, en Afrique, l'UA a élaboré un projet de Convention de coopération transfrontalière dont les acteurs sont : les Etats, les collectivités territoriales, la société civile.

<sup>66</sup> Il souligner que dans le cas particulier de l'Afrique de l'Ouest, l'un des obstacles à la coopération transfrontalière est l'absence d'un cadre juridique avec des instruments spécifiques dédiés à la coopération transfrontalière.

<sup>67</sup> Les collectivités territoriales d'une manière générale sont confrontées à des problèmes financiers pour assurer leur fonctionnement et au manque de ressources humaines. C'est cet état de fait qui d'ailleurs retarde dans bon nombre de pays les transferts de compétences.

<sup>68</sup> Secrétariat Exécutif de la CEDEAO, Commission de l'UEMOA (2006), Intégration régionale, Croissance et Réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest : Stratégies et plan d'action, page 2.

Pays membres de la CEDEAO	Classement IDH
Bénin	167
Burkina Faso	181
Cap-Vert	133
Côte d'Ivoire	170
Gambie	168
Ghana	135
Guinée-Bissau	176
Guinée-Conakry	178
Libéria	182
Mali	175
Niger	186
Nigéria	156
Sénégal	155
Sierra-Léone	180
Togo	162

Source : Rapport mondial sur le développement humain 2011, PNUD

Plusieurs OIG<sup>69</sup> concourent à l'intégration de la régionale, mais seule la CEDEAO et l'UEMOA sont officiellement citées comme organisation d'intégration à proprement parler. Conscientes de l'inadaptation de l'intégration menée et du retard accusé dans le processus d'intégration de la région en raison de la persistance des inégalités de développement entre les pays et des disparités territoriales, ces deux organisations en vue d'accélérer le processus mettent en œuvre de nouvelles stratégies pour assurer une pleine implication des autorités infra-étatiques.

### 1. Cas de la CEDEAO

La CEDEAO<sup>70</sup> a été par un Traité signé le 28 mai 1975 à Lagos (République Fédérale du Nigéria) avec entre autres objectif de promouvoir la coopération et l'intégration dans la perspective d'une Union économique de l'Afrique de l'Ouest en vue d'élever le niveau de vie de ses peuples, de maintenir et d'accroître la stabilité économique, de renforcer les relations entre les Etats membres et de contribuer au développement et au progrès du continent africain<sup>71</sup>. Ces dernières années, la CEDEAO, en raison de l'instabilité politique dans certains

<sup>69</sup> En Afrique, la région Afrique de l'Ouest est celle qui compte actuellement le plus grands nombre d'organisations intergouvernementales. Outre , la CEDEAO et l'UEMOA, on dénombre plus d'une vingtaine d'organisation de coopération

<sup>70</sup> Cette organisation regroupe 15 pays situés en Afrique de l'Ouest dont 8 francophones ( le Burkina Faso, le Bénin, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Conakry, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, 5 pays anglophones (Gambie, Ghana, Libéria, Nigéria, Sierra-Leone) et 2 pays lusophones (Cap-Vert, Guinée-Bissau). Parmi les organisations d'intégration existant dans la région Afrique de l'Ouest, elle est la seule reconnue comme CER par l'UA et accréditée auprès d'elle. A terme, elle est appelée à devenir la seule Communauté Economique de la région aux fins de l'intégration économique et de la réalisation des objectifs de la Communauté Economique Africaine.

<sup>71</sup> Article 3. 1) du Traité révisé du 24 juillet 1993.

de ses Etats membres et des guerres civiles qui ont ravagés d'autres, s'est tellement investie sur le front du maintien de la paix et de la sécurité collective, à tel point que certains observateurs ont parfois été tentés d'associer l'organisation au seul exercice de ces deux missions<sup>72</sup>. Or, c'est sans compter avec le fait que l'organisation, consciente du fait que l'intégration régionale ne plus être l'affaire des seuls Etats, veut asseoir une base populaire à cette intégration et met en œuvre de nouvelles stratégies de construction de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest qui implique les autorités infra-étatiques ainsi que les acteurs de la société civile. Ces stratégies ont consisté à l'institutionnalisation de la coopération transfrontalière et l'adoption de la Vision 2020.

### L'institutionnalisation de la coopération transfrontalière

Elle s'est faite à travers l'adoption par la CEDEAO du concept de « pays-frontière » ou encore « intégration de proximité ». Le « pays-frontière » est défini comme « un espace géographique situé à cheval sur les lignes de partage de deux ou plusieurs pays limitrophes où vivant des populations liées par des rapports socio-économiques et culturels »<sup>73</sup>. Il opérationnalisé à travers la mise en œuvre d'un Programme de coopération transfrontalière intitulé "Programme d'Initiatives Transfrontalières". Pour la réussite de ce programme, il est envisagé la mise en place d'un instrument financier appelé Fonds Communautaire de Facilitation de la Coopération Transfrontalière.

#### *Le concept de « pays-frontière » dans la politique d'intégration de la CEDEAO*

En vue de rapprocher le processus d'intégration régionale des populations, les Ministres des Affaires étrangères des pays membres de la CEEAO ont adopté en janvier 2005 un Mémoire intitulé « Le concept de pays-frontière<sup>74</sup> ou « l'intégration de proximité ». Il s'agit à travers l'adoption ce texte d'accélérer le processus d'intégration régionale en favorisant la multiplication d'initiatives et de projets transfrontaliers définis et mis en œuvre par les acteurs locaux publics et privés.

Pour fortement marquée cette volonté, les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO, lors de la tenue leur 29<sup>ème</sup> session au Sommet le 12 janvier 2006 à Niamey ont adopté la Décision A/DEC.2/01/06 relative au concept de « pays-frontière » et le développement de la coopération transfrontalière dans l'espace CEDEAO. Cette importante décision consacre officiellement le concept de « pays-frontière » et appelle au développement de la coopération transfrontalière dans l'espace CEDEAO.

Il faut souligner que le gouvernement malien à été l'origine de la conceptualisation du « pays-frontière »<sup>75</sup>. C'est une nouvelle approche visant l'accélération du processus d'intégration des communautés frontalières, le renforcement de la décentralisation et la prévention des conflits

---

<sup>72</sup> Secrétariat Exécutif de la CEDEAO (2005), Programme d'Initiatives Transfrontalières 2006-2008, p.9.

<sup>73</sup> Le concept de « pays-frontière » dans le processus d'intégration sous-régionale ouest-africaine, Résultats du séminaire de Sikasso (Mali) du 2-7 mars 2002.

<sup>74</sup> Le concept « pays-frontière » a été utilisé dans les années 2000 par l'ancien Président malien Alpha Oumar KONARE

<sup>75</sup> A l'entendement de Monsieur Alpha Oumar KONRE, lors de l'atelier de Ouagadougou sur la coopération transfrontalière, la vision de « pays-frontière » constitue l'axe privilégiée de l'intégration par le bas que le Mali entend mettre au service des grands ensembles sous-régionaux, pour soutenir et susciter les efforts tenant à plus de complémentarités, d'échanges et de solidarité entre les communautés divisées par les frontières artificielles. A la place des frontières sources de nombreuses tensions entre les Etats, il préconise la construction de « pays-frontière » pour faire émerger des zones d'intégration de proximité.

frontaliers<sup>76</sup>. La mise en œuvre du « pays-frontière » pourra contribuer à renforcer la dynamique d'intégration sous-régionale à travers l'instauration d'un cadre de partenariat mettant en synergie les efforts de Etats, des collectivités locales, acteurs privés et organismes de coopération pour accélérer le processus d'intégration à travers la gestion concertée et commune des zones frontalières et la mise en œuvre de plans de développement. En d'autres termes, il s'agit à travers ce concept de transformer les espaces transfrontaliers en zones de solidarité et de cohésion sociale, afin d'en faire des facteurs d'intégration sous régionale et d'adopter de nouvelles formes de « lignes frontières pour éviter que la démarcation *stricto sensu* n'élargisse le fossé entre les peuples<sup>77</sup>.

Le « pays-frontière » s'inscrit dans la logique de correction des déséquilibres qui caractérisent les espaces transfrontaliers des Etats post-coloniaux et vise à s'appuyer sur le local pour constituer le socle de l'espace communautaire de la CEDEAO. En cela, on trouve qu'il porte les germes de l'aménagement du territoire aux points suivants : l'harmonisation des politiques sectorielles, la rationalité des équipements et l'intercommunalité transfrontalière.

En ce qui concerne l'harmonisation des politiques sectorielles, la mise en œuvre des « pays-frontière » nécessite qu'elles s'accordent à la cause de la divergence des Etats en matière d'aménagement du territoire qui diffère d'un pays à l'autre.

S'agissant de la rationalité des équipements, le « pays-frontière » se pose comme une alternative au développement solidaire des Etats ouest-africains confrontés aux mêmes problèmes de sous-développement et sous-équipements dans les espaces transfrontaliers communs. Cette solution se traduira par la réalisation en commun ou par l'exploitation commune des infrastructures socio-éducatives, aéroportuaires, routières et sportives déjà existantes au niveau des localités frontalières.

En ce qui concerne, l'intercommunalité transfrontalière, étant donné que les Etats de la région sont engagés dans des processus de décentralisation avec la création de communes qui deviennent de pôles autonomes de développement, le « pays-frontière » contribue à impulser une coopération décentralisée mettant en synergie les efforts des communes frontalières partageant des réalités géographiques, socio-économiques et culturelles analogues<sup>78</sup>.

Le « pays-frontière » est un outil de coopération transfrontalière au service de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. C'est dans ce contexte que la CEDEAO a élaboré et met en œuvre un programme de coopération transfrontalière dénommé "Programme d'Initiatives Transfrontalières".

#### *La mise en œuvre d'un Programme d'Initiatives Transfrontalières*

A la suite de l'adoption du Mémoire sur le concept de « pays-frontière » ou « l'intégration de proximité », la CEDEAO a élaboré un programme de coopération transfrontalière intitulé "Programme d'Initiatives Transfrontalières" dont la principale caractéristique est la valorisation de l'initiative des populations transfrontalières au service de la paix, de la stabilité et du développement. Ses objectifs généraux sont :

---

<sup>76</sup> Evolution du processus de mise en place du concept de « pays-frontières », Atelier régional sur la coopération transfrontalière, Ouagadougou 2-3 juillet 2003.

<sup>77</sup> Sikasso, Séminaire régional sur le concept de « pays-frontière », mars 2002.

<sup>78</sup> Il faut souligner avec Christelle ALVERGNE, que les communes n'ont pas bien souvent l'envergure de développer un intérêt régional

- limiter la diffusion régionale de l'instabilité et de l'insécurité<sup>79</sup> ;
- Accélérer le processus d'intégration régionale dans l'espace CEDEAO.

Le PIT se fixe comme objectifs spécifiques de :

- faire connaître et valoriser les initiatives transfrontalières existantes
- montrer que ces initiatives peuvent être valorisées par le biais d'expériences sur le terrain
- doter la CEDEAO et ses États membres d'un cadre juridique favorable à la coopération transfrontalière et appuyer les États qui souhaitent s'engager
- concevoir un programme ambitieux de généralisation de la coopération transfrontalière.

A travers ce programme, il s'agit pour la CEDEAO de rapprocher le processus d'intégration régionale et les populations locales pour accélérer l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest par une démarginalisation des zones frontalières, à travers la création de projets conjoints, concrets et faisables de développement social, économique et culturel réalisables dans des délais très courts pour promouvoir et consolider la paix, la sécurité, la stabilité et le développement socio-économique, améliorer le niveau de vie et atteindre un développement rapide et durable dans les zones frontalières et la totalité de la région<sup>80</sup>.

Depuis l'adoption du PIT, la CEDEAO a lancé quatre Projets pilotes opérationnels dans les zones frontalières suivantes :

- en Sénégambie Méridionale aux frontières du Sénégal, de la Gambie et de la Guinée-Bissau) ;
- la zone Sikasso-Korhogo-Bobo-Dioulasso (SKBO) aux frontières du Burkina, du Mali et de la Côte-d'Ivoire (zone SKBO) ;
- le bassin de Karakoro aux frontières du Mali et de la Mauritanie ;
- la zone Kano-Katsina-Maradi aux frontières du Niger et du Nigéria.

Dans la mise en œuvre du PIT, le niveau le plus important en termes d'opérationnalisation et de concrétisation est le niveau local/régional. Ce niveau englobe les municipalités frontalières, les échelons déconcentrés de l'administration du territoire et s'étend jusqu'aux collectivités locales de niveau régional ou aux États fédérés en fonction des formes d'organisation politico-administrative. Il peut arriver qu'il corresponde à des territoires historiques dotés d'une certaine homogénéité géographique, sociale ou culturelle.

Le dispositif institutionnel dans le cadre de la mise en œuvre du PIT prévoit des structures au niveau de chaque pays et dans le cadre de la zone géographique concernée.

S'agissant du niveau national, c'est un Comité National de Pilotage de la Coopération Transfrontalière qui est créé en tant que structure nationale de pilotage du PIT. Il se compose des représentants de plusieurs ministères sectoriels au niveau central, des représentants des associations de collectivités territoriales et des représentants de la société civile au sens large (associations socioprofessionnelles, secteurs privés). Le rôle de ce Comité est d'orienter, coordonner, suivre et évaluer les activités de mise en œuvre du PIT.

<sup>79</sup> Pour la CEDEAO, la paix et la sécurité sont les conditions premières du développement et de l'intégration régionale. Elle a développé des outils politiques et militaires pour affronter cet enjeu essentiel et compte compléter le dispositif existant par la valorisation des initiatives locales transfrontalières de veille, de médiation et de dialogue mises en œuvre par les élus locaux, les autorités traditionnelles et d'autres couches de la population dans les zones frontalières.

<sup>80</sup> Coopération transfrontalière et Programme d'Initiatives Transfrontalières de la CEDEAO, Résumé analytique et aide-mémoire, Département de la libre circulation des personnes et des biens, Commission de la CEDEAO, Abuja, Novembre 2009.

Outre ce Comité national de pilotage, il est prévu des Comités de pilotage au niveau régional, local et des sites concernés. Ces structures de pilotages sont créées par les acteurs des espaces de projets en vue du pilotage des projets transfrontaliers

S'agissant de la zone géographique concernée, il est mis en place un Comité zonal regroupant les pays parties au projet et qui est composé des représentants des administrations nationales en charge de la coopération transfrontalière et de l'intégration africaine, des représentants des collectivités territoriales/locales et de la société civile.

*La mise en place d'un Fonds Communautaire de Facilitation de la Coopération Transfrontalière.*

Pour une mise en œuvre réussie du PIT, la CEDEAO envisage de mettre en place Fonds Communautaire de Facilitation de la Coopération Transfrontalière afin de faciliter la mobilisation des ressources pour financer les projets pilotes de coopération transfrontalière en cours ainsi que ceux que le Programme identifierait dans la région. Ce Fonds sera alimenté par des ressources provenant du prélèvement communautaire de la CEDEAO et des ressources externes. Il devrait être opérationnel après la réalisation d'une étude de faisabilité qui définira les modalités opérationnelles<sup>81</sup>.

### L'adoption de la Vision 2020

En Afrique de l'Ouest, malgré les progrès accomplis, le défi de l'intégration économique dans région demeure. En effet, les entraves continuent de marquer la réalisation de la zone de libre échange, l'union douanière et l'union économique et monétaire. Dans les domaines de la paix, de la sécurité et de la bonne gouvernance, des incertitudes persistent sur la capacité de la région à maintenir un environnement politique stable et un système économique performant.

En outre, il est relevé une relative absence de synergie au niveau des programmes de développement de la région tant au niveau interne de la CEDEAO, qu'à l'échelle régionale, au niveau des autres OIG<sup>82</sup>.

Par ailleurs, il existe une appropriation insuffisante des stratégies régionales de développement par les populations, à l'origine des contraintes majeures dans mise en œuvre des programmes.

C'est dans ce contexte que naît la Vision 2020 de la CEDEAO. Celle-ci a été adoptée les Chefs d'Etat et de Gouvernement lors leur 30<sup>ème</sup> session au Sommet, tenue le 15 juin 2007 à Abuja. La Vision 2020 ambitionne de :

- faire passer la Communauté d'une « CEDEAO des Etats » à une « CEDEAO des peuples » ;
- créer un espace communautaire dans lequel les populations vivent dans la dignité et la paix, dans un Etat de droit et de bonne gouvernance ;
- réaliser un espace communautaire sans frontières ;
- parvenir à une région bien intégrée dans le village planétaire tirant le meilleur de la mondialisation.

---

<sup>81</sup> La CEDEAO compte pour la mise en place de ce Fonds s'inspirer de l'expérience Européenne, notamment les Programmes INTERREG.

<sup>82</sup> Note de présentation du Programme Communautaire de Développement, Commission de la CEDEAO.

Pour mettre en œuvre la Vision 2020, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement a commis la Commission de la CEDEAO d'élaborer un Programme Communautaire de Développement<sup>83</sup>.

La Vision 2020 a pour objectif de transformer l'Afrique de l'Ouest en espace sans frontières et sa mise en œuvre repose sur un rapprochement concret entre les citoyens d'Afrique de l'Ouest et leur institution d'intégration. A cet effet, le PCD vise une plus grande implication des populations en vue d'une meilleure appropriation des programmes initiés par la Région. A cette fin un processus participatif et inclusif de toutes les parties prenantes dont la société civile a été adopté dans le cadre de son élaboration.

Bien qu'affichant la volonté d'impliquer les acteurs infra-étatiques dans le processus d'intégration régionale, la CEDEAO, n'a pas encore mis en place un dispositif opérationnel permettant une participation effective de ces acteurs au processus décisionnel. Toutefois, on constate au niveau de cette organisation une pleine implication des autorités infra-étatiques et des acteurs de société civile tant dans la formulation de certaines politiques sectorielles<sup>84</sup>.

## 2. Cas de l'UEMOA

L'UEMOA est une organisation d'intégration économique sous régionale, qui se fixe comme entre autres objectifs de renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des Etats membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé, instituer une coordination des politiques sectorielles nationales par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement des politiques communes notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, mines et industrie<sup>85</sup>.

L'espace UEMOA qui couvre une superficie de 3 509 600 km<sup>2</sup>, compte une population estimée en 2010 à 96.700.000 millions d'habitants. L'espace se caractérise par des disparités entre les pays côtiers et ceux continentaux dans les domaines économique<sup>86</sup>, des ressources naturelles et des conditions climatiques.

L'UEMOA pour assurer une implication effective des autorités infra-étatiques dans le processus d'intégration sous régionale s'est dotée d'une Politique d'Aménagement du Territoire communautaire et institutionnalisée une représentation politique des collectivités territoriales.

---

<sup>83</sup> Le PCD a été lancé en mai 2008 à Ouagadougou.

<sup>84</sup> A titre d'exemple, on peut citer l'élaboration de la Politique Agricole Commune de la CEDEAO

<sup>85</sup> Article 4 du Traité.

<sup>86</sup> Il ressort du Document-Cadre d'Orientations Générales de la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire de l'UEMOA que sur la période 1995-2000, la Côte d'Ivoire a contribué au PIB communautaire pour 41%, suivi du Sénégal 18%, viennent ensuite le Mali, le Burkina Faso et le Bénin 10%, le Togo et le Niger 6% et la Guinée-Bissau 1%. De telles disparités ne sont de nature, ni à favoriser, ni à faciliter l'intégration.

## L'adoption d'une Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire.

Le contenu de la PAT de l'UEMOA et les instruments de sa mise en œuvre sont les points qui sont développés dans cette partie.

### *Contenu de la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire*

Le Traité instituant l'UEMOA dans son préambule affirme « la nécessité de renforcer la complémentarité des appareils de productions des Etats et de réduire les disparités de niveau de développement entre les Etats membres » par la mise en place d'une politique d'aménagement du territoire communautaire. L'UEMOA dès sa création a ainsi jeté les bases d'une politique régionale s'articulant au tour de deux axes principaux : la résorption des disparités de développement et la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres.

Le Protocole Additionnel N°2 dudit Traité en son article 6 fixe deux orientations majeurs ne matière d'aménagement du territoire communautaire à savoir :

- harmoniser les plans nationaux d'infrastructures en vue de l'équilibre des différentes composantes du territoire communautaire ;
- désenclaver les zones concernées

Outre, ces dispositions du Traité, les effets de la crise ivoirienne sur l'ensemble des Etats membres de l'UEMOA, ont été l'un des facteurs déterminants qui a justifié l'adoption de la PAT de l'UEMOA<sup>87</sup>.

Le PAT/UEMOA a été adoptée par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement par Acte Additionnel N°03/2004 du 10 janvier 2004 portant adoption de la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire de l'espace UEMOA. Cet Acte Additionnel en son article 1<sup>er</sup> consacre l'adoption du Document-cadre d'Orientations Générales de la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire de l'UEMOA qui fixe les orientations, les axes stratégiques, les objectifs et les principes directeurs de la PAT.

L'Acte Additionnel en son article 5 qui dispose que : « Les interventions à faire dans le cadre de la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire tiennent compte du rôle de la décentralisation ainsi que de la place et de l'action des collectivités locales dans l'organisation et l'impulsion des dynamiques territoriales d'aménagement et de développement », en visant les collectivités locales<sup>88</sup>, consacre ainsi la volonté des instances dirigeantes de l'UEMOA d'assurer l'implication des acteurs infra-étatiques dans la dynamique intégrative amorcée par cette organisation.

L'article 7 dudit Acte est encore plus explicite lorsque pour la mise en œuvre de la PAT, il cite parmi les principaux acteurs les collectivités territoriales :

« La PAT est mise en œuvre selon quatre axes d'intervention dont l'un concerne le *“Développement de la solidarité communautaire et renforcement de la cohésion sociale”*. A travers cet axe, il s'agit pour l'UEMOA de procurer aux populations les bénéfices attendus de l'intégration par le soutien aux actions qui contribuent le plus à la création de richesses et à la réduction des disparités socio-économiques et territoriales. »

---

<sup>87</sup> La Côte d'Ivoire est le géant de l'espace UEMOA. Sa contribution au PIB de l'UEMOA s'élève à .....en .

<sup>88</sup> Il faut souligner les expressions “collectivités locales” et “collectivités territoriales” sont synonymes.

Pour la mise en œuvre de cet important stratégique, l'UEMOA a organisé du 8 au 10 juin 2010 à Ouagadougou (Burkina Faso) une Conférence Régionale sur le thème "Développement territorial et la Cohésion Sociale au sein de l'espace UEMOA : Quel rôle et quelles modalités d'implication des collectivités territoriales dans le processus d'intégration régionale". Un constat général s'est dégagé au cours de cette rencontre quant à la pertinence de l'approche communautaire du développement territorial et de la création d'un cadre institutionnel communautaire des collectivités territoriales de l'espace UEMOA, permettant l'expression, la responsabilisation des acteurs locaux dans le processus d'intégration et sur la nécessité d'articuler et d'harmoniser les actions de développement local.

#### *Les instruments de mise en œuvre de la Politique d'Aménagement du Territoire de l'UEMOA*

Le PAT est mise en œuvre à travers un Fonds structurel dénommé "Fonds d'Aide à l'Intégration Régionale" et la coopération transfrontalière.

#### ➤ *Le Fonds d'Aide à l'Intégration Régionale.*

Afin d'accroître la complémentarité des appareils de production et de réduire les disparités de niveaux de développement entre les Etats membres et de consolider les liens de solidarité entre les Etats membres, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA a adopté le 17 février 1998 un Acte Additionnel N°01/98 instituant un Fonds structurel dénommé " Fonds d'Aide à l'Intégration Régionale des Etats membres de l'UEMOA".

Selon l'article premier de cet Acte Additionnel, le FAIR est destiné au financement de l'aménagement équilibré du territoire communautaire, en contribuant à la réduction des disparités régionales.

Les ressources du Fonds sont constituées de ressources propres affectées de l'Union et d'autres ressources auxquelles l'Union peut avoir recours : emprunts, subventions et aides extérieures compatibles avec ses objectifs.

Les domaines et principes d'intervention ainsi que les règles de gestion du Fonds sont arrêtés un Règlement 01/99/CM/ UEMOA du 26 janvier 1999 adopté par le Conseil des Ministres de l'organisation.

Parmi les objectifs spécifiques assignés<sup>89</sup>, le FAIR vise à :

- appuyer le désenclavement des régions et soutenir les actions de production et d'échanges par l'amélioration des structures économiques, en particulier dans les domaines des transports, communications, des aménagements agro-pastoraux et de l'électricité ;
- contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations de l'Union par : un meilleur accès aux services essentiels de base (eau potable, santé, éducation de base, assainissement du cadre de vie, protections de l'environnement et la promotion et le financement de microprojets qui participent à l'accroissement des revenus et à la création d'emplois dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Les régions éligibles au FAIR sont les plus défavorisées de l'UEMOA et les zones transfrontalières dont la liste est annexée au Règlement<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Article du 4 du Règlement fixant les modalités d'intervention et de gestion du FAIR.

La mise en place du FAIR, jette déjà les prémices d'une politique sous régionale de cohésion territoriale et sociale par une prise en compte des autorités infra-étatiques en vue du développement harmonieux et équilibré de l'espace UEMOA.

### ☞ *La coopération transfrontalière*

Pour mettre en œuvre sa PAT et particulièrement pour développer la solidarité et renforcer la cohésion sociale, l'UEMOA envisage de prendre appui sur la coopération transfrontalière<sup>91</sup>. A cet effet, il est d'organiser des programmes de coopération transfrontalière et intercommunaux afin de soutenir, renforcer et encourager la décentralisation et le développement local ainsi que l'adoption de cadres légaux pour le développement de la coopération décentralisée. Comme programme de coopération transfrontalière, l'UEMOA dans le cadre de son Programme Economique Régional a déjà élaboré un Programme de Développement Intégré des zones transfrontalières défavorisées de l'UEMOA<sup>92</sup>.

### L'institutionnalisation d'une représentation politique des collectivités territoriales de l'espace UEMOA

Les bases de la mise en place d'une plateforme des collectivités territoriales de l'espace UEMOA ont été jetées lors d'une réunion de concertation entre la Commission de l'UEMOA les maires des villes capitales et les présidents d'Associations des Pouvoirs Locaux<sup>93</sup>. Au cours de cette rencontre, il a été proposé que cette plateforme soit l'assemblée des autorités locales et permette d'assurer la représentation institutionnelle de l'ensemble des collectivités territoriales de l'espace UEMOA. Ensuite, lors de la tenue de la Conférence régionale de Ouagadougou en juin 2010, celle-ci a reconnu la nécessité de donner leur place aux collectivités territoriales dans la dynamique de la construction de l'intégration régionale et faire évoluer l'UEMOA d'une Union des Etats vers une « Union des peuples » et soutenue la création du Conseil des Collectivités Territoriales comme organe consultatif communautaire dont la principale mission sera de refléter le point de vue des collectivités territoriales et des populations qu'elles représentent dans les politiques et stratégies de développement de l'Union<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> La sélection des régions éligibles se fait à partir d'indicateurs socio-économiques suivant : la densité du réseau routier bitumé, densité du réseau routier en terre, densité du réseau de pistes rurales, le taux de scolarisation et l'indice du développement humain. Quant aux zones transfrontalières ce sont celles situées à cheval sur deux ou trois pays.

<sup>91</sup> Document-Cadre d'Orientations Générales de la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire de l'UEMOA, Commission UEMOA, page 37.

<sup>92</sup> Ce programme élaboré depuis 2006 est tout jour dans l'attente d'une mise en œuvre.

<sup>93</sup> Cette réunion s'est tenue précisément le 7 décembre 2009 à Ouagadougou (Burkina Faso). Mais auparavant, les Associations nationales de pouvoirs locaux ont organisé une rencontre à Bamako (Mali) le 10 octobre 2008 au cours de laquelle, ils ont adopté une Déclaration préconisant la création d'un Réseau des Associations des Pouvoirs Locaux de l'espace UEMOA. Les APL sont les organisations qui représentent les collectivités territoriales dans les Etats membres. Leur regroupement dans un cadre régional ou sous régional est souhaitable afin de jouer un rôle lobbying pour la cause des acteurs infra-étatique.

<sup>94</sup> Déclaration, Conférence Régionale sur le thème "Développement territorial et la Cohésion Sociale au sein de l'espace UEMOA : Quel rôle et quelles modalités d'implication des collectivités territoriales dans le processus d'intégration régionale", Ouagadougou, 8-10 juin 2010.

Enfin, la création du CCT<sup>95</sup> a été officiellement consacrée avec l'adoption le 30 mai 2011 par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA de l'Acte Additionnel N°02/2011/CCEG/UEMOA portant création et organisation du Conseil des Collectivités Territoriales de l'UEMOA.

Selon l'article 3 dudit Acte Additionnel, le CCT a pour mission d'assurer une participation accrue des collectivités territoriales à la réalisation des objectifs de l'UEMOA. Son objet est de réaliser l'implication effective des élus locaux dans le processus d'intégration de l'Union par l'examen et l'appréciation de toutes questions susceptibles d'avoir un impact sur les collectivités territoriales au sein de l'Union<sup>96</sup>.

Pour la mise en œuvre de ses prérogatives, l'article 5 de l'Acte Additionnel prévoit que la CCT émet des avis, à son initiative ou par saisine des Associations de Pouvoirs Locaux, des Etats membres, du Conseil des Ministres, de la Commission ou du Parlement de l'Union.

La création de cet organe dans le dispositif institutionnel de l'UEMOA est une grande première dans le concert des organisations africaines d'intégration. Aucune organisation n'a pensé à mettre en place en son sein un organe de ce genre.

Il faut dire que le dispositif institutionnel de l'UEMOA est calqué sur celui de l'Union Européenne à plusieurs égards. D'abord en ce qui concerne la nomenclature des actes<sup>97</sup>, ensuite en ce qui concerne les organes<sup>98</sup> et enfin dans la démarche d'intégration elle-même<sup>99</sup>.

## **Conclusion**

La progression de l'intégration en Afrique n'aura de sens et ne pourra se mesurer qu'à l'aune de ce qu'elle apportera concrètement aux populations dans l'amélioration de leur conditions de vie et pour ce faire, replacer les peuples<sup>100</sup> au cœur des processus d'intégration régionale en Afrique est une donnée fondamentale. La volonté affichée de certaines organisations d'intégration d'impliquer les autorités infra-étatiques dans les processus d'intégration ainsi que les stratégies mises en œuvre à cet effet sont certes salutaires, mais l'idéal est qu'elles soient associées au processus décisionnel au sein des organisations à l'image du dispositif mis en place dans le cadre de l'UEMOA<sup>101</sup>. Pour le moment, il est difficile de mesurer l'impact de la prise en compte des autorités infra-étatiques dans les processus d'intégration en Afrique en raison du fait que cette prise en compte est tardive. Par ailleurs la construction de l'intégration régionale à base non plus politique et économique mais territoriale, permet de croire qu'une Afrique sans frontières n'est plus une utopie<sup>102</sup>. La généralisation de la coopération transfrontalière à l'ensemble du continent sous les auspices de l'Union Africaine

---

<sup>95</sup> Les membres de cet organe de l'UEMOA ont été officiellement installés le 11 avril 2012 à Niamey (République) lors d'une cérémonie solennelle placée sous la présidence du Président nigérien. L'organe à la suite de cette cérémonie d'installation sa première assemblée générale.

<sup>96</sup> Article 5 de l'Acte Additionnel.

<sup>97</sup> Comme dans le cadre de l'Union Européenne, l'UEMOA à travers son Conseil des Ministres édicte des Règlements et des Directives communautaires

<sup>98</sup> Les organes dans le cadre des deux organisations sont similaires

<sup>99</sup> Comme l'Union Européenne, le système institutionnel mis en œuvre en fait une organisation supranationale d'intégration.

<sup>100</sup> Cela à travers leurs représentants élus : députés et élus locaux

<sup>101</sup> Nous estimons que l'exemple de l'UEMOA doit inspirer les autres organisations d'intégration du continent.

<sup>102</sup> Du moins dans la région Afrique de l'Ouest comparativement aux autres comme l'Afrique du Nord ou Centrale. Dans cette dernière, régions notamment

et des CER, permet de créer les climats de confiance, de paix, de sécurité et de stabilité tant indispensable à l'accroissement des échanges, à la libre circulation des personnes et de biens. Soutenir la coopération transfrontalières surtout dans les espaces transfrontaliers, qui sont des zones potentiels d'intégration, mais également instables et à risque constitue une valeur ajoutée au processus d'intégration continentale et subcontinentale, optimisant le potentiel et minimisant le risque. Toute fois en raison de la diversité des acteurs et des organisations, des mécanismes de coordinations trouvent être trouvés pour éviter la dispersion des efforts et des ressources. L'expérience européenne sans être un modèle à reproduire, pourra être une source d'inspiration pour booster la coopération transfrontalière en Afrique.

## **Chapitre 4 : Intégration régionale et développements industriels dans le Sud-est asiatique et dans la région du Grand Mékong**

En matière d'intégration régionale, la région du Sud – Est asiatique présente une particularité remarquable en regard de l'UE : pour autant que les pays qui en dépendent sont tous membres de l'ASEAN, celle-ci n'a pourtant strictement aucun pouvoir sur eux. Il n'existe pas de règles contraignantes, pas de conditionnalité qui s'exercerait sur les pays membres, pas d'obligation dirimante pour ces derniers de se soumettre à un quelconque plan d'aménagement territorial collectif. Le respect intangible de la souveraineté nationale est l'Alpha et l'Omega de toute coopération régionale. Tirons en trois conséquences pour notre propos, qui porte sur l'intégration régionale en Asie du Sud-est.

L'ASEAN ne peut pas énoncer une politique d'intégration régionale. Ses principes de base stipulent en effet la non-interférence dans les affaires d'un Etat membre, le non usage de la force et le respect intangible de la souveraineté des Etats. Dans ces conditions, l'ASEAN est interdite de contrainte à l'égard de ses membres. Elle est donc empêchée d'exercer la moindre prétention à la conditionnalité et à l'ajustement. Il ne peut pas être question de cohésion territoriale expressive d'une politique de l'ASEAN.

En demeurant souverains sur leur propre territoire, les Etats sont en droit de ne partager aucune ressource commune avec leurs pays frontaliers. Il s'agit exclusivement d'Etats centralisés, et pour la très grande majorité d'entre eux, de régimes non démocratiques, autoritaires voire dictatoriaux. Or, des coopérations transfrontalières ont lieu. Des infrastructures de transport conjointes maillent le territoire commun. Des échanges s'opèrent. Si tous ces facteurs de coopération ne sont placés ni sous l'autorité (défaillante) de l'ASEAN ni sous celle d'un quelconque Etat membre qui, si cela était le cas, occuperait une position hégémonique, c'est parce que d'autres institutions remplissent ce rôle. C'est le cas principalement le cas d'institutions non politiques, chargées d'une mission de délégation des Etats.

C'est le cas de la Commission Economique et Sociale des Nations Unies (UNESCAP) et de la Banque Asiatique du Développement (BAD). Seules des institutions internationales sont habilitées à mettre en œuvre des projets partagés, sans en laisser la responsabilité à un pays en particulier. C'est en effet parce que durant de très longues périodes, tous ces pays ont été en guerre les uns contre les autres et que les traces en sont encore largement visibles aujourd'hui, que seules des institutions non politiques comme l'ESCAP ou la Banque peuvent élaborer ces formes de coordination. Elles prennent formes comme autant d'arrangements intergouvernementaux qui portent le nom de « pôles de croissance » (« Growth poles ») ou de « corridors économiques » (« *economic corridors* »). Par leur intermédiaire, les pays membres peuvent espérer atteindre plus efficacement les mers environnantes et plus loin, les continents éloignés, l'Inde, la Chine.

Cela posé, les Etats n'en restent pas moins maîtres de leurs territoires. D'où la tension considérable qui traverse la région du Sud – est asiatique. Elle se trouve en effet orientée par des objectifs de compétitivité dont les infrastructures de transport sont les vecteurs, et par des impératifs de souveraineté nationale revendiqués par des Etats qui rechignent à conférer aux échelons locaux les responsabilités qui pourraient leur permettre d'être les acteurs du développement. Si des corridors existent bien qui maillent le territoire de l'ASEAN, néanmoins les coopérations transfrontalières s'avèrent le plus souvent manquantes. Les « hard

infrastructures » représentées par les corridors de transport ne suffisent pas à assurer l'intégration régionale. Les « soft infrastructures » - celles qui touchent aux coopérations entre acteurs - sont les maillons essentiels de l'intégration. Ils sont défaillants.

Dans ce cadre, les stratégies nationales dominent en matière d'intégration régionale. Faiblement dotés en ressources humaines qualifiées, les pays cherchent à s'intégrer aux courants du développement et aux dynamiques transnationales que supportent les investisseurs étrangers, Japonais d'abord et Chinois désormais. Sur la base de la valorisation de coûts du travail très bas, les Etats tentent de construire des « pôles » de croissance par l'intermédiaire de zones économiques spéciales. Leur but est d'arrimer leurs économies aux flux internationaux, en prenant pied dans les chaînes de valeur régionales (Asie) voire mondiale, ou à défaut d'attirer coûte que coûte l'investisseur étranger.

Deux types de développement voient dès lors le jour : une forme de développement porté par la puissance publique sur la base d'accords publics / privés et articulés aux (hypothétiques) chaînes de valeur régionales émergentes ; Ce sont les « pôles de croissance » (« growth poles ») et autres corridors économiques ; une forme de développement en « peau de léopard » dont les taches représentent les pics (réels ou escomptés) des zones spéciales dont la capacité d'entraînement des régions environnantes (*spillover*) demeure douteuse. Dans un cas, on a à faire au « *regionalism* » porté par les accords intergouvernementaux et un développement « *state-led* » (orienté par l'Etat). Dans l'autre cas, il s'agit de la « *regionalization* » portée par les dynamiques « bottom up » des acteurs privés, parfois en cheville avec les acteurs publics, notamment par l'intermédiaire de l'aménagement de zones spéciales. Il en va davantage du « *market-led* ».

Ces deux types d'intégration soulèvent deux questions. La première est celle des limites de l'intégration régionale quand elle n'est pas portée par un acteur supra national qui - comme dans le cas de l'UE - dispose de pouvoirs contraignants. La seconde est celle de la portée des intégrations réalisées par les milieux d'affaires que peu de règles publiques contraignent. Faute d'un acteur qui aménage les territoires, précise la portée des aides d'Etats, met au point des programmes d'assistance aux régions en « retard », le concept et la réalité de l'intégration régionale renvoient surtout à des initiatives privées, parfois mises en réseau, mais rarement coordonnées, autre terme pour signifier l'intégration.

Ce sont ces différentes stratégies économiques qui participent de l'intégration régionale dans la région du Sud - Est asiatique que ce rapport explore sur la base des questions suivantes :

Peut-on penser l'intégration régionale sans stratégie contraignante globale ? C'est la question de la pertinence des accords intergouvernementaux qui sont l'occasion d'un très grand nombre de réunions interministérielles, dont l'efficacité pratique est douteuse.

Les coopérations « par le bas » (*regionalization*) sont-elles en mesure de promouvoir l'intégration régionale. C'est la question de la place des milieux d'affaires et des investisseurs étrangers.

Enfin les formes d'intégration régionale qui voient le jour sont-elles en mesure de réduire les disparités considérables qui traversent l'ASEAN ? C'est la question des profonds clivages économiques, sociaux et territoriaux entre les anciens membres de l'ASEAN, et les nouveaux, tous pays riverains du Mekong et intégrés à l'ASEAN dans les années 1990.

La première partie de l'étude de la zone asiatique expose les ressources physiques et humaines de la région du Sud –Est asiatique. que caractérisent des profondes inégalités territoriales, au sein de la région, et au sein de chaque pays. Des pôles urbains émergent en forte croissance, connectés aux espaces maritimes comme aux chaînes de valeurs régionales et mondiales.

La deuxième partie insiste sur la gouvernance en présentant les acteurs que sont d'un côté, l'ASEAN, de l'autre les Etats membres, puis les acteurs internationaux sous la forme de Multinationales, et enfin la Banque asiatique du développement.

La troisième partie analyse les formes de coopération qui voient le jour sous la forme de « pôle de croissance » et autres corridors économiques.

La quatrième partie se penche sur les pics de croissance que sont censées être les Zones Economiques spéciales.

## **I. Tableau de l'ASEAN**

Commençons par dresser le tableau des disparités économiques et notamment territoriales, en considérant les différentiels de PIB par habitant, les écarts entre populations et PIB, les clivages urbain / rural, les écarts régionaux, les salaires et la pauvreté. Ces différentes données convergent pour souligner trois aspects du développement régional en Asie du Sud-est qu'elle partage pour certains d'entre eux, avec l'UE.

De très grandes disparités territoriales traversent la région. Elles induisent des dynamiques de concentration urbaines importantes qui génèrent à leur tour la localisation de la pauvreté dans les milieux ruraux sans que les villes y échappent. Ces disparités sont indicatrices d'un clivage profond qui sépare les Etats fondateurs de l'ASEAN de ceux qui l'ont rejoint dans les années 1990, et qui sont les moins développés : Cambodge, Laos, Myanmar, Vietnam (CLMV).

Or on retrouve en Asie du Sud Est non seulement ce clivage entre anciens membres et nouveaux membres qui est un trait marquant de l'UE depuis 2004 mais un approfondissement des disparités interrégionales. La capitale de chaque pays attire le plus grand nombre d'investissements et donc creuse l'écart avec toutes les autres régions.

**Carte** : Les pays de l'ASEAN



*1. PIB / Hab et régional*

En 2010, l'écart est supérieur à 70 entre le pays le plus riche – Singapour avec 32 470 \$ de revenu par habitant – et les pays les pauvres comme le Cambodge avec 540 \$ et le Laos avec 580 \$. Cet écart n'a cessé de croître ans les deux dernières décennies. En 2000, Singapour affichait un PIB par habitant de 20 000 \$ et les deux pays les plus en retard entre 200 et 300\$. La croissance des échanges a largement bénéficié aux pays plus avancés, et cette remarque vaut encore plus pour la partie continentale du Grand Mékong. Par ailleurs, si les pays du Mékong connaissent une forte croissance depuis une décennie, elle n'est pas de nature à combler le retard qui les sépare des pays les plus avancés. De plus, comme on le verra plus bas, ce rattrapage s'opère sur la base d'une forte dépendance aux investisseurs extérieurs à la zone. Enfin, ce clivage plus généralement recouvre celui entre les pays fondateurs de l'ASEAN et les derniers membres, CLMV.

**Tableau :** Principales données en matière de population, PIB et PIB M hab dans l'ASEAN et Japon Corée du Sud, Chine

	PIB, GNI / Hab ; GDP 2009 – 2010 et populations in South east Asia 2010				
	PIB \$ milliards	GNI per capita (\$)	PIB 2009	PIB 2010	Populations en millions
Brunei	12	26930	-1.8	2	0,4
Cambodge	9	540	0.1	6.3	14
Indonésie	433	1650	4.6	6.1	226
Laos	4	580	7.3	7.5	6
Malaisie	181	6540	-1.7	7.2	27
Myanmar	-	-	5.1	5.3	49
Les Philippines	144	1620	1.1	7.3	88
Singapour	161	32470	-0.8	14.5	5
Thailand	246	3400	-2.3	7.8	64
Vietnam	71	790	5.3	6.8	85
ASEAN	1.261	8280	1.2	7.8	544
Japon	4.377	37670			128
Corée du Sud	970	19690			49
Chine	3.280	2360	9.2	10.3	1320

Source : <http://web.worldbank.org> et Asian Development Outlook 2011 cité in JP Verbiest p. 8 (a) Chiffre ajusté sur la base du taux de change indiqué par le FMI

## 2. Les villes

Notons trois traits en ce qui concerne les villes.

Le premier est relatif à leur croissance très importante dans les dernières décennies, et qui ne cesse de s'approfondir. Manilla et Bangkok rivalisent avec les grandes métropoles du Japon et de Chine. Cela posé, le réseau de très grandes villes à l'instar des deux citées à l'instant est manquant. Les autres grandes villes - Singapour, Hanoi, Ho Chi Minh ville, Yangon –ne dépassent pas les 5 millions. Phnom Pehn et Vientiane demeure des villes d'ordre régional, avec moins de deux millions.

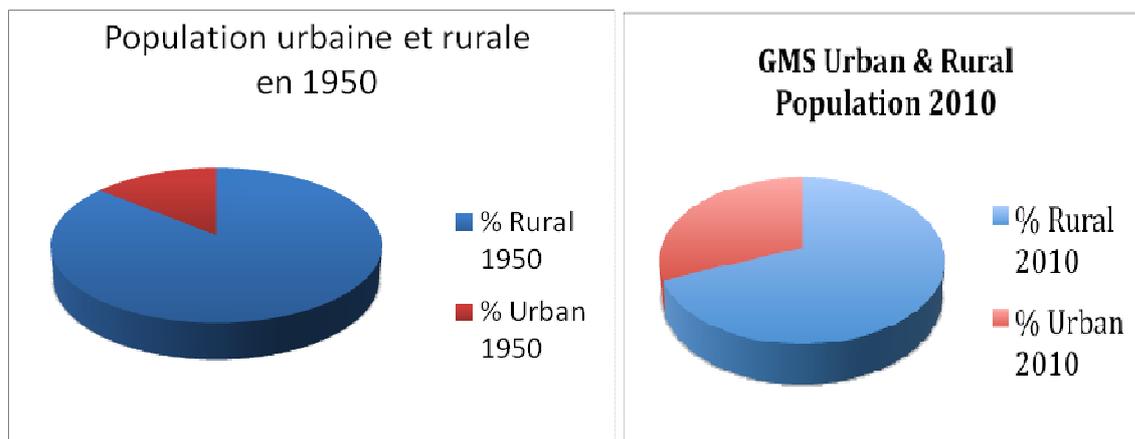
**Tableau :** Nombre d'habitants des villes asiatiques en 2000 et les previsions pour 2025 (millions)

City	Country	2000	2015 (forec.)
Ho chi minh	Vietnam	4.6	6.2
Yangon	Myanmar	4.2	6.0
Hanoi	Vietnam	3.7	5.1
Singapore	Singapore	3.6	4.0
Bandung	Indonesia	3.6	4.0
Bangkok	Thailand	7.3	10.1
Manila	Philippines	10.9	14.8

Source: United Nations od Asia Pacific, 2001, Report, p. 70

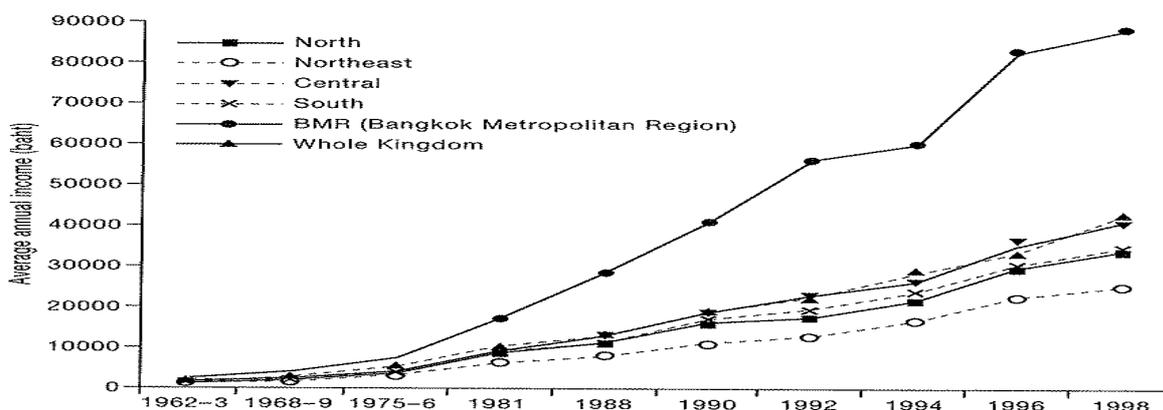
A l'échelle de la région toute entière, Singapour se dégage nettement comme le moteur économique (mais pas politique) : elle dispose du plus grand port et du plus grand aéroport, et ambitionne d'ailleurs d'être le premier aéroport de toute l'Asie du Sud à l'égal de Tokyo au Nord ou de Shanghai au centre. A ses côtés, Bangkok vient en seconde position avec 40 millions de passagers en 2010, soit près du double de l'aéroport de Ho Chi Minh ville et plus de 25 fois celui de Phnom Pn.

Cette croissance des zones urbaines s'est traduite, en conséquence, par une diminution sensible de la part relative de l'agriculture durant les cinq dernières décennies comme l'indique les deux graphiques ci-dessous qui ont trait à la population du GMS (hors provinces chinoises). Cela posé, l'ensemble des pays du Sud – Est demeurent massivement des pays agricoles, à l'exception de Singapour. La population de Thaïlande est à 48% agricole, mais la Malaisie et les Philippines sont supérieures à 60%, le Cambodge à 70% agricole, le Laos à 85%.



Les trois traits – croissance urbaine, concentration de la croissance dans les plus grandes agglomérations et diminution des zones agricoles- a approfondi un deuxième clivage qui existait de longue date entre la région la plus avancée et la région la plus en retard dans tous les pays. Considérons l'exemple de la Thaïlande. La croissance considérable qu'a connue la capitale durant les cinquante dernières années l'a fait passer de 2 millions à plus de 8 millions en 2010. Cette croissance s'est accompagnée du creusement des inégalités avec l'ensemble des autres régions, ces dernières étant situées à un niveau trois fois inférieur à celui de la capitale.

**Graphique :** Ecarts régionaux en Thaïlande



Trois régions des Philippines (Manila, la Luzon centrale et celle du Sud) regroupent plus de 55% du PIB ou encore qu'au Vietnam si le PIB par hab. est de 2200 \$ à Ho Chi Minh city, il est de 152 dans les aires rurales et même 200 petites villes.

### 3. Les minorités

En ce qui concerne les minorités, trois traits peuvent être indiqués :

En premier lieu, les minorités sont très variées comme l'indique le tableau ci-dessous

**Tableau :** Minorités ethniques en 1990 dans le Sud – Est asiatique

Philippines	Indonesia	Taïland	Singapore	Cambodia	Vietnam	Laos	Myanmar	Malaysia
Le 1er groupe : les Tatalog 30% ; le 2nd = 25% ; 87 langgages reconnus	250 groupes ethniques	80% Thai + 15 minorités	Chinois (75%) ; Malais 15% Indien 10%	85,4% Khmers 12 minorités Viet (7,4%) Cham (3,5%) Chinois 3,2%)	60 minorités	Lao 48 groupes ethnolinguistiques	130 minorités enregistrées Bamar = 65% du Birma	Malais <50% Chinois 30%

Par ailleurs, on distingue d'habitude les minorités chinoises des autres, domestiques – sans compter les minorités arabes et Indiennes- pour la raison que les premières sont massivement intégrées et représentent un élément de grand dynamisme économique. On est même tenté d'affirmer que les élites économiques presque sans exception ont en Asie du Sud-Est une antériorité chinoise. On reviendra plus bas sur l'importance des Chinois dans le processus d'intégration régionale.

Enfin, les plus pauvres des individus se comptent parmi les minorités.

### 4. La pauvreté

Concernant la pauvreté, soulignons qu'elle est massivement rurale, pour la simple raison que - Singapour et Brunei mises à part - les sociétés du sud est asiatiques sont encore prioritairement rurales.

C'est encore plus le cas des pays riverains du Mekong. Là la pauvreté est surtout localisée dans les régions montagneuses du Vietnam et du Laos, mais elle est en réalité générale. La région de Siem Raep au Cambodge a beau détenir un patrimoine touristique unique au monde avec les temples d'Angkor et attirer des millions de touristes, elle compte parmi les régions les plus pauvres du pays Khmer. Bangkok a beau être une métropole en croissance continue, elle n'en abrite pas moins des quartiers entiers de grande misère et d'exclusion. Enfin, si la pauvreté est partout en Asie du Sud – Est, elle est encore davantage le lot des minorités.

**Tableau :** Distribution géographique des Pauvres dans le Sud-est asiatique - Pauvreté rurale and urbaine

Incidence of poverty			
	Rural	Urban	Total
Brunei	-	-	-
Cambodia (1999)	40.0	25.5	35.9
Indonesia (1999)	26.1	19.5	23.4
Laos (1997 / 1998)	40.0	17.5	36.3
Malaysia (1999)	13.2	3.8	8.1
Myanmar	-	-	-
Philippines (2000)	54.4	25.0	40.0
Singapore	-	-	-
Thailand (1998)	17.2	1.5	12.9
Vietnam (1998)	45.0	9.0	37.

Source : [www.adb.org/2001](http://www.adb.org/2001), p.93

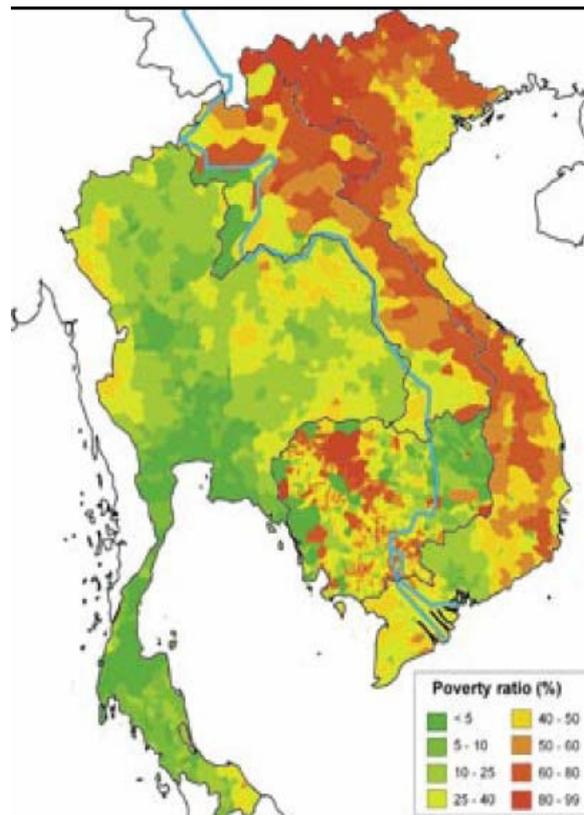
Trois populations sont plus particulièrement affectées par la pauvreté :

D'abord les migrants. La Thaïlande en abriterait 1.5 million entrés illégalement, principalement en provenance du Myanmar et du Laos, et 70 000 du Cambodge. Ces immigrants travaillent dans des conditions désastreuses.

La seconde population est celle qui est affecté d'addiction à la drogue ou victimes du SIDA, Ils seraient 750,000 en Thaïlande, 530,000 au Myanmar, 220,000 au Cambodge et 100,000 au Vietnam, et 1,400 au Laos.

Pauvres enfin sont les victimes des trafics humains en tout genre, femmes et enfants, esclaves de la prostitution ou victimes du travail forcé.

La pauvreté dans la région du Grand Mekong.



Concluons ce chapitre de la croissance urbaine et des minorités en mentionnant la dimension de l'environnement, largement mis à mal dans cette partie de l'Asie en raison tout à la fois de l'industrialisation et de l'urbanisation largement dérégulées, des politiques publiques de concession forestière mais aussi énergétiques conduites sans souci de la ressource, des politiques ancestrales de culture sur brûlis, et au final de la destruction de l'environnement qui - notamment dans la région du Grand Mékong – recèle l'une des plus vastes bio – diversité au monde.

### 5. *Tensions et conflits*

Les données précédentes nous donnent à penser les tensions qui traversent certaines sociétés en matière d'inégalités sociales, notamment au sein des plus développées. Ce sont elles qui affichent les différentiels les plus importants entre les groupes « riches » et les groupes « pauvres ». C'est particulièrement net avec la Thaïlande qui apparaît comme étant le pays le plus inégalitaire, suivie par la Malaisie, tandis que les pays du CLMV témoignent d'écarts moindres.

D'où la pertinence des interrogations portant sur la capacité des régions à réduire ces tensions et ces inégalités, et donc sur des Etats à produire des règles collectives, à même de s'imposer à tous.

## II. Les acteurs

Pour comprendre la forme particulière d'intégration régionale qui voit le jour dans la partie Sud-Est de l'Asie, quatre acteurs méritent d'être considérés : l'ASEAN, les pays membres, les Multinationales (MNEs) et enfin la Banque Asiatique du Développement (BAD). Leur examen permet de comprendre à la fois la force des États qui composent l'ASEAN en dépit de la faiblesse de l'ASEAN et leur profonde dépendance au capital étranger ; l'ouverture des économies de la zone, toutes orientées vers l'exportation, et non vers la formation d'un marché strictement intégré ; enfin l'action des politiques publiques d'infrastructures puissamment soutenues par la BAD.

### 1. ASEAN

La coopération régionale n'est pas née avec l'ASEAN. Au début des années 1960, l'organisation des Ministres de l'éducation est créée – *South east Asia Ministers of Education Organization* (SEAMEO) – suivie en 1969 par celle de l'institut Asiatique de technologie - *Asian Institute of Technology* (AIT) in 1969. L'objectif est alors de créer les cadres nécessaires pour accompagner le décolllement des économies qui s'annonce. C'est en 1967 que l'ASEAN est créée par 5 pays l'Indonésie, la Malaisie, Les Philippines, la Thaïlande and Singapore que rejoindra Brunei Darussalam en 1984. L'ASEAN est une réponse politique à la guerre qui bouleverse alors le Sud – Est asiatique et au communisme qui est la principale menace que doivent affronter les 5 pays cités. En Indonésie Sukarno a renversé Suharto et fait exécuter 500 000 communistes en 1965. La même année, Singapour s'est autonomisé de son ancienne métropole, la Malaisie, et dans la foulée a cherché à liquider toute opposition communiste. C'est l'objectif de la Thaïlande tout autant et de la Malaisie qui entendent aussi réduire –comme l'Indonésie –les révoltes de leurs minorités. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, date à laquelle peu ou prou tous ces pays ont récupéré ou acquis leur indépendance nationale, ils ont eu à se battre contre des oppositions communistes. Ces dernières reçoivent à compter de 1975 un puissant soutien des Soviétiques, suite à la victoire des communistes Vietnamiens et Laotiens, et dans une moindre mesure des Chinois dont les Khmers rouges vont rapidement dépendre. Dans la foulée du retrait américain hors de la zone et des Britanniques à Suez, la déclaration dite de Bali en 1976 constitue en réalité l'acte de naissance effective de l'ASEAN. Cette déclaration réaffirme les principes fondateurs de l'organisation : la primauté de la souveraineté et donc la non interférence dans les affaires d'un pays membre ; la recherche d'un consensus et donc le non recours à la force. Ils sont essentiels pour comprendre la problématique de l'intégration régionale : elle ne doit en aucune manière être politique, ni soutenue par de fortes institutions, ni contraignante d'une manière ou d'une autre. Les États sont et demeurent les limites de toute autorité supra-nationale. Les politiques publiques communes en dérivent.

D'emblée l'idée est de ne pas construire une arène régionale institutionnalisée mais de construire pas-à-pas une communauté sans y contraindre les pays membres. Priorité est donnée aux relations informelles entre les élites qui, toutes, partagent deux options : un anticommunisme viscéral et le souci de conserver intact leur pouvoir qu'elles exercent de manière autoritaire, voire dictatoriale. A cet égard, l'ASEAN peut être considérée comme un paravent utile pour des régimes politiques qui cherchent à consolider leur légitimité intérieure sur la base d'une redistribution gagnée grâce à la croissance acquise sur les marchés extérieurs et garantie par l'ASEAN. L'exportation est la seule orientation des économies qui à cette date font toutes l'expérience de l'échec des politiques protectionnistes de l'après guerre, dites de «d'industrialisation par substitution aux importations ».

Au-delà de la défense qu'elle représente contre le communisme pour des petites nations qui craignent d'être traitées comme le jouet des grandes puissances de la zone, l'ASEAN est donc attendue sur le front des accords de commerce. Pas sur l'organisation contraignante du marché intérieur qui impliquerait une institutionnalisation politique. La zone du sud-est asiatique n'est pas l'horizon politique des Etats du sud-est. En revanche elle est celui des firmes, et notamment des firmes étrangères, en raison de la faiblesse du pouvoir d'achat domestique. Pour cette raison, initialement, ce sont les stratégies d'assemblage qui prévalent, prélude aux exportations et l'espoir est mis sur les stratégies de « suivisme » afin, en collant au plus près des stratégies des firmes étrangères, de bénéficier de leurs retombées en matière d'emploi, de qualification, de spécialisation. L'ASEAN est donc bienvenue pour instituer les cadres de la coopération extérieure en vue de la facilitation du commerce.

Sur le terrain de la coopération extérieure, les accords vont ainsi se multiplier. Les Free Trade Agreement (FTA) illustrent cette stratégie. Les premiers sont signés au début de la décennie 1990. En 1995, celui sur les services est signé : *ASEAN Framework Agreement on Services* (AFAS). En 1997, un accord est trouvé pour créer en 2011 une aire des investissements de l'*ASEAN Asean Investment Area* (AIA). La date ne va pas cesser d'être reportée car les Etats membres rechignent à lever l'ensemble des barrières tarifaires, et notamment sur les produits dont elles tirent profit. La décennie 1990 est également la période où l'ASEAN prend acte de la fin de la guerre asiatique. Elle intègre les pays de la zone du Mékong, fût-ce au prix de tensions importantes entre les anciens membres (et notamment en raison des oppositions des sociétés civiles de Malaisie et de Thaïlande). C'est chose faite avec le Vietnam en 1995, le Laos et le Myanmar en 1997 et enfin, le Cambodge en 1999. A la même période, dans la foulée de la crise asiatique qui a démarré en Thaïlande en 1997 et frappé très durement toutes les économies, deux accords sont conclus. Le premier associe désormais les trois grands du Nord – Japon, Corée du Sud et Chine – à un ensemble nommé ASEAN + 3 (les trois pays). Le second est la décision de créer dans la ville de Chiang mai un fond alimenté par les trois pays mentionnés pour soutenir les monnaies locales en difficulté, c'est l'Initiative de Chang Mai qui certes n'est pas une union monétaire, mais néanmoins fonctionne comme un accord de Swap.

### Principales organisations de coopération en Asie, janvier 2007



In Marie-Françoise DURAND, Benoît MARTIN, Delphine PLACIDI, Marie TÖRNQUIST-CHESNIER, *Atlas de la mondialisation*, Presses de Sciences Po, Paris, 2007, 2<sup>ème</sup> édition



Poursuivant sa construction intérieure, l'année 2003 voit la création de l'*ASEAN Economic Community* (AEC) lors de l'accord dit Bali Concord II. La proximité des élargissements en Europe en est la cause, plus exactement le constat qu'il convient désormais de renforcer la coopération interne pour faire face à la croissance des compétiteurs. Les candidats à l'UE attirent de plus en plus d'investissements, et de surcroît dès cette époque, la Chine s'affirme comme le grand pôle d'attraction des IDE. En 2002, cette Communauté est élargie à l'*ASEAN Security Area* à l'*ASEAN Social-Cultural Community*. A la même époque, les projets qui avaient vu le jour une décennie plus tôt en matière de coopération sub-régionale sont relancés. Il s'agit des trois principaux : BIMPT EMGT et GMS que l'on analysera dans la partie suivante. Concluons en mentionnant la signature en 2011 de l'ASEAN charter qui renouvelle les fondements de la communauté en matière économique, culturelle et sociale, mais les deux derniers piliers s'avèrent les plus difficiles à énoncer.

De ce rapide tableau de l'ASEAN retenons deux traits pour notre propos.

Les différentes initiatives adoptées dans le cadre de l'ASEAN s'inscrivent dans la foulée des principes fondateurs qui prennent grand soin de n'attenter en rien à la souveraineté des Etats membres en ne leur imposant aucune règle contraignante. Il n'y a donc ni stratégie du développement, ni plan d'aménagement du territoire, ni principe de cohésion. La croissance est liée aux performances des exportations dont les accords ASEAN cherchent à faciliter l'extension en réduisant les barrières douanières. Le versant de la solidarité prend forme, quant à lui, avec un programme *the Initiative for Asian Integration* (IAI). Il est adopté en 2004 sous l'influence de celui de l'UE. A ce moment précis de l'élargissement, en 2004, L'Union européenne, au travers des fonds structurels, affiche sa volonté de réduire les disparités entre Etats membres au sein de l'Union. Ces dernières se situent dans un rapport supérieur de 1 à 6 entre les 27 pays membres. Or on l'a vu plus haut, tout autre est l'enjeu pour l'ASEAN où les disparités sont supérieures à 1 à 30, voire plus du double si l'on prend les extrêmes (Singapour et Laos). Si donc l'initiative de l'IAI est louable puisqu'elle essaie de réduire les clivages économiques et territoriaux intra ASEAN, les réalisations le sont moins. Son budget n'est pas à la mesure des enjeux des inégalités qui déchirent le sous-continent. Sa dotation est de \$51 million en 2008 à comparer avec les 348 milliards qu'alloue l'UE aux pays les plus en retard (dans la période 2007 – 2013). L'ensemble des critiques converge pour dénoncer le manque de concertation du programme, son inadaptation aux besoins locaux, son manque de ciblage. La cohésion territoriale n'est pas sa préoccupation.

Deuxième constat : du point de vue de son organisation, la dynamique de l'ASEAN peut être décrite dans les termes du « top down », en raison notamment des principes qui écartent tout groupe qui ne serait pas habilité par les élites politiques en place. Les sociétés civiles ou les associations n'ont pas leur place dans un dialogue qui privilégie les accords atteints selon le plus petit dénominateur commun, où les conflits sont bannis, où la volonté de sauver la face l'emporte. Ce sont donc les ministres des affaires étrangères qui mènent le bal, en organisant les sommets annuels des Chefs d'Etats de l'ASEAN auxquels s'ajoutent à tous les niveaux ministériels des groupes sectoriels en charge de l'énergie, de l'agriculture et des forêts, des minéraux, des transports des télécommunications, des NT et du tourisme. D'autres secteurs sont reconnus et leurs directeurs généraux tiennent session, qu'il s'agisse de ceux en charge de la politique de compétition, de la protection des consommateurs, des douanes, de l'industrie, de la propriété industrielle, des PME. En bref, les élites de l'ASEAN voyagent beaucoup, se rencontrent dans des hôtels fastueux, discutent et multiplient les déclarations tandis que sur le terrain, les firmes s'activent.

## 2. Les pays membres

Des différents pays qui composent l'ASEAN, relevons trois traits.

Le premier renvoie au très important clivage politique qui sépare les anciens pays fondateurs (les 5 pays maritimes + la Thaïlande) des quatre nouveaux membres, CLMV, qui y ont eu accès en 1997 et en 1999 (pour le dernier, le Cambodge). Tout les sépare : les héritages de l'après guerre quand les pays du Mekong se sont enfoncés dans la guerre indochinoise à un moment ou à un autre. La Thaïlande a été très tôt la base arrière des troupes américaines. Les régimes communistes ont dominé le Vietnam puis le Laos, et dans la courte mais sanglante période de 1975 – 1979 le Cambodge, tandis que les autres pays mettaient en place des politiques essentiellement anti communistes.

D'où, deuxième trait, les puissants ressentiments qui les séparent et qui se sont manifestés clairement lors des procédures d'adhésion à l'ASEAN en 1995 (Vietnam), 1997(Laos et Myanmar) et 1999 (Cambodge). Si l'Indonésie et les Philippines, dans une moindre mesure Singapour s'y sont déclarées favorables, la Thaïlande et la Malaisie ont fait état de réserves importantes, en raison de leurs fortes sociétés civiles. Ce clivage entre les deux groupes de pays a brouillé un clivage plus ancien qui faisait de l'Indonésie et de la Malaisie les héritiers de l'idéologie indépendantiste en face des grandes puissances (USA et Japon), héritiers en cela de la conférence de Bandung, et de l'autre côté la Thaïlande et les Philippines qui étaient les défenseurs acharnés de la sécurité globale sous le parapluie américain et auxquels les deux pays étaient traditionnellement attachés. La sécurité des Etats membres a bien été la source primaire de l'intégration régionale perçue d'abord et avant tout dans les termes politiques, et que les accords extérieurs commerciaux ont ensuite fondamentalement cherché à consolider.

Le troisième trait renvoie inmanquablement aux données économiques qui clivent largement ces pays, ne serait-ce qu'en raison de leurs trajectoires. Les fondateurs de l'ASEAN ont bénéficié durant quarante ans des subsides, aides et prêts Japonais et américains à grande échelle – à l'exception de Singapour -, quand les pays du CLMV étaient tributaires de l'assistance soviétique, puis chinoise. Les impacts en termes de développement économique ont été radicalement différents : à la lente mais progressive industrialisation sous l'effet des investisseurs étrangers chez les fondateurs de l'ASEAN qui ont cherché à suivre le modèle mis en œuvre par les pays du Nord (Taiwan et Corée du Sud sur le modèle japonais), s'est opposée l'instauration brutale et totalement inefficace des piliers de l'économie de type soviétique, sous les auspices de l'industrialisation lourde et de la collectivisation des terres agricoles. Les résultats ont été désastreux. A la différence de l'Europe centrale, les pays du Mékong n'ont pas eu le temps de bénéficier de ce qui finalement a représenté l'un des seuls héritages positifs de la période soviétique : l'éducation technique à grande échelle et la culture industrielle, qui sont les conditions du redéploiement et de l'intégration régionale. C'est un héritage manquant des pays communistes d'Asie du Sud – Est si on les compare avec leurs homologues d'Europe centrale. Au contraire, les pays CLMV se sont trouvés sans base industrielle d'importance et sans capital social. Forcés, dans l'urgence, d'accomplir un rattrapage considérable ils ont été les champs d'extension du capitalisme régional le plus débridé, fondé sur les bas salaires et l'absence de qualifications. On le verra en dernière partie mais examinons maintenant les acteurs de ce libéralisme : les grandes firmes.

### 3. Firmes étrangères et construction des territoires sud-est asiatiques

Brutalement posée la question est de savoir qui des Etats ou des Firmes multinationales (MNEs) mène la danse ? La question est essentielle car il en va de la force et de la faiblesse des Etats. Une très importante littérature se penche sur cette problématique des « weak states /strong states » en Asie du Sud-Est en considérant les potentiels de R&D, mais aussi les stratégies des firmes.

### 4. Les territoires

La construction des espaces industriels en SEA et en Asie peut-être référée à plusieurs logiques. En matière d'intégration régionale en Asie du Sud - Est, une approche théorique a longtemps prévalu .Il s'agit de l'approche dite des « Flying Geese » développée par Akamatsu dans les années 1930 et repris dans les années 1980 par Koijima. Selon elle, le pays le plus avancé – le Japon –indiquerait la marche à suivre aux pays en développement qui le suivent, en privilégiant un développement fondé sur trois phases, I,P,E : d'abord celle de l'importation de biens manquants qui correspond à la période où le pays est dépendant de l'extérieur et ne dispose que de peu de savoir faire (I) ; puis sous l'effet de la croissance de différents facteurs (comme les qualifications professionnelles et les capacités financières) et en raison simultanément de l'abandon de certains secteurs par le pays leader, succède la période de la production (P). Lorsque l'accumulation aidant, les ressources nationales s'élèvent, cette deuxième période ouvre sur la troisième, celle de l'exportation qui témoigne des grandes capacités du pays concerné (E).

Cette approche a eu un retentissement considérable pour expliquer le développement des NICs, puis celui de Singapour. Certains observateurs ont espéré que les pays les plus en retard et notamment ceux bordant le Mekong pourraient s'en inspirer pour fonder leurs stratégies de développement. On ne s'attachera pas aux très nombreuses critiques qui ont été adressées à cette approche. Elles ont massivement porté sur l'oubli des conditions d'économie politique qui ont supporté chaque phase du développement et qui ont correspondu à des constructions strictement nationales qui sont le propre des économies politiques à chaque fois particulières. En réalité, si l'on peut admettre l'existence d'un schéma explicatif général de développement en Asie du Nord et cela à un certain niveau seulement, il ne s'applique guère à l'Asie du Sud – est où les trajectoires historiques nationales diffèrent considérablement de celles du Nord. Le Japon a été et demeure un acteur majeur de développement. Il n'est en rien un modèle d'intégration régionale. On y reviendra plus bas lorsque nous traiterons des investisseurs étrangers où, avec la Chine, il est un des acteurs majeurs de la construction de certaines dynamiques régionales.

Dans ce type d'approche, le territoire est perçu comme un réceptacle passif. C'est ce que dénonce une deuxième approche. A l'opposé de la précédente, elle insiste sur son caractère actif et sur l'importance des politiques publiques en fonction des avantages comparatifs. L'accent est mis sur les capacités endogènes à faire valoir les apports extérieurs dans des territoires particuliers. Trois étapes de l'émergence du territoire comme acteur peuvent être distinguées, où du strict assemblage à la production de composants pour tout le marché avec par pays des mesures publiques de libéralisation qui entraîne la localisation des fournisseurs et la construction de vastes réseaux entre les firmes MNEs.

Historiquement, cela correspond à la vague des années 1970 lorsque les FDI se localisent dans les zones franches. A ce premier élan, succède une nouvelle vague de petites /moyennes

firmer d'IDE qui profitent des conditions locales d'investissement pour suivre leur donneur d'ordre dans la région. C'est la dynamique de *Keiretsu* or *sub contracting system* on *Southeast asian soil*.

La seconde étape correspond à la nouvelle division régionale qui s'établit en fonction des coûts. C'est le cas de Singapour avec l'électronique ; la Thaïlande avec spécialisation sur les lecteurs de consoles et de disques importés de Singapour ; puis sur l'automobile. La Malaisie, elle, se spécialise dans l'électronique et l'électrique. La stratégie suivie vise la territorialisation des IDE tandis que les pays hôtes organisent la production en clusters, réalisant la même production.

Troisième étape, les multinationales transfèrent beaucoup d'éléments de leur investissements aux producteurs locaux, en termes de design et de R&D, autant dans le but de se rapprocher des consommateurs que parce que les cycles de production (notamment dans l'électronique) se raccourcissent et qu'il est fait appel aux locaux pour installer les technologies de l'automatisation. Ce type de transformation des territoires aboutit à l'approche des zones économiques spéciales et des clusters dont celui de l'automobile en Thaïlande est un exemple phare.

Dans un travail récent, Wai Xeung développe le concept de « *Strategic coupling* ». Selon lui trois modèles de développement régional peuvent être distingués dans le Sud – est asiatique. Le premier est celui de la grande firme qui se désintègre elle-même en de nombreux fournisseurs situés dans certaines régions. C'est ce que l'auteur appelle le « *Strategic coupling through international partnership* ». Le second modèle renvoie à la combinaison de la main d'œuvre qualifiée, dans un pays politiquement stable, doté de forts investissements publics (notamment dans l'éducation, mais aussi dans le logement en faveur de ses salariés). Le cas exemplaire est Singapour qui est placé au sommet des classements internationaux en matière de « climat des affaires ». Pour Wai Xeung, il s'agit du « *strategic coupling through endogeneous innovation* ». A l'opposé, troisième modèle, on trouve une zone pauvre mais dont les autorités publiques offrent des garanties importantes en matière d'incitations fiscales, de coûts salariaux très bas et de main d'œuvre abondante. C'est le cas de la Thaïlande dans les décennies précédentes ou de la Malaisie. Ces deux pays mettent en œuvre « *strategic coupling through the provision of production platform* ».

##### 5. Salaires et qualifications

Concluons cette approche de l'intégration régionale par les firmes et les territoires en mentionnant quelques données sur les salaires et les qualifications d'une population en âge de travailler qui approche en 2010 les 300 millions d'individus.

Le salaire moyen place Singapour en haut de la liste avec près de 3000 \$/ mois, plus de vingt fois supérieur au salaire moyen des travailleurs de l'Indonésie (128\$) distants d'une cinquantaine de kms, et plus de 6 fois supérieur à celui des travailleurs malais frontaliers. Cela s'explique notamment par le choix des élites de la cité- état de se positionner sur les secteurs à la plus forte valeur ajoutée qui impliquent des niveaux de qualifications très élevés. La main d'œuvre non qualifiée en ce pays est pourvue par les Malais. A l'autre bout de la région asiatique, les salaires moyens sont au Cambodge de 65\$ dans l'industrie, soit près de 400 fois moins qu'à Singapour.

**Tableau :** Main d'œuvre et salaires moyens mensuels dans l'industrie (\$)

	salaires (mensuels \$)	Main d'oeuvre
Singapour	2832.00	2.6
Malaisie	666.10	12
China	412.50	798
Thaïlande	245.50	39
Les Philippines	169.80	40
Vietnam	136.00	48
Indonésie	128.90	118

Source : ILO, 2011

Ces données sont en mesure d'expliquer, pour partie les formes locales du développement régional l'instar des zones spéciales que nous analyserons en dernier lieu.

### 6. La Banque ADB

Dernier acteur d'importance à considérer dans la région du Sud-Est asiatique, la Banque Asiatique de Développement. Cela pour trois raisons.

D'abord parce que la Banque est l'acteur « politique non politique » par excellence. Politique parce qu'elle est dominée par les Japonais qui détiennent, de droit, les postes importants à commencer par la présidence, et parce qu'elle réalise les grands projets d'infrastructures qui sont censés assurer le développement de la zone. Non politique, parce qu'elle réalise ce que les Etats ne peuvent pas faire : les connections par les infrastructures des différents Etats.

Ensuite, parce qu'au-delà des infrastructures de transport, elle ambitionne de soutenir le développement à partir de ces infrastructures en favorisant les marchés et surtout la mise en place d'équipement aux frontières, pour mieux faciliter les échanges transfrontaliers. C'est la raison pour laquelle on parle désormais de « corridors économiques ». Or, comme on va le voir, c'est justement à ces points frontières que le bât blesse et que les échanges se trouvent largement entravés.

Enfin et pour ces deux raisons, la banque est la grande animatrice du GMS. Qu'il nous suffise de dire ici que le GMS est le programme le plus avancé en matière de développement régional intégré. Le schéma ci-dessous indique l'organisation du GMS et la place de la Banque dans ce dispositif dont le moindre des interventions n'est pas la série de formations qu'elle organise à destination de tous les titulaires de postes supérieurs de l'organisation.

Concluons cette partie sur un acteur manquant : la société civile, et plus largement la démocratie locale. Deux raisons peuvent en rendre compte :

En premier lieu, la nature dictatoriale des régimes politiques. A l'exception de la Thaïlande, dans une moindre mesure de la Malaisie, et de l'Indonésie, les pays du Sud-Est n'ont jamais expérimenté la démocratie. Ces régimes sont fondamentalement centralisés et toute politique de décentralisation est écartée au motif qu'elle favoriserait la dissolution d'une identité toujours perçue dans le sens d'une unité assimilée à la majorité linguistique et religieuse.

En second lieu, la présence massive des minorités ethniques anime une tension continue avec le centre, si ce n'est des luttes sanglantes, comme dans le cas de la Thaïlande avec les régions

musulmanes de la région Sud ; celui de l'Indonésie avec les minorités de Aceh ; des Philippines avec les Moros.

Pour ces deux raisons la notion de démocratie locale n'a guère de sens. Nulle part on ne note de politique de décentralisation, mais des politiques de déconcentration sous étroit contrôle des centres, dont la géographie insulaire ne favorise pas le desserrement.

### **III. Les formes de coopération régionale. « Growth poles », corridors économiques et Zones économiques spéciales**

Si l'on a insisté dans la partie précédente sur l'importance de la Banque (BAD) c'est parce qu'elle joue le rôle essentiel d'un acteur non politique qui finance et accompagne les projets de connectivité qui maillent le territoire de l'ASEAN. L'ASEAN en tant que telle n'est pas un acteur régional. Pendant les 20 premières années de son existence, elle a été un acteur politique, uni par une représentation partagée : l'anti-communisme des pays fondateurs. Puis à compter des années 1990 elle dessine un type d'intervention marqué d'abord et avant tout par des accords commerciaux et sous tendue par la volonté de libéraliser les services (1995), les investissements (2001) ; et en 2003 une communauté (AEC) dont la construction se poursuit jusqu'à aujourd'hui, aucun marché intégré n'ayant été créé. Pour cette raison, elle se dote de commission dirigée par des commissions sectorielles dirigée par les échelons ministériels. Pour cette raison, son intervention peut – être dite « top down ». Ce n'est pas le cas des autres types de sous-régions portés par les Etats eux-mêmes. Dans ce cadre, la banque remplit un rôle essentiel.

La BAD intervient véritablement lorsque l'ASEAN réapparaît sur la scène. En 1991, le communisme de type soviétique s'est écroulé ; les pays communistes de la zone connaissent de sérieux blocages que la politique du Doi Moi au Vietnam lancé en 1986 ainsi que son avatar au Laos prétend réduire, sans succès ; la Chine émerge comme un acteur de poids ; la globalisation commence de dominer les échanges. C'est à ce moment là que sont lancés d'un côté la dynamique des accords de commerce (FTA) et de libéralisation des flux, et les grands projets infrastructurels qui vont mailler le territoire du sud-est asiatique. La grande affaire du moment, se sont les infrastructures. 20 ans plus tard, l'exigence de « *connectivity* » est associée à celle de « *community* » qui cherche désormais à favoriser les contacts entre les populations via le marché (« *competitiveness* »). Ce sont les 3 « C ». Ils traduisent une volonté de développement régional intégré. La vision basique (hard infrastructures) des autoroutes de transport ne suffit plus. Il faut qu'elle soit accompagnée d'une stratégie de contact (soft infrastructures). Cette troisième partie de notre rapport considère successivement les rôles distincts de l'ASEAN et du GMS, les différentes formes de pôles de croissance, enfin les zones économiques spéciales. D'autres coopérations, plus localisées, ont vu le jour sur lesquelles on ne s'étendra pas. Parmi elles, on peut citer : le triangle du développement CLV financé par le Japon qui cherche à connecter les routes entre les trois pays ; le Triangle d'émeraude entre le Cambodge, le Laos et la Thaïlande pour promouvoir la coopération dans le tourisme et développer les aires « en retard Enfin, l'ACMICS qui vise à développer les fleuves Aryvayi, le Chapryaja ; le Mekong... S'y ajoute la Commission sur le Mekong. Ce très grand nombre de coopérations infra régionales reflète le manque de coordination dans la zone, l'absence d'un acteur hégémonique et finalement la faible intégration.

Les aires de croissance régionale qui voient le jour sont :

- En 1992 le GMS. Il concerne le Cambodge, le Laos PDR, le Myanmar, la Thaïlande, le Viet Nam et la Province chinoise du Yunnan. En 2005, une deuxième province chinoise s'y adjoint : la région autonome du Guangxi.
- En 1993 le Triangle de croissance Indonésie -Malaysia-Thaïlande (IMT-GT) qui joint la partie Sud de la Thaïlande, la partie Nord de la Malaisie et les Iles Sumatra d'Indonésie.
- La même année en 1993 est créée l'aire de l'Asie de l'Est BIMP-EAGA, qui relie Brunei - l'Indonésie, la Malaisie et les Philippines.
- En 1994 le BIMP – EAGA s'agrandit avec Brunei, les provinces de l'Est de l'Indonésie, les Etats malais de Sarawak et de Sabah ainsi que la région Sud des Philippines.

➔ IMT-GT :

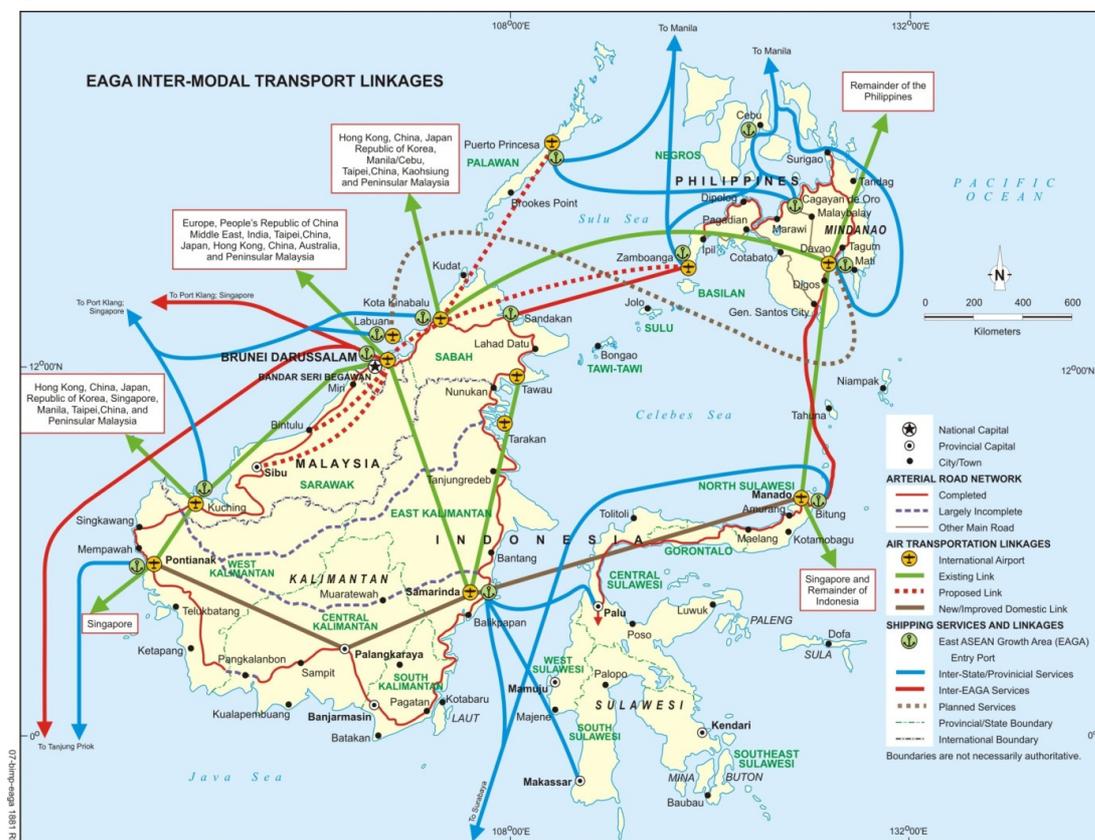
Cinq corridors constituent le pôle IMT-GT. Ils relient le Sud de la Thaïlande à la Malaisie et l'Indonésie. Du Sud de la Thaïlande, les quais du corridor de Malaka suivent la côte ouest de Malaisie vers le Sud de Kuala Lumpur tandis que le second corridor s'étend de Ranong-Phuket en Thaïlande, au travers de la mer d'Andaman vers Banda Aceh en Indonésie, puis file vers le Sud le long de la côté Est de Sumatra vers Palembang. Ces deux corridors traversent en plusieurs points les rives de Melaka mais n'empêchent pas que Sumatra soit particulièrement congestionné. Plusieurs travaux sont lancés pour faciliter le transport par déchargement des bateaux et embarquement sur les camions (ro-ro) le long de la mer et les quais de Malaka. Par ailleurs une ligne de chemin de fer devrait rapidement relier le Sud de la Thaïlande au Nord de la Malaisie, et une étude de faisabilité est à l'œuvre pour le chemin de fer Trans-Sumatra.



La limite de cette sous région tient non pas tant à la connectivité physique qu'aux complémentarités trop similaires entre les pays participants. C'est d'ailleurs le lot de tous les pays de la région, qui partagent trop d'avantages pour être réellement compétitifs. Si l'on note un nombre important de routes entre la Thaïlande et le Nord de la Malaisie, notamment pour permettre l'accès des ports malais à la mer d'Adaman et plus loin à la baie du Bengale, cependant seule une partie infime transite par ces voies et l'impact sur le local est faible. Par ailleurs, il n'y a pas de jonction entre IMT et le GMS. Là encore on se heurte au manque d'harmonisation des systèmes frontaliers nationaux

## ➤ BIMP-EAGA :

La région couverte par ce « Growth Pole » est peu développée et à part quelques ports, on ne note aucun pôle moteur. Comme le précédent accord, celui du BIMP-EAGA n'a guère fonctionné pendant les 10 années qui ont suivi sa création et c'est seulement à la moitié des années 2000 qu'il est relancé. La région du BIMP-EAGA couvre un grand nombre d'îles et de territoires à partir du Sud des Philippines vers la partie Est de l'Indonésie et les Îles Bornéo. Ce sont des aires économiques pauvres, en retard de développement, à l'exception de Brunei, et souvent très éloignées les unes des autres. Du coup, l'accent est davantage mis sur le commerce, le tourisme, l'investissement et les éco systèmes très diversifiés des régions ; moins sur la connectivité. Les PME sont appelées à jouer un rôle moteur. Plusieurs projets devraient voir le jour dans l'avenir : six ports sont en projet, une route, et un petit projet de transmission énergétique entre l'Indonésie et l'Etat de Sarawak en Malaisie. L'un des objectifs est également d'améliorer les services frontaliers en matière de services logistiques, pour les ports notamment. Ce que l'on appelle les « One – Stop – Service » est un axe majeur des politiques. Or, pour les mêmes raisons que dans le GMS examiné plus bas, les succès se font attendre. Les réglementations nationales politiques l'emportent largement sur les coopérations.



## ☉ Le GMS :

A coup sûr le GMS est le plus réussi et le plus avancé des sous-zones de l'ASEAN. Cela tient sans doute au caractère unitaire du territoire qu'unifie le Mekong, à la différence de la dispersion territoriale qui caractérise les précédentes aires. Il est le plus intégré si l'on considère les réseaux de transport auxquels il a donné lieu et qui sont le grand œuvre de l'ADB. D'infrastructures servant à l'origine à relier un point à un autre, les couloirs infrastructurels qui maillent entièrement la région du Mékong sont désormais appelés des « corridors économiques ». Ils ont pour objectif de favoriser le développement régional et local, pour peu – et c'est là tout l'enjeu du GMS – que les Etats non seulement se décident à connecter l'ensemble de leur réseau routier à ces autoroutes, mais également facilitent au mieux les échanges aux points frontières. La question est d'ordre politique. Il en va de la capacité des gouvernements à déléguer à leurs régions des pouvoirs, de sorte que fonctionne correctement les échanges entre le centre et sa périphérie ainsi que la gouvernance locale. Or, c'est là le principal déficit de cette coopération qui n'assure pas de la même manière l'enjeu des 3 « C » : *Connectivity ; Competitiveness and Community*.

### 1. La connectivité

Trois grands « corridors » maillent le territoire :

- Le corridor Nord qui relie la Chine à la Mer de Thaïlande. Il est principalement financé par la Chine qui a investi énormément dans la région Nord du Laos, jusqu'à y installer des villes uniquement peuplées de migrants chinois. On le verra plus bas.
- Le corridor Est - Ouest qui relie la mer de Chine à la mer d'Adaman et qui est massivement financé par les Japonais. Par son intermédiaire, ils entendent accéder aux deux grands ports de la zone, Hué au Vietnam et Dawei au Myanmar, convoité par tous les pays, Inde, Japon, Chine.
- Le corridor Sud qui relie le golfe du Vietnam jusqu'à Bangkok.

Trois autres corridors de moindre importance relient la Chine (Kunming à Hanoi) par deux voies, en reprenant le vieux projet des Français de joindre l'Indochine et la Chine, et un corridor au sud reliant le sud Vietnam, Sud Laos et Nord Cambodge et le Sud Thaïlandais.

En 2015, les corridors devraient être achevés. Ils relieront alors la partie Nord de la région du Mekong Kunming dans la région du Guangxi, le Nord du Laos, le Nord de Myanmar, et le Nord de la Thaïlande au sud, incluant au Vietnam Hanoi, Da Nang, Ho Chi Minh City, et en Thaïlande Bangkok. D'Est en Ouest, seront reliées les régions de Mawlamyine au Myanmar à la mer d'Andaman jusqu'à Khon Kaen dans la partie centrale de Thaïlande vers Savannakhet au Laos et Da Nang dans la partie centrale du Vietnam. La partie Sud permettra la liaison des villes de Bangkok, Phnom Penh, Ho Chi Minh City.

De nouveaux corridors sont en construction: ils concernent la liaison directe qui est prévue entre Bangkok et Hanoi via Thakhek sur le Mekong au Laos et Vinh sur la côté vietnamienne. Par ailleurs, un corridor devrait prochainement lier Kanchanaburi à l'ouest de Bangkok et plus loin au port de Dawei au Myanmar, qui promet d'être le plus grand port d'Asie

Envisagées sous l'angle de la connectivité, les infrastructures du GMS sont un succès. Là où il fallait entre 10 et 24 heures pour passer une frontière, désormais une à deux heures suffisent. Chaque jour des déchargements de bateaux sur les camions ont lieu à Hanoi pour gagner sans difficultés l'aéroport de Suvhannapumi à Bangkok. Un vaste pont enjambe aujourd'hui le Mekong entre Mukdahan en Thaïlande et Savanakheth au Laos pour favoriser un intense trafic de part et d'autre, et surtout en provenance de Thaïlande pour rejoindre Hué au Vietnam.



Concluons ces remarques sur les infrastructures en mentionnant que le rail a plutôt été négligé dans les décennies précédentes, à l'exception des efforts de la Chine vers Singapour. Dès 1995, un accord avait été trouvé pour relier Singapour à Kunming. Mais rien n'avait été fait, pas davantage les 4069 kms attendus pour connecter CLMV. C'est sous la pression chinoise que s'opère la liaison Kunming-Singapour, la première version stratégique ayant été approuvée à la réunion des ministres à Hanoi au début 2010. Ce projet, quand il sera achevé, réalisera le vieux rêve des colonisateurs Français qui voulaient relier la Chine à l'Indochine jusqu'à l'entrepôt britannique de Singapour.

En matière de télécommunications, on note que l'ensemble des pays du GMS sont désormais reliés par une structure unitaire de fibre optique.

Enfin en matière d'énergie, plusieurs interconnexions des réseaux nationaux ont été réalisées entre Laos et la Thaïlande principalement, mais il n'y a pas encore de mise en oeuvre d'un réseau régional d'interconnexion à l'échelle du GMS tout entier.

## 2. La Compétitivité

Beaucoup moins réussi que l'objectif de « connectivité », celui de compétitivité se heurte à toute une série d'obstacles aux frontières notamment en ce qui concerne les facilitations du commerce et des transport, la participation des acteurs du privé ou la facilitation du développement agricole (seulement initiée en 2009). De nombreux obstacles entravent en effet le bon fonctionnement des stratégies d'équipement infrastructurels. Le premier d'entre eux concerne les Accords de Commerce Transfrontalier (Cross border Trade Agreement, CBTA). Ils ont été établis avec l'aide de la BAD qui a assuré la finalisation des documents, le soutien financier, et les formations aux personnels locaux (*capacity building*). Tous les pays de la zone les ont signés, Laos Thaïlande et Vietnam en 1999, Cambodge, Chine et Myanmar en 2002.

Ces CBTA couvrent les mesures de facilitation comme :

- Les autorisations qui assurent à certains transporteurs le droit de passage simplifié ;
- La mise en place d'un One-Single-Service où sont concentrés en un seul bureau les personnels en charge des procédures de contrôle douanier, de contrôle sanitaire et phyto-sanitaire, de migration.

Or, il y a loin de la signature à la mise en oeuvre effective. Dans la réalité des échanges, les inadaptations de tout type entravent la communication. De nombreuses études mentionnent les mêmes obstacles :

- les horaires d'ouverture ne sont pas les mêmes d'un point frontière à l'autre ;
- les douaniers souvent ne restent que deux ans en poste puis sont mutés dans un autre poste ;
- les mesures de contrôle sont opérés d'un côté de la frontière et ne le sont pas de l'autre côté ;
- Certains documents sont traduits, d'autre pas ; certains d'entre eux ne sont pas même distribués ;
- les camions doivent être débarqués et les marchandises rembarquées sur des camions autorisés ;
- les coûts de transport sont très élevés car les RORO rolling stock and road infrastructure sont coûteux, en raison de l'absence de connexion entre les aller et retour et le transbordement des biens.

Le projet d'intégration régionale se heurte à la volonté des Etats centraux très réticents à l'idée de déléguer à leurs acteurs régionaux et locaux des prérogatives qui pourraient limiter leur pouvoir. Ainsi la levée des barrières aux frontières et la fluidité des communications représentent une importante perte fiscale pour les Etats concernés, et pour les titulaires des prébendes, des pertes directes. Faire tourner les fonctionnaires semble à cet égard un moyen adapté pour contrer tout opportunisme dont les acteurs locaux sont toujours suspectés dans ce type de régime. Par ailleurs, faire travailler ensemble, dans une même pièce, des fonctionnaires qui n'ont jamais l'habitude de le faire, et dont, de surcroît, les supérieurs dans les capitales ignorent tout de cette pratique de coopération, semble à bien des aspects un challenge insurmontable. Il l'est d'autant plus quand l'on sait que plusieurs documents ne sont pas communiqués.

### 3. La Communauté

Pour les raisons précédentes, les échanges concernant les communications humaines sont très faibles. A ce jour, Les infrastructures de tourisme sont encore peu développées. Un Office Touristique du GMS a certes été créé pour favoriser la coopération régionale mais il est sous équipé en ressources humaines et dispose de peu de fonds. Quelques programmes sont dédiés aux migrations et à la protection des femmes et de l'enfance, d'autres contre la prostitution, mais tous sont de très faible ampleur. Les migrations – notamment des Birmans, Laotiens et Cambodgiens vers la Thaïlande, comme les lieux de prostitution dans les pays les plus faibles ne font pas l'objet de débats publics.

En 2005 a été créé le *GMS Environment Operations Center* (EOC), basé à Bangkok. Il représente un pas important dans la mesure où la région du GMS est une des régions où la biodiversité est la plus riche au monde. Des indicateurs d'impact environnementaux et d'évaluation des performances ont vu le jour. Or, la demande énergétique – notamment en provenance des grands voisins, Inde et Chine – exerce une pression considérable sur l'environnement et sur les immenses ressources naturelles de la zone, demeurées encore inexploitées. A cela s'ajoute la grande vulnérabilité de tous les pays en matière de changement climatique. Pour toutes ces raisons, l'EOC ne représente qu'un effort minime par rapport aux attentes.

Reste à mentionner un acteur important de la « regionalization », le *Business Forum* qui regroupe au niveau de la zone du Mékong les différentes chambres de commerce nationales. Il s'agit avec lui d'un important acteur de la société civile qui œuvre en étroite coopération avec l'ASEAN, la BAD ainsi qu'avec les différents gouvernements.

### **IV. Les Zones économiques spéciales**

Dernières composantes et non des moindres des formes de l'intégration régionale en Asie du Sud –Est : les zones économiques spéciales. Elles n'ont pas toujours porté ce nom et il convient dans un premier temps d'examiner les politiques publiques qui ont donné lieu à certaines formes d'aménagement du territoire en considérant le cas particulier de la Thaïlande. Or, durant la dernière décennie, la compétition s'est accrue, notamment dans les pays du Grand Mekong. Ces derniers ont été forcés de s'intégrer à la dynamique environnante de développement des échanges par les exportations. L'adhésion à l'OMC dans les années 2000 est venue sanctionner cet effort en externe, tandis qu'en interne tous les pays ont cherché à attirer les investisseurs par des politiques de défiscalisation, en faisant valoir le seul avantage comparatif à leur disposition : les faibles coûts de main d'œuvre. Il en a résulté une « course par le bas » généralisée et des interrogations renforcées sur la nature du développement induit.

**Tableau :** Nombre et tendances des Zones économiques spéciales dans le GMS (2011-2015)

Country	Total (2011)	ouvertes et qui fonctionnent	en voie d'ouverture	proposées	Total (2015)
Myanmar	6	0	0	6	6
Cambodge	24	6(2009)	1	N/a	24
Chine	1	1	n.a	n .a.	1
Laos	8	5	-	3	32
Thaïlande	6	0	1	5	6
Vietnam	4	4	n.a	n.a	4

Sources: ADB (NSEC, EWEC, and SEC Action Plan)

### 1. *Le cas de la Thaïlande*

On a mentionné en deuxième partie de ce rapport les formes de développement industriel qui ont vu le jour au cours des décennies précédentes, dans les pays fondateurs de l'ASEAN. Elles ont ouvert sur des pôles de croissance développés, sous l'effet combiné de l'arrivée des IDE favorisés par des politiques publiques de soutien. La Thaïlande a illustré ce processus en mettant au point dès les années 1960 des agences publiques d'aménagement du territoire pour accompagner le développement notamment dans les régions les moins développées. Le Bureau des Investissements, BOI, en est l'incarnation. Sous son autorité, les aides publiques sont attribuées en fonction d'un critère qui combine localisation territoriale et pauvreté, PIB régional et niveau des infrastructures. Trois zones ont été dessinées, celle entourant la capitale étant la moins soutenue, celle correspondant à la région du Nord-est, la plus soutenue. Pour cette dernière, les exemptions en matière d'impôt sur le revenu s'étendent sur 8 ans (pour aucune dans la zone 1) et les taxes sur les importations de machines sont nulles. Elles s'étendent sur un an pour les investisseurs dans la zone 1.

En 1972, l'*Industrial Estate Authority of Thailand (IEAT)* a été créé pour développer les sites industriels nationaux. Aujourd'hui, le pays compte 34 sites de ce type, possédés ou managés par l'IEAT, parfois en coopération avec le secteur privé. 7 se trouvent dans la région du grand Bangkok, 12 dans la région centrale et 11 dans les régions les plus en retard de développement (Nord Est). Ces sites sont distingués en Zones industrielles générales et zones libres, exclusivement dédiées à l'exportation des produits manufacturés. La majorité de ces sites a un accès direct aux aéroports et aux ports. La zone la plus développée est celle d'Amata. Créée en 1995, l'initiative d'un investisseur chinois, elle s'étend sur 1450 hectare et abrite 150 entreprises ; 20 000 individus habitent Amata City qui est véritablement une ville disposant de tout un réseau d'infrastructures très modernes, accès à l'eau et à l'électricité auquel pourvoit le manager de la zone, magasins, écoles et même hôpital.

Or après avoir longtemps joué sur le coût du travail la Thaïlande fait maintenant face à une croissance rapide des salaires par rapport à la zone environnante et donc à des délocalisations nombreuses qui l'affectent. Son compétiteur le plus important est la Malaisie qui avance des salaires beaucoup plus bas, une main d'œuvre nombreuse, de vastes accès à la mer, la proximité de Singapour, et une main d'œuvre qualifiée. Le seul moyen d'enrayer la dynamique pour la Thaïlande est de viser les productions haut de gamme, et de relever les qualifications.

**Tableau :** Salaires moyens dans la région du Grand Mékong

Pays	Salaire minimum US\$ /mois	Horaire journaliers	Max de jours travaillés semaine	Repos minimum légal (heures)
Cambodge	43	8	6	14
Chine	182, 5	8	6	13
Laos	63.7	8	6	na
Thaïlande	279.5	8	6	1
Vietnam	49.9	8	6	limite de 12

## 2. Les zones du Cambodge, Laos, Vietnam

En ne considérant que les seuls salaires minimaux, Bangkok affiche un montant de 230\$ et Hanoi de 104. Celui de Phnom Penh demeure aux alentours des 43\$ seulement concurrencés par les salaires versés à Dacca, de 47\$. Compte tenu du niveau très bas des qualifications, tous les nouveaux pays de l'ASEAN entendent jouer de l'« avantage comparatif » que représentent les bas salaires pour attirer les investisseurs directs étrangers.

C'est ce qui explique la nature très particulière des zones économiques spéciales dans la région du Grand Mékong. Trois traits nous permettent de caractériser ces zones qui illustrent des pics de croissance mais en rien, du moins à ce jour, des pics du développement régional. Pour cette raison, l'intégration régionale est manquante.

### Dérégulation et flexibilité

Pour attirer les investissements les pouvoirs publics n'ont d'autres stratégies que d'abaisser les taxes et autres impôts pesant sur l'entreprise ou encore de faciliter les acquisitions de terres. Ainsi le Cambodge autorise-t-il les développeurs des zones à acquérir des terrains sur des durées qui peuvent s'étendre jusqu'à 99 ans. A cela s'ajoutent des exemptions de paiement de l'impôt sur les profits qui portent sur 5 ans au minimum ou encore de l'impôt sur les salaires pendant des durées similaires. La stratégie poursuivie avec ces zones par l'autorité cambodgienne se fonde sur la volonté de s'inscrire coûte que coûte dans la chaîne des fournisseurs des grands producteurs de la zone. L'objectif visé est d'attirer l'investisseur étranger de toutes les manières, quitte à débaucher les petits investisseurs à proximité des frontières en lui faisant miroiter ce que les Thaï ne lui offrent pas : non pas la main d'œuvre à prix cassés, cela les Thaï peuvent l'offrir dans les zones périphériques; non pas la ressource pas chère, pour la même raison ; mais la capacité d'importer et d'exporter en se passant des contraintes très fortes qui pèsent de part et d'autre de la frontière. En un mot, l'Etat cesse de se faire gangster et favorise celui qui lui apporte ce qui lui fait défaut : l'inscription dans la chaîne des fournisseurs, de sorte que petit-à-petit, les firmes cambodgiennes se spécialisent.

**Tableau :** Incitations dans les SEZ de la région du GMS

Country	Impôts sur les profits	Taxe sur le revenu de l'entreprise	Taxes à l'importation	Autres
<i>Cambodge</i>	Jusqu'à 9 ans	Standard: 20%	exemption de l'impôt sur l'importation des équipements, matériaux de construction, composants de matériaux et de production	Exemption de l'impôt sur les importations de machine, d'équipement pour la construction des infrastructures de service public
<i>Chine</i>	2 ans d'exemption et réduction pour 3 ans.	Standard: 25% Taux préférentiel de 15%.	exemption des taxes sur les importations et les exportations outre mer.	Support financier accordé pour le transport. Réduction de 20% à 35% des fees
<i>Laos</i>	Z1 jusqu'à 10 ans	Standard: 20% (hors de la zone : 8%-10%)		Droits de douane sur les firmes, équipement et matériaux de construction; exemption de l'impôt, l'excise sur les custom duties.
	Z2 jusqu'à 8 ans			
	Z3 Jusqu'à 4 ans			
<i>Myanmar</i>	Manufacture: 5 ans Hautes technologies : 8 ns	Standard: 15%. 50% pour les 5 ans suivants;	Commerce libre en matière d'exportation; Libre commerce sur les importations	
<i>Thaïlande</i>	Z1 3 ans	Standard: 30 %.	50% de réduction sur les machine; 1 an d'exemption sur les matériaux de construction	
	Z2 7 ans		Exemption on machinery; 1 year exemption on raw material.	
	Z3 8 ans	50% réduction sur l'impôt sur le salaire, et 5 ans supplémentaires	Exemption sur les machines, 5 sur les matériaux de construction.	Double déduction sur les coûts d'utilité publique
<i>Vietnam</i>	Jusqu'à 4 ans	Standard: 25 % taux réduits à 10% sur 15 ans ;	Matériaux de construction, machinerie, et équipement dans certains secteurs	

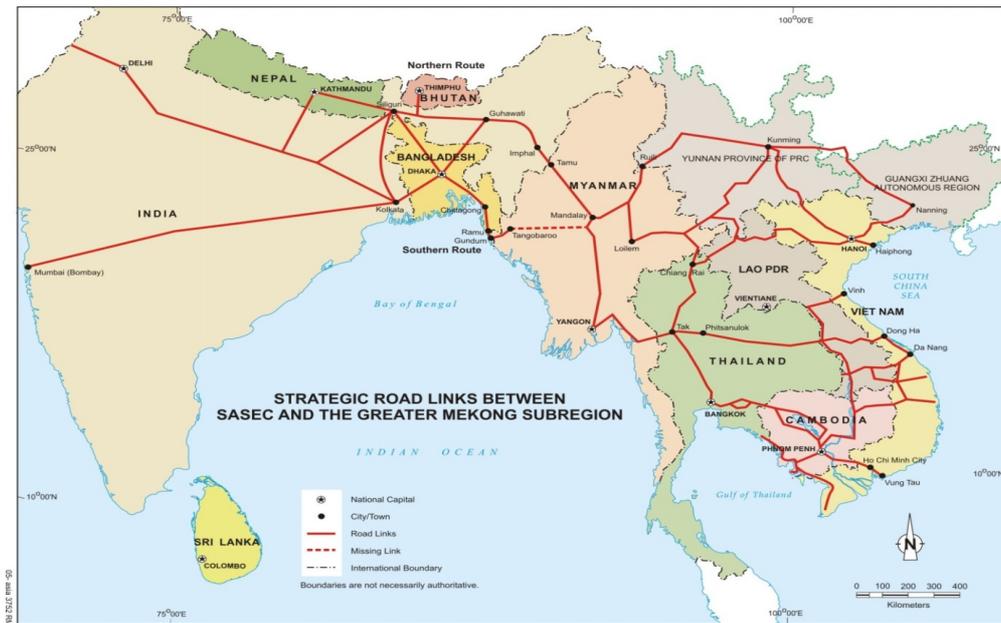
A ces facilités fiscales viennent s'ajouter les aides en matière d'organisation sur la zone. Cette dernière est cédée à un développeur privé, selon un contrat établi au niveau ministériel et pour une durée de plusieurs décennies. Si, ce « développeur » prend à sa charge l'équipement de la zone en matière de fluides (eau et électricité) en sus de la politique d'attraction des investisseurs privés, il revient aux pouvoirs publics de devoir équiper la zone d'une OSS (One Single Service). Ce »One Single Service « est un bureau situé dans la zone où l'investisseur – comme on l'a dit plus haut – peut rencontrer en un seul lieu les principaux responsables administratifs qui sont en charge des documents pour l'exportation. Les gains de temps et d'énergie pour un investisseur est très important. Mais pas seulement eux. Parmi ces services, on note celui des ressources humaines, sous l'autorité du ministère du travail. Il est en charge non seulement du recrutement local de la main d'œuvre, mais de l'examen de la validité des certificats de travail et enfin de l'organisation sociale. En cas de conflit du travail, c'est à lui qu'il revient d'assurer la médiation sociale. En réalité, dans ces zones, les syndicats ne sont pas bien vus, sinon interdits ; les règles sont manquantes ; les conflits réglés en face-à-face. Les conditions de travail ne font l'objet d'aucun examen, et pas davantage, les conditions de

vie – tels que les dortoirs sur le terrain de l'entreprise dans lesquels s'entassent des centaines d'ouvriers en rotation constante sur les lits. En réalité, ces zones économiques spéciales ont pour unique objet d'attirer les investisseurs afin d'un côté de garantir les revenus des gros bonnets qui au niveau central demeurent les seules autorités légales en charge de la cession des terrains aux développeurs, tous étrangers, et de l'autre côté, l'emploi local.

Loin de favoriser une intégration régionale réussie par une dynamique d'impact dans l'environnement de la zone (« *spillover* »), les zones économiques spéciales semblent déconnectées autant des régions dans lesquelles elles s'inscrivent que plus largement de la zone du Grand Mékong. Plusieurs études concluent que les institutions politiques locales ne sont pas associées aux zones qui voient le jour dans leur aire. Les bassins locaux du travail ne sont pas dotés d'institutions performantes. Les bureaux du travail sont tout simplement absents. Plus généralement, les zones ne profitent qu'aux gros bonnets qui au niveau central négocient la cession des terrains avec les investisseurs en se réservant la part du lion, tandis que les autorités locales voient leurs gains personnels liés aux profits extorqués des différentes formes d'échange qui voient le jour dans le périmètre des zones.

Ces échanges ont trait le plus souvent aux activités licites du jeu, de la drogue et de la prostitution. En effet, au Laos comme au Cambodge, les études réalisées sur le terrain mentionnent tous les mêmes traits : des ensembles urbains – pour ne pas dire des villes car les services manquants sont partout manquants – émergent autour de « casinos » que construisent des investisseurs étrangers en toute légalité, alors que ces activités de jeu sont interdits chez eux. C'est le cas de la ville de « Golden Boten » qui a surgi à la frontière Sino –Laotienne, dans la province de Luang Namtha, nommé le « Golden Triangle ». Là un baron de la drogue chinois, Ling Mingxian, ancien garde rouge reconverti en homme de main pour businessmen puis en truand notoire a investi dans la construction d'hôtels de luxe et de casinos pour une valeur de 103 millions de dollars. Sa concession de 1650 has s'étend sur 30 ans. Des échoppes et des magasins pour la plupart vides sont le paravent d'une activité intense de la drogue et de la prostitution à laquelle s'adonnent des milliers de femmes directement importées de Chine ou employées locales. Elle est pratiquée par des clients qui traversent en nombre et quotidiennement la frontière qui les sépare de leur pays où ce genre de trafic est illicite. Le gouvernement Lao possède 20% des parts dans l'affaire. En 2008, ce même gouvernement Lao a autorisé – contre obtention là encore de 20% -la création d'une ville où sont venus s'implanter 200 000 chinois sur une concession accordée pour 99 ans. Le même tableau d'une « économie de casinos » sévit à Savanakhet à la frontière Lao Thaï où un immense casino qui emploie 1500 personnes a été construit bien avant que la zone dans laquelle il s'inscrit n'ait accueillie la première firme. Ici le développeur est un Malais. C'est la même situation qui se répète à Bavet, au Cambodge à la frontière vietnamienne où se dressent pas moins d'une douzaine de casinos en cheville avec une zone développée par un chinois de Hong Kong. Partout, les casinos alimentent une économie transfrontalière de trafic et de prostitution pour mieux assoir les contrats légaux et autres échanges illicites.

## Carte : Liens stratégiques entre l'Inde, La région du Grand Mékong et le Sud de la Chine



## Conclusion

Concluons notre examen des formes de l'intégration régionale dans la région du Sud-est asiatique en insistant sur plusieurs traits du développement. Considérés ensemble, ils renvoient l'image d'une zone peu intégrée, largement dépendante, autant en interne des profils politiques des différents régimes, qu'en externe des investisseurs étrangers. A la question initiale de cette étude concernant la possible coordination des formes d'intégration à la fois inter-gouvernementales et davantage régionalisées, force est de répondre par la négative. Certes, le projet existe de faire correspondre les stratégies nationales de connectivité et les initiatives locales / régionales de développement. Les infrastructures de liaison voient le jour. Les échanges s'accroissent. La pauvreté diminue. En réalité, deux obstacles majeurs entravent l'intégration régionale : d'un côté la verticale du pouvoir de régimes pour la plupart autoritaires et corrompus ; de l'autre, la géopolitique des investisseurs qui ne considèrent pas cette région comme un possible relai, mais bien davantage comme une arrière cour, un trait entre les mers et vers le continent indien. Ce sont ces deux considérations qui structurent cette conclusion, que nous achevons avec une comparaison de quelques traits des intégrations régionales en Asie du Sud-Est et dans l'UE.

Mais avant d'aborder ces traits, considérons d'abord la variété des accords de commerce et identité régionale. On tire souvent du grand nombre d'accords signés par l'ASEAN l'image d'une *noodle bowl*. Or pour autant qu'ils puissent apparaître très formels et seulement destinés à satisfaire les élites des différents pays, force est également d'admettre que par leur intermédiaire c'est toute une communauté qui prend forme. Certains observateurs considèrent qu'il en va de l'identité de cette région, historiquement largement privée de ce sentiment commun. Finalement, de nombreuses dynamiques parcourent cet espace, d'où émergent de nombreuses zones de commerce. Le GMS en est le meilleur exemple. Pourtant on a souligné dans la dernière partie les très importants obstacles qui grèvent le fonctionnement d'une zone d'échange équilibrée. L'avènement d'un marché intérieur semble toujours se heurter à la prégnance des Etats, soucieux de ne rien perdre de leur souveraineté, et dont le projet même

de l'ASEAN porte témoignage. C'est la question du politique en matière de développement régional intégré.

### La verticale du politique

On a examiné plus haut les obstacles qui se multiplient aux frontières, et la faible portée des accords trans-frontaliers, CBTA . Pour certains observateurs, il s'agit avec ces obstacles d'une « *total failure* » car les Etats hésitent à mettre en les régimes de transit qui seraient de nature à réduire leur pouvoirs. Pour cette raison, les CBTA ne sont pas un problème de mise en œuvre des règles, mais bien un problème de volonté politique. L'intégration régionale en Asie du Sud-Est ne se réduit pas à l'enjeu de la dimension physique des transports. Ce n'est pas davantage une question de fonds financier car les fonds sont bien là. C'est un problème fondamentalement politique qui renvoie au constat que si les Etats sont désireux de voir circuler les biens, ils ne souhaitent en rien la circulation des hommes. Comme le dit un de nos partenaires, « *Connectivity is missing because central states do not want to change* »

### *Déséquilibres et inégalités du développement*

On a indiqué au début de ce rapport le très important déséquilibre économique, social et territorial qui sépare les anciens membres de l'ASEAN, des nouveaux CLMV. Les écarts en matière de PIB /habitant sont de supérieur à 1 / 30. Quant aux écarts régionaux calculés en PIB, ils sont supérieur à 1 / 200. Face à ces disparités, l'ASEAN s'avère impuissante à articuler des plans de développement raisonnables. Si d'importantes dynamiques de régionalisation existent – portées par les acteurs économiques notamment étrangers – elles ne semblent pas conduire à une cohésion territoriale renforcée. Le faible bénéfice tiré de l'intégration sub-régionale par le Laos et le Cambodge, les deux plus petits pays, en témoigne. Ce sont bien les pays les plus avancés qui tirent leur épingle du jeu, Thaïlande puis Vietnam en tête dans la région du Grand Mékong, Singapour et Malaisie dans la partie insulaire. Faute de politique d'assistance qui viendrait contrebalancer les pics de croissance – à l'instar des fonds structurels mis en œuvre dans l'UE – les déséquilibres initiaux s'accroissent, et plutôt enferment dans la dépendance les pays les plus vulnérables.

### *Croissance dépendante et « rent capture »*

D'où la dynamique de croissance dépendante qui caractérise les « petits » pays, forcés de mettre en œuvre des politiques de « flexibilisation » qui ne sont en rien prometteuses de développement durable. Les zones économiques spéciales qui fleurissent en de nombreux lieux dans la zone sont difficilement en mesure d'assurer le développement sur le long terme. Les études convergent pour dénoncer l'absence d'impact local (*spillover*) et le manque de soutien public, hormis des mesures de défiscalisation dont rien ne garantit l'efficacité sur le long terme. Contraints de ne jouer que sur le seul avantage qui soit à leur disposition, à savoir des coûts du travail très bas, les responsables politiques s'enferment dans des politiques de « flexibilisation » du travail impropres au développement.

Il en résulte une très faible intégration dans les chaînes de valeur dont certains observateurs contestent fortement l'existence, principalement en raison des liens manquants. Loin de participer à de véritables chaînes de valeurs qui témoigneraient de l'intégration « par le bas », ces zones sont seulement productrices de biens qui bougent d'un lieu à un autre, mais sans liens entre eux. Si Bangkok est spécialisée dans le textile, Phnom Penh l'est dans l'habillement et Saigon, dans l'export. Une véritable chaîne régionale serait celle qui serait

capable d'assurer les liens entre les lieux et les produits. Il n'en est rien. Dans ces conditions, on peut comprendre que l'intégration régionale attendue ne voit pas le jour et que les critiques adressées aux infrastructures de transport s'accumulent pour dénoncer un effet de « rent capture » par des groupes d'intérêts puissants au dépend des populations locales.

S'il y a bien une diminution de la pauvreté dans le bassin du Mekong, celle – ci ne résulte pas nécessairement des « corridors économiques » et de leur impact dans l'environnement, mais bien davantage au niveau macro de la croissance urbaine, et surtout de la croissance des grandes villes. Cela pour souligner le fait qu'aux frontières, même si l'on note une croissance différenciée des marchés locaux, les arrangements politico-économiques perdurent. Les mêmes logiques de patronage l'emportent à la faveur des groupes d'intérêts locaux. Ceux-ci sont de deux types : soit des donneurs d'ordre localisés dans les grandes villes de Bangkok ou de Ho Chi Minh-ville qui dominent un vaste réseau de fournisseurs – traders, revendeurs et commerciaux qui maîtrisent, eux, les petits producteurs locaux étranglés par des prêts usuraires que leurs consentent les intermédiaires ; soit des gros bonnets de la drogue et des trafics illicites en tout genre, dominés presque essentiellement par les réseaux chinois, en cheville avec les autorités locales, impliqués dans leur marché et grassement payés.

### Géopolitique des investissements et capitalisme politique

Finalement, les grands investisseurs de la zone ne considèrent pas le Grand Mekong comme des partenaires potentiels, mais plutôt comme des champs d'extension d'un capitalisme débridé, où peu de forces sociales et encore moins de régulation collective ne semblent pouvoir leur être opposées. C'est la grande différence avec les dynamiques qui ont vu le jour dans les pays fondateurs de l'ASEAN. Ici, l'investisseur (massivement Japonais) a construit des réseaux locaux, après une période (celle des années 1950 et 60) où les pays ne faisaient état que de traits impropres au développement endogène. Dès les années 1970, l'enjeu a été de construire des architectures légales susceptibles de favoriser les investissements dans les secteurs de pointe. Les Etats les ont accompagnées de politiques publiques d'éducation et de formation, de manière à arrimer les économies nationales aux dynamiques ainsi enclenchées.

On pourrait être tenté de dresser un parallèle avec les pays du Grand Mékong en affirmant que les mêmes causes produisant les mêmes effets et le temps aidant, on peut s'attendre à ce que des logiques d'endogénéisation voient le jour dans le cadre de CLMV, en poussant à toujours davantage d'intégration. Or pour deux raisons, ce raisonnement de nature évolutionniste semble faire long feu.

D'abord parce que les écarts de départs sont considérables entre les deux groupes de pays, et les inégalités croissantes. Il en résulte que les dynamiques de rattrapage sont bien différentes, ne serait-ce que parce que les pays leaders progressent plus vite encore que ceux qui amorcent leur décollage. La mobilité des fonds, la rapidité de rotation des investissements et le raccourcissement des cycles d'investissements sont impropres à favoriser les processus de capitalisation territoriaux.

Ensuite, parce que les investisseurs ne sont pas les mêmes. Aux investisseurs japonais soucieux de créer des réseaux par lesquels puissent se diffuser et s'amplifier les avantages comparatifs nippons (principalement d'ordre organisationnels), s'opposent aujourd'hui les dynamiques chinoises –et dans une moindre mesure Malaises et Singapouriennes. Pour les Chinois, il ne s'agit pas de trouver des relais locaux ou de créer des chaînes de valeur. Il s'agit d'abord et avant tout de mettre à profit les ressources régionales naturelles, voire humaines

pour mieux faire valoir une stratégie d'extension qui vise les mers et le continent indien. Dans cette optique, la région du Grand Mekong est une plate-forme investie pour mieux atteindre des marchés plus lointains. Pour cette raison, les investisseurs chinois sont craints par les partenaires locaux. La confiance est rarement au rendez-vous et les raisons avancées sont toujours identiques : il en va de la brutalité des rapports chinois, du peu de respect de leur part d'une légalité sociale déjà exsangue ; du souci de toujours accroître la marge de profit sans égards aux environnements humains. Si les autorités étatiques des différents pays riverains du Mekong s'entendent pour favoriser la croissance sur la base de conditions fiscales exorbitantes accordées aux investisseurs, elles trouvent dans les partenaires chinois les alliés les plus sûrs du moins disant social et du profit réalisé dans les temps les plus brefs. A une plus large échelle, les élites politiques et administratives sécurisent les fonds des investisseurs étrangers, qui en retour leur garantissent les revenus qui assurent la pérennité de leur domination. Ce sont deux traits qui définissent en propre le capitalisme politique dans la région du Grand Mekong.

### Eléments pour une comparaison Europe / Asie du Est

Achevons ces remarques finales par une esquisse d'examen comparé des formes d'intégration régionale en Europe et en Asie.

### **Tableau :** Quelques aspects de l'intégration régionale

	ASEAN	EU
Echanges économiques et commerciaux	CBTA, FTA, CEPT	Marché commun
Accord monétaire	Chiang Mai Initiative Asian Bonds	Union monétaire
Réseaux de production	Business, IDE et réseaux ethniques, différentes lignes de production	IDE et firmes relocalisées
Politiques du développement régional	Infrastructure Politique de solidarité IAI	La Politique de cohésion et les Fonds structurels
Economie politique	Les liens entre les milieux domestiques ("grandes familles" et bureaucraties d'Etat) et IDE Les relations Boss / Clients, relations informelles et personnelles	<i>Rule of law</i> Réseaux de politiques publiques, réseaux formels et informels
Coopération régionale	Cooperation Sub-regional type GMS et Growth triangle	Euro-region, ECGT (interreg), Macro région

Quatre points nous permettent de différencier les deux zones.

Le premier, le plus important, est la très forte institutionnalisation au sein de l'UE et en comparaison, le très faible cadrage légal de l'ASEAN ; cela pour les raisons rappelées en introduction qui tiennent au principe de non interférence et de souveraineté imprescriptible des Etats. Qu'il nous suffise de dire que le bureau de l'ASEAN compte en 2012 moins de 100 personnes et que la présidence tourne tous les deux ans pour comprendre que la comparaison n'a guère de sens avec la commission européenne, ses dizaines de milliers de fonctionnaires, ses DG, la cour de justice, le parlement, etc.

Pour cette raison, à une intégration régionale fortement institutionnalisée au sein des traités dans le cas de l'UE et articulée à une structure administrative complexe vient s'opposer une intégration régionale asiatique qui repose certes sur des traités entre Etats membres mais qui visent principalement à favoriser les échanges commerciaux à l'extérieur. Dans un cas, l'UE,

les échanges s'opèrent de manière complexe au travers des circuits verticaux et horizontaux. C'est ce que l'on nomme la *multi-level governance* au sein de laquelle les régions ont toute leur place – fût-ce dans une tension constante avec leurs Etats centraux. Dans l'autre cas, l'ASEAN, les régions n'ont pas de place dans l'architecture politique ; les *polities* sont étroitement centralisées. Il n'est pas question de décentralisation, en raison des risques de danger sur la centralité et l'unité de l'Etat : ainsi en va-t-il du grand nombre de minorités, des conflits ethniques et religieux, des mouvements sécessionnistes. L'Etat demeure centralisé et non démocratique à l'exception de la Thaïlande, qui demeure un Etat très centralisé et démocratique.

Par ailleurs, à la « grande » politique du développement qui se fonde sur une stratégie (la cohésion économique, sociale et territoriale) adossée à une panoplie de stratégies orientées vers l'innovation et l'inclusion sociale soutenues par des fonds importants et des règles contraignantes de fonctionnements, vient s'opposer une absence de politique régionale générale. La politique de solidarité, territoriale et sociale, n'est pas comparable à celle de la Cohésion en Europe. La vision d'ensemble est manquante ; les outils et les fonds, également.

On aurait tort pourtant de conclure de ces remarques à la seule primauté des échanges complexes dans l'UE et à leur absence dans le cas de l'ASEAN. Chacun des deux ensembles maille son territoire de configurations spatiales où les acteurs développent des stratégies économiques et politiques d'importance. Les « *growth poles* » à l'instar du GMS sont fondamentalement des « régions » politiques. Certes les centres y exercent leurs prérogatives – ne serait-ce que de manière négative en bloquant toute fluidité jugée indue à leurs périphéries. Mais ces « pôles » fonctionnent également comme des ressources pour les acteurs locaux qui y voient une opportunité pour accroître les échanges, légaux et illégaux. Les « corridors économiques » au final facilitent les échanges ; ces derniers s'accroissent ; au niveau global, la pauvreté décroît ; des territoires sont désenclavés, même si à un niveau micro, des interrogations demeurent sur la pertinence de certaines formes d'intégration et leur compatibilité avec d'autres, plus structurées.

## **Chapitre 5 : La mondialisation, l'intégration et les relations transfrontalières en Amérique du Nord**

La mondialisation, l'intégration nord-américaine et l'interdépendance ont favorisé une intensification des relations entre les provinces canadiennes, les États américains et les États mexicains depuis plus de trente ans. L'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, puis de l'ALENA entre ces deux pays et le Mexique n'ont fait qu'accélérer les processus d'intégration transfrontalière qui existaient bien avant.

La dynamique des relations transfrontalières et la logique intégrative en Amérique du Nord sont cependant très différentes de celles qui s'observent en Europe. Alors que l'objectif de l'UE est de construire une union politique et économique, celui de l'ALENA est de mettre les bases d'une simple zone de libre-échange. Contrairement à l'Europe, il n'existe pas d'instances supranationales et l'ALENA est gérée par les pouvoirs exécutifs et par l'entremise de rencontre annuelle des chefs d'État des trois pays. Le secrétariat de l'ALENA a un rôle minimaliste, tout comme les autres institutions. Au niveau des principes de bases, l'UE met un accent important sur le principe de convergence et de solidarité. Il n'y a rien d'équivalent dans l'ALENA, il n'y a pas de convergence recherchée, ni même de principe de solidarité. L'ALENA contrairement à l'UE ne possède pas d'institution comme le Comité des régions, il n'existe pas d'instance infranationale ou de dialogue multi-niveau. Les moyens d'influence des États fédérés sur le processus d'intégration en Amérique du Nord passent plus par des relations avec le gouvernement national et un rôle plus actif dans la politique étrangère de l'État. Les liens entre les États fédérés en Amérique du Nord sont ainsi plutôt faibles lorsqu'on les compare avec ce qui se produit en Europe (voir tableau comparatif dans l'Annexe Amérique du Nord).

Cette faible institutionnalisation de la coopération transfrontalière ne signifie pas que la mondialisation, l'intégration régionale et l'interdépendance n'ont pas favorisé une intensification des relations transfrontalières entre les provinces canadiennes, les États américains et les États mexicains. Les trois pays membres de l'ALENA sont en effet des régimes fédéraux où les États fédérés ont de nombreuses responsabilités constitutionnelles. Ce contexte est particulièrement favorable au déploiement de politiques internationales de la part des États fédérés, c'est-à-dire de paradiplomaties. Les États fédérés des trois pays membres de l'ALENA, à savoir, les dix provinces canadiennes, les cinquante États américains et les trente-deux États mexicains ont conclu de nombreuses ententes bilatérales et multilatérales, et ont mis sur pied des associations subnationales transnationales afin de répondre aux nouveaux défis communs. La croissance phénoménale des échanges de toutes sortes (commerciaux, capitaux, circulation des personnes...) a fortement poussé les États fédérés des trois pays à se consulter afin de traiter des problèmes qui relèvent de leur champ de compétences.

Le présent rapport est divisé en deux sections principales. La première section présente la logique des relations transfrontalières en Europe et en Amérique du Nord, afin d'exposer les différences et particularités entre ces deux blocs régionaux. Dans la seconde section, nous abordons de façon plus particulière les relations transfrontalières en Amérique du Nord dans le contexte de l'ALENA. Nous dressons dans cette section un portrait de différentes organisations régionales et transfrontalières, de même que du développement de relations parlementaires qui s'est produit en Amérique du Nord.

## **I. La logique des relations transfrontalières en Europe et en Amérique de Nord**

Le développement de relations transfrontalières ou de paradiplomaties transfrontalières s'est accéléré avec l'intensification de l'internationalisation et la multiplication des processus d'intégration régionale qui a eu cours depuis les années 1960. Avant les années 1960, les questions de politique internationale ont été dominées par des thèmes qui n'avaient que peu à voir avec les compétences constitutionnelles des entités subétatiques. Les rapports internationaux concernaient essentiellement les problèmes de paix et de guerre, les questions commerciales ou de stabilité monétaire. Les grands chantiers de la politique internationale n'interpelaient que très peu directement les entités subétatiques.

Toutefois, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous assistons à une croissance du multilatéralisme, des négociations internationales et des accords commerciaux préférentiels. Alors que vers la fin du XIXe siècle, on ne recensait chaque année, qu'une ou deux conférences ou congrès réunissant des représentants officiels; de nos jours, environ 9 000 se déroulent aux quatre coins du globe annuellement (site Internet de l'Union of International Associations, 2011). Pour la période s'étendant de 1946 à 2006, le nombre de traités internationaux est passé de 6 351 à 158 000, selon les chiffres officiels de l'ONU, (site Internet de l'ONU, 2011). La même tendance croissante est observée au sujet des négociations commerciales. À l'échelon multilatéral, le GATT ne comptait à l'origine que 44 membres contre 153 de nos jours pour l'OMC. Depuis les années 1990, on remarque également une augmentation constante du nombre d'accords commerciaux préférentiels (ACP). Leur nombre a été quadruplé en seulement vingt ans. Il y a, en 2012, plus de 300 ACP en vigueur. De nombreux autres accords sont d'ailleurs en négociation à l'heure actuelle.

Parallèlement, on constate un accroissement important du nombre de régimes fédéraux ou à structures décentralisées dans le monde, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Au sein de l'Union européenne, notamment, seulement deux pays étaient des régimes fédéraux après 1945, alors que de nos jours, 19 des 27 pays de l'Union européenne (incluant la Belgique, l'Espagne, l'Italie, la Grande-Bretagne et la France) ont connu une croissance importante de gouvernements régionaux et plusieurs sont devenus de véritables régimes fédéraux. Depuis 1950, des nouveaux paliers de gouvernements ont été créés dans 14 pays de l'Union. En 1950, seulement cinq pays possédaient des gouvernements régionaux élus contre 16 de nos jours. Enfin, le Forum des fédérations estime quant à lui qu'environ 40 % de la population mondiale réside désormais dans un pays de type fédéral (Forum des fédérations, 2011; Paquin, 2010; Hooghe et Marx, 2001).

Ainsi, l'une des principales conséquences de ces deux phénomènes réside dans le fait que désormais, tous les champs de l'activité gouvernementale, même ceux des entités subétatiques et des municipalités, entrent dans les compétences d'au moins une organisation intergouvernementale, et souvent de plusieurs (Paquin, 2011). Ainsi, dans le cadre des organisations internationales ou de conférences thématiques, on aborde des thèmes reliés à l'environnement, l'éducation, la santé publique, la diversité culturelle, la suppression des barrières non tarifaires, l'agriculture, traitement des investisseurs, libre-échange, ainsi qu'aux subventions des entreprises, marchés publics, et services etc.

Dans ce contexte, les entités subétatiques sont de plus en plus conscientes que leur pouvoir politique ou leur souveraineté (c'est-à-dire leur capacité à développer des politiques et de les mettre en œuvre) fait l'objet de négociations dans le cadre de ces forums multilatéraux internationaux. En réaction, on observe depuis les années 1960-1980, une augmentation

importante d'entités subétatiques qui participent activement aux questions internationales. Par exemple, la province de Québec possède à elle seule 28 représentations à l'international, dont sept délégations ou bureaux se trouvent en Amérique du Nord. Du côté des États-Unis, plusieurs États américains ont également ouvert des bureaux à l'étranger. En 2001, les États américains détenaient approximativement 183 représentations à l'étranger, ils n'en avaient que 4 en 1970. Les destinations les plus populaires sont Tokyo, Séoul, Londres, Frankfort, et Mexico. L'ensemble des États américains dépensait en 2005 pour leur politique internationale environ 200 millions de dollars (Criekemans, 2011; Michelmann 2009; Fry, 2005; Aldecoa et Keating, 1999; Cornago, 2000; Paquin, 2004; Michelmann et Soldatos, 1990).

Puisque les négociations internationales ont des effets de plus en plus importants dans les champs de compétences des entités subétatiques, ces dernières sont désormais devenues des acteurs incontournables lors de ces négociations. À titre d'exemple, dans les négociations sur les changements climatiques, l'Organisation des Nations Unies a reconnu formellement l'importance de ces acteurs. Par ailleurs, selon le Programme des Nations Unies pour le développement : « [...] most investments to reduce GHG (Greenhouse gas) emissions and adapt to climate change—50 to 80 percent for reductions and up to 100 percent for adaptation—must take place at the sub-national level » (PNUD, 2010 :3). Ainsi, l'importance de ces acteurs se doit de plus en plus d'être considérée dans les processus de négociations internationales, considérant que la mise en œuvre de toute entente sur les changements climatiques au niveau international requiert l'action des États fédérés et des gouvernements locaux. De plus, lors de la 16e Conférence des Parties de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques de Cancún en décembre 2010, l'importance du rôle des acteurs subnationaux a été inscrite dans l'Accord de Cancún à l'art.7. Lors de son discours devant les délégués, le représentant du Canada, John Baird, a explicitement reconnu le rôle des provinces canadiennes, notamment du Québec, sur la question des changements climatiques.

Cette logique s'applique d'ailleurs dans plusieurs autres pans des négociations internationales. Par exemple, lors du lancement de la plus importante négociation commerciale du Canada depuis l'ALE avec les États-Unis, celles entre le Canada et l'Union européenne, le rôle des provinces a été accru dans les négociations. L'Union européenne a exigé de la part du gouvernement canadien que les provinces canadiennes fassent partie de la délégation canadienne afin de lancer les négociations pour un accord de libre-échange « nouvelle génération ». Cela s'explique essentiellement du fait que l'Union européenne porte un intérêt particulier à la question des marchés publics des provinces et des villes canadiennes. Dans ce contexte, l'Union européenne a estimé qu'elle devait impliquer des représentants des provinces aux tables de négociations, comme gage de réussite, du moment que les provinces ne sont pas obligées de mettre en œuvre un accord conclu par le fédéral dans leurs champs de compétences.

Ainsi, pour la première fois dans l'histoire des négociations commerciales canadiennes, les provinces sont représentées aux tables de négociations qui ont été réparties formellement en 12 tables. Les provinces étaient présentes sur 7 de ces 12 tables. De plus, dans le cadre de ces négociations, les représentations des provinces ont eu des relations informelles avec les négociateurs canadiens, mais également avec les négociateurs européens. Le négociateur en chef du gouvernement du Québec, M. Pierre Marc Johnson, par exemple, a eu 7 rencontres bilatérales avec le négociateur en chef européen, Mauro Petriccione. En janvier 2010, lors des négociations à Bruxelles, la délégation canadienne comprenait 50 personnes, dont 28 représentants provenant de toutes les provinces canadiennes. Ainsi, on peut constater le rôle

de plus en plus important des provinces dans ce processus et, de l'avis de négociateurs européens qui ont été interrogés par l'auteur, les provinces détiennent un rôle déterminant dans le succès de ces négociations. Sans engagement clair des plus importantes provinces, les chances de succès de ces négociations restent très faibles.

Ainsi, les rapports entre les gouvernements centraux et subétatiques se sont grandement transformés dans ce contexte, notamment par les changements structurels sur les plans international et régional. Les fonctionnaires et les politiciens des entités subétatiques se préoccupent de plus en plus du fait que les questions internationales touchent progressivement leurs champs de compétences, et ont donc souhaité obtenir une place plus importante dans ces processus. La signature des accords du GATT est un exemple typique de ce phénomène. Les accords de l'Uruguay qui ont mené à la création de l'OMC également. Ces accords contiennent des dispositions qui ont des effets appréciables dans les champs de compétences des entités subétatiques. Ils imposent aux gouvernements de nouvelles normes internationales en matière de commerce international et d'investissements. Certaines pratiques environnementales, bancaires, dans les secteurs des assurances ou des politiques de santé seront soumises à ces nouveaux régimes. Ce sont les gouvernements, généralement les gouvernements centraux, qui seront mandatés pour imposer aux entités subétatiques ces accords même s'ils n'en ont pas toujours la capacité constitutionnelle.

L'ALE et l'ALENA relèvent de la même logique. En effet, plusieurs dispositions de l'ALE et de l'ALENA imposent aux gouvernements provinciaux des ajustements à leur législation. Cette situation a conduit le gouvernement de l'Ontario, qui était contre la ratification de l'ALENA, à examiner la possibilité de contester devant les tribunaux canadiens la constitutionnalité d'une telle décision. Le gouvernement de l'Ontario jugeait, avec raison, que l'ALENA touche aux compétences de la province dans les secteurs du travail, de l'environnement, des services et des institutions financières (Dansereau, 1993: C-1).

Ainsi, les accords du GATT de 1947 et l'ALENA de 1994 ont eu un impact important sur les champs de compétences des États fédérés et l'équilibre des pouvoirs, car ces accords supposent un pouvoir accru du gouvernement fédéral dans la mise en œuvre de ces ententes. Ces accords ont ainsi des effets considérables sur l'ordre constitutionnel des régimes fédéraux. Afin de retrouver une certaine influence dans le processus, de nombreuses régions feront pression sur leur gouvernement national ou central afin qu'un plus grand rôle leur soit accordé face à ces enjeux.

## **II. Les relations transfrontalières en Amérique du Nord**

### *1. L'ALENA et les relations transfrontalières*

L'ALENA et l'intégration européenne n'ont pas eu le même impact sur les entités subétatiques. Même si l'ALE et l'ALENA ont des effets considérables sur les champs de compétence des entités subétatiques, ils n'ont pas favorisé autant le développement de la paradiplomatie sur le modèle européen (Keating 2006; Paquin, 2004). Michael Keating croit que l'ALENA diffère de l'Union européenne dans le sens où, dans le cadre de l'ALENA, les provinces canadiennes et les États américains répondent à une logique de concurrence et non de coopération (Keating, 1996 : 284). Cette situation n'est pas fautive, mais d'autres facteurs interviennent dans ces différences d'impacts sur les entités subétatiques. La raison principale réside dans le fait que l'ALENA n'offre que peu d'occasions d'influence, sauf par l'entremise

de la politique étrangère des États (Kukucha, 2008). De même, l'institutionnalisation nord-américaine demeure beaucoup plus faible, puisqu'il n'y a jamais eu de réelle volonté de développer une organisation supranationale sur le modèle européen.

De surcroît, lors des négociations de l'ALE puis de l'ALENA, le rôle joué par les États fédérés en Amérique du Nord est resté somme toute assez marginal. Pendant les négociations de l'accord de libre-échange canado-américain, les provinces canadiennes et les États américains ne se sont pas rencontrés afin de parler du contenu de l'accord. Il en a été de même lors des négociations de l'ALENA. Du côté canadien par exemple, lors des négociations de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis, les premiers ministres provinciaux ont rencontré le premier ministre canadien Brian Mulroney 14 fois en 18 mois. Un mécanisme intergouvernemental a été institué pour gérer les relations entre les provinces et le gouvernement fédéral lors de cette importante négociation. Ce mécanisme a évolué en forum permanent et se nomme aujourd'hui le forum C-commerce (C-trade meeting). Rien d'équivalent n'existe entre les États fédérés en Amérique du Nord. Si les provinces canadiennes ont négocié entre elles, elles n'ont toutefois pas négocié avec leurs vis-à-vis américain et mexicain.

## 2. Les relations transfrontalières et les États fédérés nord-américains

Le fait que les États fédérés aient été peu présents dans les négociations de l'ALE et l'ALENA ne signifie pas automatiquement l'absence de relations transfrontalières entre ces acteurs sur ce territoire. En effet, à l'heure actuelle, environ 400 ententes lient les États américains et les provinces canadiennes. Plus de 100 ententes ont été conclues uniquement sur les questions d'environnement et de ressources naturelles. Les deux tiers de ces ententes ont été conclues au cours des vingt dernières années et engagent 46 États américains, l'ensemble des provinces canadiennes et plusieurs États mexicains (principalement les États frontaliers). Les gouvernements centraux canadien et américain ne sont pas associés dans près de la moitié de ces accords.

La plupart des États du Nord des États-Unis et toutes les provinces de l'Est du Canada participent à des réunions annuelles depuis 1973. La Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des Premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA-PMEC) a conclu des ententes sur de nombreux sujets comme le commerce régional et le tourisme, les échanges d'étudiants dans les institutions d'éducation supérieure et le développement conjoint de l'internet. La côte Ouest des États-Unis comme l'État de Washington, Oregon, Idaho, Montana et Alaska se sont joints à l'Alberta et la Colombie-Britannique pour créer en 1991 la Pacific Northwest Economic Region (PNWER) dont le siège social est à Seattle. L'objectif prioritaire de cette association est de stimuler l'essor économique. De nombreux groupes de travail ont été mis sur pied et travaillent sur les questions de foresterie, tourisme, agriculture et environnement.

De son côté, l'ALENA a encouragé la formation de liens transnationaux entre les États américains et les États mexicains. Le Texas détient des accords avec trois États mexicains transfrontaliers sur le commerce, l'investissement et la coordination des politiques. Le Nouveau-Mexique a conclu des accords sur les questions environnementales avec l'État de Chihuahua. L'Arizona a créé des groupes de recherche binationaux sur les questions de santé et d'environnement. La Californie a établi un Bureau pour le commerce avec le Mexique (Fry, 2005; Fry, 1998 : 74-75). De plus, tous les États américains ont au moins un « État-

frère » ou « sister-state » et plus de 1.100 villes entretiennent 1.775 jumelages dans 123 pays dont la majorité au Mexique (Kincaid, 1999 : 111).

Il existe entre le Canada et les États-Unis une vingtaine de corridors de commerce entre les provinces canadiennes et les États américains créés suite à la ratification de l'Accord de libre-échange et l'intensification du commerce transfrontalier Nord-Sud. Le Québec et de nombreuses provinces canadiennes participent aussi aux sommets NASCO qui réunissent des États américains, mexicains et canadiens sur les questions de transports (site web de NASCO, 2012).

L'intensification des relations transnationales a également donné lieu à la création d'organisations transnationales subétatiques souvent très spécialisées. Elles couvrent en effet des domaines très variés : la santé, la gestion des eaux limitrophes (en particulier les Grands Lacs) et l'exploitation des voies navigables, l'application des lois, l'énergie, la lutte contre les feux de forêt, la protection de l'environnement, la sécurité transfrontalière, la gestion des réseaux électriques, ou encore l'administration du réseau routier et des ponts.

La majorité des organisations transnationales subétatiques sont des créations récentes qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALENA. La plupart du temps, une ou plusieurs provinces canadiennes intègrent des organisations américaines déjà existantes. Certaines organisations regroupent des parlementaires alors que d'autres regroupent des gouverneurs et des premiers ministres. Voici donc un portrait de certaines des plus importantes organisations transfrontalières.

### 3. La Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada

Quoique la majorité des organisations transnationales nord-américaines soit de création récente, la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada (CGNA-PMEC) a vu le jour en 1973. Elle est d'ailleurs considérée comme étant la toute première organisation transfrontalière binationale en Amérique du Nord (Rausch, 1997 : 9). La naissance de cette organisation est le résultat du regroupement de deux organisations antérieures, soit la New England Governors' Conference (initialement fondée en 1937), et le Conseil des premiers ministres de l'Atlantique (fondé en 1956), qui ont dès 1971, débuté les pourparlers quant à la création potentielle d'une organisation transfrontalière binationale. Les États de la Nouvelle-Angleterre souhaitaient alors intégrer la province de Québec, vu qu'ils entretenaient des relations bilatérales importantes avec celle-ci, notamment pour importer l'énergie provenant des barrages du nord québécois.

La Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada naît officiellement à Brudenell, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Canada, en 1973. Ces rencontres étaient plutôt informelles et prenaient la forme d'échanges d'information que de réelle coopération (Lubin, 1993 : 148; Abgrall, 2005 : 19). Toutefois, cette Conférence, dans les premières années, a permis de favoriser l'harmonisation des politiques frontalières et des différents mécanismes de gestion des flux frontalières (Tomblin, 2003 : 82). Par la suite, un des principaux comités de la Conférence est créé, soit le Northeastern International Committee on Energy (NICE) en 1978. Dans les années subséquentes, le regroupement a largement diversifié ses secteurs de coopération. Le secteur économique est devenu l'un des secteurs principaux, mais d'autres secteurs dont l'agriculture, le transport, le tourisme et l'environnement ont pris une place de choix au sein de ce forum (Gouvernement du Canada

2005 : 16; Tomblin, 2003, p. 98). Ainsi, d'autres comités sont également créés par la CGNA-PMEC au cours de la décennie 1980, afin de répondre à ces nouveaux enjeux auxquels s'intéressent ses membres, notamment le Comité sur l'environnement, qui a été officiellement constitué en 1984 (Abgrall, 2005 : 19). Dès le début des années 80, l'organisation abordera des problématiques environnementales telles que les pluies acides, la pollution transfrontalière et la protection des eaux transfrontalières (Rausch, 1997 : 10-14), alors qu'au cours des années 90, une nouvelle problématique environnementale sur les enjeux liés au mercure devient centrale, soit.

Le début de la décennie 1990 correspond à un certain creux dans le développement de la CGNA-PMEC. D'abord, la crise économique de l'époque entraîne des coupures budgétaires dans le fonctionnement du secrétariat américain de la Conférence (Rausch, 1997 : 29). De plus, en 1991 et 1992, les conférences annuelles sont annulées, résultat à la fois du désintérêt de la part des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre à participer à l'événement, et du débat constitutionnel au Canada entourant l'échec du lac Meech et l'accord de Charlottetown. Les conférences annuelles reprendront en 1993, et la CGNA-PMEC retrouvera par la suite son élan, suite à l'adoption de deux plans d'action liés à l'environnement qui démontreront le leadership de la région sur ces enjeux, soit le plan d'action visant les pluies acides et celui visant le mercure. D'ailleurs, ces derniers seront applaudis partout en Amérique du Nord, servant par la suite de modèles à d'autres plans d'action nord-américains sur les pluies acides et le mercure.

Aujourd'hui, ce sont les enjeux climatiques et énergétiques qui sont au centre des préoccupations des premiers ministres et gouverneurs. Un plan d'action régional de lutte contre les changements climatiques est adopté en août 2001, quelques mois suivant le refus de l'administration Bush de ratifier le Protocole de Kyoto, avant même la ratification canadienne à celui-ci, devenant le tout premier plan d'action du genre en Amérique du Nord et même dans le monde. Des cibles de réduction régionales sont alors adoptées pour le court (stabilisation des émissions au niveau de 1990 pour 2010), moyen (réduction des émissions de 10 % sous les niveaux de 1990 pour 2020) et long terme (réduction entre 75 à 85 % sous les niveaux de 2001 pour l'année 2050). Ce plan d'action sera salué de par le monde et permettra de créer une « course vers le sommet » entre les États fédérés nord-américains.

Par la suite, en septembre 2008, un plan d'action sur les transports et la qualité de l'air est adopté par la CGNA-PMEC. Comme le secteur des transports demeure, avec la production d'énergie, l'un des principaux émetteurs de GES dans la région, il devenait essentiel que la Conférence s'y attarde davantage. En effet, les transports généraient un peu plus du tiers des émissions de GES de la région (Selin et Vandever, 2005, p. 367). Conscient des difficultés du plan d'action sur les changements climatiques à jouer seul un rôle à l'égard de réduction des émissions de GES provenant du secteur des transports, un plan d'action sur les transports et qualité de l'air a été adopté en septembre 2008, touchant divers secteurs comme la réduction des « véhicules-milles parcourus », une meilleure planification des terres (étalement urbain), les carburants, de même que le transport intermodal (CGNA-PMEC, 2008). En fait, par ce plan d'action, les parties prenantes souhaitent échanger leur expertise et développer des politiques communes au sein de la région, tout en respectant les particularités de chacun des États fédérés.

La CGNA-PMEC ne s'intéresse pas uniquement aux enjeux environnementaux. Elle a également créé dans les dernières années des groupes de travail sur la question des enjeux démographiques, touchant l'ensemble des parties prenantes, et s'est concentrée également sur

les liens économiques entre les États fédérés. Au surplus, l'énergie a pris une place considérable, que ce soit par rapport à l'exportation de celle-ci, ou en matière d'efficacité énergétique. En somme, les liens développés depuis 1973 font en sorte que cette organisation a permis d'institutionnaliser les échanges et de développer une coopération plus formelle et étroite entre les différents acteurs depuis plus de trente ans (Vannijnatten, 2006 : 7).

#### 4. Le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs

Le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs est aussi une organisation qui gère des enjeux transfrontaliers. Il est composé des huit États de la région des Grands Lacs, du Québec et l'Ontario, les deux plus importantes provinces canadiennes. Le développement économique de la région et la protection des Grands Lacs constituent les principaux objets de préoccupation des premiers ministres et gouverneurs membres de l'organisation. D'ailleurs, en 2005, une entente particulière sur la gestion des eaux transfrontalières est adoptée par les États membres du Conseil. Ces derniers s'entendent pour empêcher toute dérivation massive d'eau en dehors du bassin hydrographique des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent (Gouvernement du Québec, 2005).

La relation qu'entretiennent le Québec et l'Ontario avec les huit États des Grands Lacs demeure, sur le plan économique, très importante, d'autant plus que la région des Grands Lacs est responsable de plus de 42 % des surplus commerciaux du Québec pour l'ensemble des États-Unis (Institut de la statistique du Québec, 2009). Les liens avec ses partenaires des Grands Lacs restent donc primordiaux, d'autant plus qu'il s'agit d'un corridor commercial important (la voie navigable du Saint-Laurent).

#### 5. L'Alliance des États du sud-est des États-Unis et des provinces canadiennes

Plus récemment, en novembre 2007, un regroupement transfrontalier a vu le jour entre des États du sud-est des États-Unis et de provinces canadiennes souhaitant améliorer la coopération sur le plan économique entre les différentes parties prenantes. Cette organisation regroupe six États américains : Géorgie, Caroline du Sud, Caroline du Nord, Tennessee, Mississippi et Alabama et sept provinces canadiennes : Manitoba, Ontario, Québec, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador. Les objectifs clairement annoncés de cette organisation sont d'« accroître les échanges commerciaux, [de] promouvoir les investissements bilatéraux et [de] stimuler les échanges technologiques et scientifiques » (ministère des Relations internationales, 2009).

Les liens économiques entre le sud-est des États-Unis et le Québec sont substantiels. Le Québec exportait en 2008 vers ces États près de 6 milliards de dollars, alors qu'il importait de ces États environ 2,5 milliards de dollars (Institut de la Statistique du Québec, 2009). Ce surplus commercial est très significatif, d'autant plus qu'il correspond à 14,5 % des surplus commerciaux entre le Québec et l'ensemble des États-Unis. De plus, le sud-est des États-Unis est considéré comme étant l'une des régions ayant la plus grande croissance économique aux États-Unis, et cette alliance sert de facilitateur vis-à-vis de la promotion des opportunités d'affaires existantes, en plus de permettre d'en développer de nouvelles. L'intérêt du Québec pour cette région est capital.

Cette alliance ne possède pas de secrétariat; les premiers ministres et gouverneurs se rencontrent annuellement lors de conférences organisées de part et d'autre de la frontière. Les conférences ne sont toutefois pas réservées uniquement aux gouvernements. Ces rencontres

servent, au contraire, à faciliter les liens d'affaires entre les entreprises, tout comme entre les spécialistes et les scientifiques, en fonction des thématiques des conférences. Ainsi, des invitations sont lancées aux différentes entreprises de chaque État pour que celles-ci participent à la Conférence annuelle et développent des liens d'affaires dans les autres régions partenaires. La dernière conférence annuelle a eu lieu à Terre-Neuve-et-Labrador, comptait plus de 300 participants provenant tant du secteur des affaires que de représentants de gouvernements (Northway, 2009, p. 18).

#### 6. Le Québec et les États de l'Ouest américain

La région de l'ouest états-unien possède également des institutions régionales où les gouverneurs se rencontrent périodiquement. L'une des plus importantes organisations demeure le Western Governors' Association, qui regroupe à l'heure actuelle 19 États membres (The Western Governors' Association, 2008 : 2). Tout comme la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'Est du Canada, le Western Governors Association est un regroupement régional qui, bien qu'il soit officiellement fondé en 1984, est l'aboutissement de près d'un siècle de liens régionaux qui se sont développés à travers d'autres institutions régionales dont la Western Governors Conference (1947), la Western Regional Higher Education Compact (1950) et la Western Governors Policy Office (1977). Ce regroupement, représente un peu plus de 35 % du produit intérieur brut aux États-Unis, est donc d'une importance capitale pour le Québec, bien que celui-ci ne concerne que des États américains (Bureau of Economic Analysis, 2009).

Les principaux enjeux abordés par ce regroupement sont l'environnement, l'énergie, les transports, et bien sûr les aspects économiques découlant de relations particulières aux États membres. D'autres organisations transfrontalières ont également vu le jour dans la région de l'ouest américain, résultant de cette forte cohésion entre les États fédérés de la région, ce qui a permis aux États de coopérer au sein d'autres initiatives régionales. Notamment, la Western Climate Initiative (WCI) a vu le jour en février 2007, sous l'initiative du gouverneur californien Arnold Schwarzenegger. Les États impliqués souhaitent mettre en place un cadre réglementaire qui concernerait les émissions de gaz à effet de serre responsables des changements climatiques. Pour cela, ces derniers développent les bases d'un nouveau marché du carbone qui pourrait toucher un grand nombre d'États fédérés nord-américain. À l'heure actuelle, la WCI regroupe 11 États fédérés, et 14 États fédérés nord-américains agissent à titre d'observateurs, dont plusieurs États mexicains.

#### Paradiplomatie parlementaire

Enfin, ce n'est pas seulement au niveau exécutif que certaines provinces ont développé des liens transfrontaliers multilatéraux avec les États américains. Le Québec, par exemple, développe déjà depuis 1970 une paradiplomatie parlementaire avec les législatures états-uniennes. Des premiers liens sont initiés par la province lorsque celle-ci participe de façon occasionnelle aux rencontres du Council of State Governments. Puis, au cours des années 1990, le Québec adhère notamment au National Council of State Legislature, de même qu'au Council of State Government (Genest, 2007).

#### The Council of State Governments/Eastern Regional Conference

Le Council of State Governments (CSG) est une organisation multilatérale qui a vu le jour au cours des années 1930. Il s'agit pour l'essentiel d'une institution interparlementaire qui a

notamment pour mandat de développer une meilleure coopération interparlementaire et intergouvernementale, notamment grâce à l'échange d'information sur des problèmes communs, ainsi que par l'élaboration de programmes conjoints (Ministère des Relations internationales, 2009). Les 50 États américains sont membres du CSG. Cette organisation se décline par la suite en quatre regroupements régionaux où participent certaines provinces canadiennes. Il n'y a que le chapitre du sud qui ne possède pas de partenaires canadiens. Le Québec, quant à lui, est membre du chapitre de l'Est depuis 1990 et est devenu membre international du Council of State Governments en 1995, tout comme la province de l'Ontario (Genest, 2009 : 25; Assemblée nationale du Québec, 2009). Les membres du chapitre de l'Est s'intéressent à certains enjeux particuliers, dont l'agriculture, le développement économique, l'énergie, l'environnement et les transports (The Council of State Government Eastern Regional Conference, 2009).

### The National Conference of State Legislatures

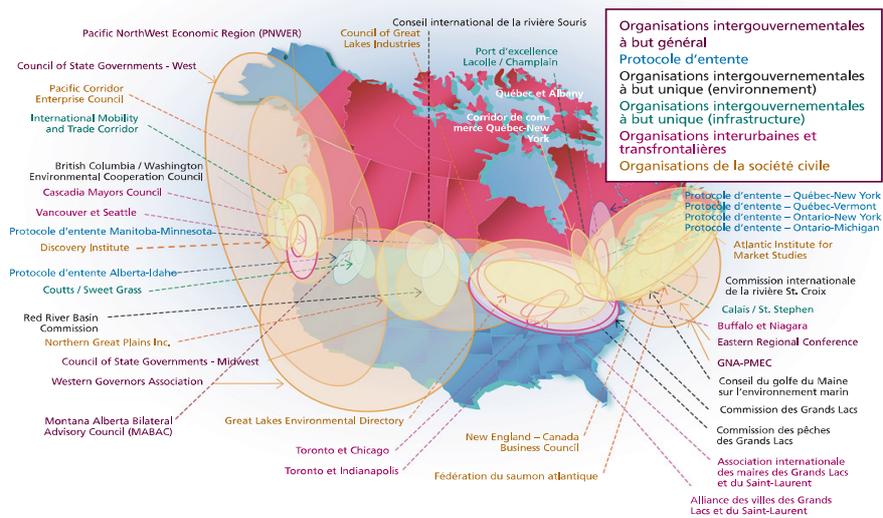
Le National Conference of State Legislatures est un organe interparlementaire bien présent aux États-Unis. Fondé en 1975, celui-ci offre une voix importante aux États fédérés à Washington (Assemblée parlementaire dans la francophonie, 2009). L'Assemblée nationale du Québec est devenue membre de cette organisation en l'an 2000, et est actuellement la seule législature hors États-Unis à être membre du Comité exécutif de l'organisation.

### Conclusion

La mondialisation, l'intégration régionale et l'interdépendance ont certainement favorisé une intensification des relations entre les provinces canadiennes, les États américains et mexicains depuis plus les années 1960-70. L'entrée en vigueur de l'ALE puis de l'ALENA n'a fait qu'accélérer les processus d'intégration régionale, puisque l'augmentation des échanges avec les États américains et mexicains (en particulier les États frontaliers) a obligé les provinces à se consulter et coordonner leurs actions avec leurs vis-à-vis pour régler des questions qui relèvent de leurs champs de compétence. L'énumération présentée plus haut ne prétend pas être exhaustive. Dans la figure plus bas, on peut voir l'importance des organisations transfrontalières entre le Canada et les États-Unis.

Il apparaît néanmoins nécessaire de mentionner que les différences observées entre l'Amérique du Nord et l'Europe demeurent substantielles sur le plan de l'intégration régionale. En fait, comme il s'agit d'organisations qui cherchent d'abord à partager de l'expertise et à développer des politiques volontaires, que ce soit dans le domaine économique, social ou environnemental, les liens développés entre les parties prenantes ne visent pas un partage de souveraineté et les relations sont et seront beaucoup plus superficielles que dans le cas de l'Union européenne.

**Figure 6. Quelques organisations et réseaux transfrontaliers**



Source : Gouvernement du Canada (2008), p.8.

## **Conclusion générale de l'étude**

Les cinq études de cas présentées dans ce rapport confirment une implication des autorités sub-étatiques dans les grands processus d'intégration continentale. Cependant cette implication dans les politiques de développement régional est très contrastée et repose sur des logiques parfois assez éloignées du modèle de l'Union européenne. Il est donc important à ce stade de dégager des paramètres synthétiques de comparaison avant d'envisager certaines préconisations.

### Un panorama contrasté

#### *Union européenne*

Les points forts du modèle européen en matière d'implication des autorités sub-étatiques dans les politiques de cohésion territoriale reposent sur une gouvernance partenariale et multi-niveaux qui contribuent à emboîter les politiques régionales, nationales et européennes. De ce point de vue, le développement régional a changé d'échelle dans l'Union européenne. Cependant, ce modèle reste très dépendant des modèles étatiques et l'implication des autorités sub-étatiques demeure très différenciée entre les grands pays d'Europe de l'Ouest et la plupart des nouveaux Etats membres. Par ailleurs, la crise économique qui frappe l'UE depuis quelques années renforce les Etats centraux qui cherchent à reprendre la main dans la mesure où ils sont en charge des grands équilibres macroéconomiques devenus décisifs au regard du pacte de stabilité et des déséquilibres internes à la zone euro. L'efficacité de la politique de cohésion sur la compétitivité des Etats membres, l'aggiornamento de ses objectifs et sa méthodologie sont donc plus que jamais à l'ordre du jour. L'implication des autorités sub-étatiques dans la mise en œuvre de la politique régionale dans un contexte de contrainte macro-économique croissante pose donc question. Toutes les régions et villes n'ont pas une capacité politique identique à bâtir des stratégies de développement, à mobiliser acteurs publics et société civile autour de coalitions territoriales de croissance.

#### *Amérique du Sud*

Les projets d'intégration continentale ou sub-continentale ne manquent pas en Amérique du Sud depuis les années 1960. Depuis la crise des années 2000, le développement régional et les asymétries territoriales semblent être au cœur des agendas de relance des projets d'intégration, comme l'illustrent les cas du Mercosur et de l'UNASUR. Cependant, l'analyse des outils de cohésion territoriale comme le FOCEM ou l'IIRSA souligne la prégnance de l'intergouvernementalisme dans la construction des priorités et la mise en œuvre des projets. Les acteurs sub-étatiques, en particulier les régions ou les Etats fédérés, sont peu ou pas présents dans les projets d'intégration. Deux explications à cela. Tout d'abord, les Etats unitaires dominent le continent sud-américain et sont réticents à donner du pouvoir à des régions en matière de développement territorial. Ensuite, lorsque les régions existent, notamment dans les pays de tradition fédérale (Brésil, Argentine), ces entités politiques sont peu engagées dans des stratégies de projection et d'intégration sub-continentale. L'intégration régionale ne constitue pas pour le moment un enjeu politique majeur pour les provinces argentines ou les Etats brésiliens. Seules, les grandes villes semblent avoir intégré cette nouvelle échelle d'action publique et ont investi dans un réseau politique, Mercociudades, dont la valeur ajoutée est aujourd'hui assez unanimement reconnue.

Influencées par le modèle européen, les dynamiques de l'intégration régionale en Amérique du Sud s'en distinguent donc par la prégnance d'un centralisme latent et, par conséquent, la domination d'un modèle de développement régional marqué par une politique de grandes infrastructures dont les autorités sub-étatiques ne sont que des acteurs secondaires.

### *Afrique*

La volonté affichée de certaines organisations d'intégration d'impliquer les autorités infra-étatiques dans les processus d'intégration ainsi que les stratégies mises en œuvre à cet effet sont certes salutaires, mais l'idéal est qu'elles soient associées au processus décisionnel au sein des organisations à l'image du dispositif mis en place dans le cadre l'UEMOA. Pour le moment, il est difficile de mesurer l'impact de la prise en compte des autorités infra-étatiques dans les processus d'intégration en Afrique en raison du fait que cette prise en compte est tardive. Par ailleurs la construction de l'intégration régionale à base non plus politique et économique mais territoriale, permet de croire qu'une Afrique sans frontières n'est plus une utopie. La généralisation de la coopération transfrontalière à l'ensemble du continent sous les auspices de l'Union Africaine et des CER, permet de créer les climats de confiance, de paix, de sécurité et de stabilité tant indispensable à l'accroissement des échanges, à la libre circulation des personnes et de biens. Soutenir la coopération transfrontalières surtout dans les espaces transfrontaliers, qui sont des zones potentielles d'intégration, mais également instables et à risque constitue une valeur ajoutée au processus d'intégration continentale et sub-continentale, optimisant le potentiel et minimisant le risque. Toute fois en raison de la diversité des acteurs et des organisations, des mécanismes de coordinations trouvent être trouvés pour éviter la dispersion des efforts et des ressources. L'expérience européenne sans être un modèle à reproduire, pourra être une source d'inspiration pour renforcer la coopération transfrontalière en Afrique.

### *Amérique du Nord*

L'intégration régionale et l'interdépendance ont certainement favorisé une intensification des relations entre les provinces canadiennes, les États américains et mexicains depuis plus les années 1960-70. L'entrée en vigueur de l'ALE puis de l'ALENA n'a fait qu'accélérer les processus d'intégration régionale, puisque l'augmentation des échanges avec les États américains et mexicains (en particulier les États frontaliers) a obligé les provinces à se consulter et coordonner leurs actions avec leurs vis-à-vis pour régler des questions qui relèvent de leurs champs de compétence. La dynamique des relations transfrontalières et la logique intégrative en Amérique du Nord sont cependant très différentes de celles qui s'observent en Europe. Alors que l'objectif de l'UE est de construire une union politique et économique, celui de l'ALENA est de mettre les bases d'une simple zone de libre-échange. Contrairement à l'UE, il n'existe pas d'instances supranationales et l'ALENA est gérée par les pouvoirs exécutifs et par l'entremise de rencontre annuelle des chefs d'État des trois pays. Le secrétariat de l'ALENA a un rôle minimaliste, tout comme les autres institutions. Au niveau des principes de bases, l'UE met un accent important sur le principe de convergence et de solidarité. Il n'y a rien d'équivalent dans l'ALENA, il n'y a pas de convergence recherchée, ni même de principe de solidarité. L'ALENA contrairement à l'UE ne possède pas d'institution comme le Comité des régions, il n'existe pas d'instance infranationale ou de dialogue multi-niveau. Les moyens d'influence des États fédérés sur le processus d'intégration en Amérique du Nord passent plus par des relations avec le gouvernement national et un rôle plus actif dans la politique étrangère de l'État. Les liens entre les États fédérés en Amérique du Nord sont ainsi plutôt faibles lorsqu'on les compare avec ce qui se

produit en Europe. Cette faible institutionnalisation de la coopération transfrontalière ne signifie pas que la mondialisation, l'intégration régionale et l'interdépendance n'ont pas favorisé une intensification des relations transfrontalières entre les provinces canadiennes, les États américains et les États mexicains. Les trois pays membres de l'ALENA sont en effet des régimes fédéraux où les États fédérés ont de nombreuses responsabilités constitutionnelles. Ce contexte est particulièrement favorable au déploiement de politiques internationales de la part des États fédérés, c'est-à-dire de para-diplomaties. Les États fédérés des trois pays membres de l'ALENA, à savoir, les dix provinces canadiennes, les cinquante États américains et les trente-deux États mexicains ont conclu de nombreuses ententes bilatérales et multilatérales, et ont mis sur pied des associations sub-nationales transnationales afin de répondre aux nouveaux défis communs. La croissance phénoménale des échanges de toutes sortes (commerciaux, capitaux, circulation des personnes...) a fortement poussé les États fédérés des trois pays à se consulter afin de traiter des problèmes qui relèvent de leur champ de compétences.

### Asie

Comme dans le cas américain, l'intégration régionale portée par l'ASEAN est très faiblement institutionnalisée en comparaison de l'UE. A une intégration régionale fortement institutionnalisée au sein des traités dans le cas de l'UE et articulée à une structure administrative complexe vient s'opposer une intégration régionale asiatique qui repose certes sur des traités entre États membres mais qui visent principalement à favoriser les échanges commerciaux à l'extérieur. Dans un cas, l'UE, les échanges s'opèrent de manière complexe au travers des circuits verticaux et horizontaux. C'est ce que l'on nomme la *multi-level governance* au sein de laquelle les régions ont toute leur place – fût-ce dans une tension constante avec leurs États centraux. Dans l'autre cas, l'ASEAN, les régions n'ont pas de place dans l'architecture politique ; les *politiques* sont étroitement centralisées. Il n'est pas question de décentralisation, en raison des risques de danger sur la centralité et l'unité de l'État : ainsi en va-t-il du grand nombre de minorités, des conflits ethniques et religieux, des mouvements sécessionnistes. L'État demeure centralisé et non démocratique à l'exception de la Thaïlande, qui demeure un État très centralisé et démocratique. Par ailleurs, à la « grande » politique du développement qui se fonde sur une stratégie (la cohésion économique, sociale et territoriale) adossée à une panoplie de stratégies orientées vers l'innovation et l'inclusion sociale soutenues par des fonds importants et des règles contraignantes de fonctionnements, vient s'opposer une absence de politique régionale générale. La politique de solidarité, territoriale et sociale, n'est pas comparable à celle de la Cohésion en Europe. La vision d'ensemble est manquante ; les outils et les fonds, également. On aurait tort pourtant de conclure de ces remarques à la seule primauté des échanges complexes dans l'UE et à leur absence dans le cas de l'ASEAN. Chacun des deux ensembles maille son territoire de configurations spatiales où les acteurs développent des stratégies économiques et politiques d'importance. Les « *growth poles* » à l'instar du GMS sont fondamentalement des « régions » politiques. Certes les centres y exercent leurs prérogatives – ne serait-ce que de manière négative en bloquant toute fluidité jugée indue à leurs périphéries. Mais ces « pôles » fonctionnent également comme des ressources pour les acteurs locaux qui y voient une opportunité pour accroître les échanges, légaux et illégaux. Les « corridors économiques » au final facilitent les échanges ; ces derniers s'accroissent ; au niveau global, la pauvreté décroît ; des territoires sont désenclavés, même si à un niveau micro, des interrogations demeurent sur la pertinence de certaines formes d'intégration et leur compatibilité avec d'autres, plus structurées.

### Paramètres de comparaison et préconisations

A partir de ce panorama, il est possible de dégager des paramètres d'explication de l'implication relative des autorités sub-étatiques. Le premier paramètre est la forme de l'intégration régionale. Dans les plus institutionnalisés (UE, Mercosur, Union africaine), les autorités sub-étatiques disposent d'une représentation institutionnelle ce qui n'est pas le cas dans les formes d'intégration basées essentiellement sur les échanges commerciaux.

**Tableau synthétique :** Les autorités sud-étatiques dans les processus d'intégration continentale

	Union européenne	ALENA	ASEAN	Mercosur	Union africaine
Formes de l'intégration continentale	Union économique et monétaire	Traité de libre-échange	Accords sectoriels	Marché commun inachevé	Union politique
Politiques de développement régional	Fonds structurels et programmes de coopération	Coopération frontalière ad hoc et corridors de commerce	Corridors de commerce	Fonds structurels et infrastructures transfrontalières	Coopération transfrontalière
Modalités d'implication des autorités sub-étatiques	Représentation institutionnelle et partenariat horizontal	Partenariat horizontal	Partenariat limité	Représentation institutionnelle et partenariat horizontal	Représentation institutionnelle et partenariat horizontal
Traditions étatiques	Décentralisation	Fédéralisme	Centralisation	Centralisation et fédéralisme	Faible décentralisation
Ressources des autorités sub-étatiques	Fortes	Fortes	Faibles	Asymétriques	Faibles
Implication des autorités sub-étatiques	Fortes	Fortes	Faibles	Faibles	Faibles

Ces formes d'intégration régionale diffèrent également en matière d'objectifs. Autant l'UE, le Mercosur et l'UE (ou l'UEMOA) affichent des objectifs de solidarité régionale et mettent en place des outils d'aménagement du territoire (d'efficacité variée), autant les l'ALENA et l'ASEAN ont exclu dans leurs objectifs tout interventionnisme économique ou territoriale. Cependant, les formes de l'intégration régionale ne sont pas une garantie a priori de l'implication des autorités sub-étatiques mais plus sûrement les ressources dont elles disposent et les traditions étatiques dans lesquelles elles s'insèrent. Ainsi, les autorités sub-étatiques en Asie, Amérique du Sud ou Afrique souffrent souvent de ressources faibles dues à des traditions centralisatrices ou à des ressources économiques défaillantes. A l'inverse, les Etats fédérés américains et les provinces canadiennes ont pu ces dernières années multiplier les accords bilatéraux de coopération parce ce qu'elles disposent des ressources juridiques et financières pour le faire. Ajoutons qu'en Asie ou en Amérique du Sud les Etats centraux gardent la main sur le développement régional via des grands projets d'infrastructures gérés selon des procédures intergouvernementales. Seules quelques régions urbaines semblent construire des régimes de croissance plus autonomes.

Au terme de l'étude, il est donc possible de dégager trois fortes préconisations à même de renforcer le rôle du FOGAR et plus largement celui des autorités sub-étatiques dans les processus d'intégration continentale et sub-continentale.

- Développer les liens de coopération avec les associations nationales et internationales de représentation des autorités locales et régionales
- Développer les liens entre les régions et les métropoles de croissance (régions urbaines, villes-régions)
- En lien avec les organismes internationaux, développer au sein du FOGAR une expertise sur le rôle des régions dans les politiques de développement et de cohésion territoriale

## **Bibliographie**

### **Union européenne**

- Bafoil, F, *L'Europe centrale et orientale, Mondialisation, européanisation et changement social*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.
- Doutriaux Y., *La politique régionale de la CEE*, Paris, PUF, 1991 ; Drevet (J.-F.), *Histoire de la politique européenne d'aménagement du territoire*, Paris, Belin, 2008.
- Hooghe L., Marks G., *Multilevel governance and European integration*, Lanham, MD Rowman and Littlefield, 2001.
- Keating (M.), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, London: Edward Elgar, 1998.
- Lepasant G., « Comment renforcer la contribution des fonds structurels à la croissance et à la compétitivité ? Quelques pistes de réflexion », Réseau Coesionet, DATAR-CERI, 2011.
- Pasquier R., *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Rennes, PUR, 2004.
- Pasquier R., Perron (2008), « Régionalisme et régionalisation dans une Europe élargie : les enjeux d'une comparaison Est/Ouest », *Revue d'études comparatives Est/Ouest*, 39 (3), p. 5-18.

### **Amérique latine**

- d'Arcy F., 2005, « Les perspectives politiques du Mercosur : comparaison avec l'Union européenne », *Droit et société*, n°59, p. 19-37.
- Artigas A., *Amérique du Sud : les démocraties inachevées*, Paris, Armand Colin, 2005.
- Artigas A. (dir), *L'union fait la force : l'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud* », *Notre Europe*, Etudes et recherches n°54, 2006.
- A. Artigas, « Intégrer le développement, développer l'intégration. L'IIRSA à l'épreuve du projet d'intégration ferroviaire Chili-Argentine », CERI, Réseau Coesionet, 10 avril 2012.
- Bittarello L. Morgado L. F. G. (2009) « Assimetrias de Mercado e o papel do Focem na consolidação do Mercosul », OPALC, Paris.
- Caetano G., (dir.), *Mercosur: 20 años*, CEFIR, Universidad de la Plata, 2011.
- Cesarin S., (2008) *Los nuevos escenarios de integración en asia y América latina y el Caribe: la ASEAN y el MERCOSUR desde una perspectiva comparativa*”, in

Lambade P., Kochi S. Ruiz J., *Del regionalismo latino-americano a la integración interregional*. Madrid. Fundación Carolina Sigo XXI, 2008.

- Cités et gouvernements locaux unis, *La décentralisation et la démocratie dans le monde*, Premier rapport mondial, 2007.
- Hoste A., "Towards a mercosur regional development fund ? Transferring European Union experience", Phd, University of Birmingham, 2003.
- Sribman A. D. (2008), « El fondo de convergencia estructural del Mercosur. Promesas, liderazgos y desafíos », Master en estudios latinoamericanos, Universidad de Salamanca.

### Afrique

- ENDA-DIAPOL,-CRDI-KARTHALA (2007), Les dynamiques transfrontalières en Afrique de l'Ouest, Karthala.
- CEDEAO, UEMOA(2006), Intégration régionale, Croissance et Réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest : Stratégie et plan d'action, Abuja 2006.
- Rapport mondial sur le développement humain, PNUD, 2011.
- UEMOA (2003), Document-Cadre d'Orientations Générales de la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire de l'UEMOA, Commission UEMOA.
- Rapport consolidé des réunions consultatives de Lusaka et d'Accra, présenté à la réunion des experts gouvernementaux sur la rationalisation des CER, tenue du 27 au 31 mars 2006 à Ouagadougou.
- Note de présentation du Programme Communautaire de Développement, Commission de la CEDEAO.
- Note de synthèse sur le Programme Frontière de l'Union Africaine et les modalités de sa mise en œuvre, Union Africaine, juin 2007.
- Christelle ALERGNE, Quelle intégration régionale pour l'Afrique de l'Ouest, communication de la XLème Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française sur le thème "Convergence et disparités régional au sein de l'espace européen", Bruxelles 1,2et 3 septembre 2004.
- Secrétariat Exécutif de la CEDEAO (2005), Programme d'Initiatives Transfrontalières 2006-2008.
- Le concept de « pays-frontière » dans le processus d'intégration sous-régionale ouest-africaine, Résultats du séminaire de Sikasso (Mali) du 2-7 mars 2002.

- Coopération transfrontalière et Programme d'Initiatives Transfrontalières de la CEDEAO, Résumé analytique et aide-mémoire, Département de la libre circulation des personnes et des biens, Commission de la CEDEAO, Abuja, Novembre 2009.
- Traité instituant la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- Traité instituant l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
- Traité constitutif de l'Union Africaine
- Acte Additionnel N°01/98 instituant un Fonds structurel dénommé " Fonds d'Aide à l'Intégration Régionale des Etats membres de l'UEMOA"
- Acte Additionnel N°03/2004 du 10 janvier 2004 portant adoption de la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire de l'UEMOA.
- Acte Additionnel N°02/CCEG/UEMA du 21 mai 2011 portant création du Conseil des Collectivités Territoriales de l'UEMOA.
- Règlement 01/99/CM/ UEMOA du 26 janvier 1999 fixant les modalités d'intervention et de gestion du Fonds d'Aide à l'Intégration Régionale des Etats membres de l'UEMOA.
- Déclaration sur "Le Programme Frontière de l'Union Africaine et les modalités de sa mise en œuvre".

### Asie

- Acharya, Amitav, 2001, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, London, Routledge, (new edition in 2009)
- Beeson, Mark, 2007, *Regionalism and Globalization in East Asia. Politics, security and economic development*. Palgrave
- Bafoil François, 2012, *Capitalismes émergents. Economies politiques comparées en Europe central et en Asie du Sud – Est*, Presses de Sciences Po (septembre)
- Beeson Mark, 2009, *Institutions of the Asia – Pacific, ASEAN, APEC and beyond*, Routledge,
- Boisseau du Rocher, Sophie, 2010, *L'Asie du Sud – Est prise au piège*, Perrin
- Busser, R. 2008, *Detroit of the East? Industrial upgrading, Japanese car producers and the development of the automotive industry in Thailand*, Asia Pacific Business Review, Vol.14, No.1, pp. 29-45
- Dent, Christopher., *East Asian Regionalism*, London, Routledge, 2008

- Dent, Christopher M. "The Eurasia Economic Axis: Its Present and Prospective Significance for East Asia." *The Journal of Asian Studies* 60.3 (2001): 731-59. Print.
- Deyo Frederic C. (edit by) *The Political Economy of the New Asian Industrialisation*, 1987, Cornell University Press
- Logewie, J. The role of Japanese companies, *Journal of the Asia Pacific Economy*, pp. 204-233
- Nesadurai, Helen E. S. 2003, "Attempting Developmental Regionalism through AFTA ; The Domestic Sources of Regional Governance" in *Third World Quarterly*, vol. 24, n°2 pp. 225 – 253
- Pempel, J-T. (ed.), *Remaping East Asia, the construction of a region*, Ithaca (NY): Cornell University Press, 2005;
- Rodan, Garry Kevin Hewison, Richard obison, 2001, *The Political Economy of South east Asia. Conflicts crises and change*, 2d edition, Oxford University press.
- Solingen, Etel. "Southeast Asia in a New Area: Domestic Coalitions from Crisis to Recovery." *Asian Survey* 44.2 (2004): 189-212. Print.
- Tarling, Nicholas. *Southeast Asia a Modern History*. South Melbourne: Oxford UP, 2001.
- Thai Automotive Initiative < [http://www.thaiauto.or.th/index\\_eng.asp](http://www.thaiauto.or.th/index_eng.asp) >

### Amérique du Nord

- ABGRALL, Jean-François (GOUVERNEMENT DU CANADA). « A Survey of Major Cross- Border Organizations Between Canada and the United States », Working Paper Series 009, Policy Research Initiative, October 2005, 50 p.
- ALDECOA, Francisco et Michael KEATING (1999). *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subétatique Governments*, Frank Cass Publishers, Londres.
- ANDERSON, George (2010).Le Fédéralisme: Une introduction. In Forum des Fédérations, Forum des Fédérations, En ligne].<http://www.forumfed.org/fr/federalisme/primerbook> (Page consultée le 20-11-2011).
- ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC (2009).L'Assemblée nationale du Québec □hôte du Council of State Governments en 1999 : □plus de 1500 délégués participeront à cette activité d'envergure internationale,[[http://www.assnat.qc.ca/fra/communiques/1997comm\\_75.htm](http://www.assnat.qc.ca/fra/communiques/1997comm_75.htm)] consulté le 20 septembre 2009.
- ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DANS LA FRANCOPHONIE (2009).La vie des Assemblées dans l'espace francophone, [<http://recueil.apf.francophonie.org/spip.php?article.1795>], consulté le 20 septembre 2009.

- CONFÉRENCE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU Canada (2001), Plan d'action sur les changements climatiques 2001, CGNA-PMEC, Août 2001, 21 p.
- CONFÉRENCE DES GOUVERNEURS DE LA NOUVELLE-ANGLETERRE ET DES PREMIERS MINISTRES DE L'EST DU Canada (2008). Plan d'action sur les transports et la qualité de l'air 2008, CGNA-PMEC, septembre 2008, 22 p.
- CONKLIN, D. (1997) « NAFTA: Regional Impacts », in M. Keating et J. Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, London and Portland, Frank Cass publisher.
- CORNAGO N. (2000), "Exploring the global dimensions of paradiplomacy. Functional and normative dynamics in the global spreading of subétatique involvement in international affairs", Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hanover, Germany, October 2000.
- DANSEREAU, Serge (1993). « L'Ontario songe à contester la constitutionnalité de l'ALENA », in *La Presse*, 9 août 1993, p.C-1.
- DEHOUSSE, Renaud (1991). *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, Bruylant.
- Fry E. H. (2005). « Reflections on Québec-U.S. Relations », Texte présenté dans le cadre de la conférence intitulée : « Les relations internationales du Québec depuis la doctrine Gérin-Lajoie : 1965-2005 », Université du Québec à Montréal, mars 2005.
- FRY, E.H. (1998). *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, New York, A Council on Foreign Relations Book.
- GENEST, Hugo(2007).La « paradiplomatie parlementaire » Cerner le particularisme de l'Assemblée nationale du Québec, Mémoire présenté à la Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale du Québec, 71 p.
- GOSSELIN, G., et G. MACE (1996). « Souveraineté et mutation de territoire : le cas canadien », dans J.-P. AUGUSTIN (dir.), *L'institutionnalisation du territoire au Canada*, Montréal et Bordeaux, Université de Montréal et Université de Bordeaux.
- GOSSELIN, Guy et Gordon MACE (1996). « Souveraineté et mutation de territoire : le cas canadien », dans J.P. Augustin (dir.), *L'institutionnalisation du territoire au Canada*, Montréal et Bordeaux, Université de Montréal et Université de Bordeaux.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (2005). Agence de promotion économique du Canada atlantique, 2005, *The Emergence of Cross-Border Regions: Interim Report*, Ottawa, Gouvernement du Canada, Novembre.
- GOUVERNEMENT DU CANADA (2008), *L'émergence de régions transfrontalières entre le Canada et les États-Unis*, Ottawa, Éditeur officiel, 94 pages.

- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, 2005, Signature de l'Entente sur les eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Une entente internationale au service du développement durable du Bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent : Communiqué de presse, 14 décembre.
- HOOGHE, Liesbet et Gary MARKS (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford, Rowman & Littlefield, 249 p.
- HOOGHE, Liesbet et Gary MARKS (1996). "Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union", in *Publius*, 26:1, Winter
- INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC (2009). Commerce international en ligne, [[http://diff1.stat.gouv.qc.ca/hkb/index\\_fr.html](http://diff1.stat.gouv.qc.ca/hkb/index_fr.html)], consulté le 12 septembre 2009.
- KEATING, Michael (1996). "Les provinces canadiennes dans la concurrence interrégionale nord-américaine", Richard Balme, *Les politiques du néo-régionalisme. Action collective régionale et globalisation*, Paris, Économica.
- Kincaid J. (1999). « The International Competence of US States and Their Local Government », in Aldecoa F. and Keating M., *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Frank Cass Publishers, Londres.
- KUKUCHA, Chris (2008), *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*, Vancouver, UBC Press.
- LUBIN, Martin. « The Rourinization of Cross-Border Interactions », *States and provinces in International Economy*, sous la direction de Douglas M. GROWN et Earl H. FRY, [s.l.], University of California, 1993, p. 145-166.
- MICHELMANN H.J., and SOLDATOS, P. (1990), *Federalism and International Relations, The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press.
- MICHELMANN, H., (2009) (ed.) *Foreign Relations in Federal Countries*, McGill-Queen's Press, 2009.
- MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES (2009). Relations bilatérales et régionales, Ministère des Relations internationales, [[http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/rerelations\\_quebec/ameriques/amerique\\_du\\_nord/usa/resume.asp](http://www.mri.gouv.qc.ca/fr/rerelations_quebec/ameriques/amerique_du_nord/usa/resume.asp)], consultée le 12 septembre 2009.
- NORTHWAY, Wally (2009). « SEUS-CP événement yields quick results », *The Mississippi Business Journal*, Vol. 3, 17 Août 2009.
- PAQUIN, Stéphane (2004). *Paradiplomatie et relations internationales*, Bruxelles, PIE Peter-Lang.
- PAQUIN, Stéphane (2010). « Federalism and Compliance with International Agreements: Belgium and Canada Compared », *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (2010), pp.173-197. (reproduit dans David Crikemans (dir.) *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Brill, 2011).

- PAQUIN, Stéphane et Annie CHALOUX (2010) « Paradiplomatie multilatérale du Québec aux États-Unis », avec Annie Chaloux, dans Guy Lachapelle (dir.), *Le destin américain du Québec : américanité, américanisation et anti-américanisme*, Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 293-311.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (2011). *Down to Earth : Territorial Approach to Climate Change*, [En ligne], Programme des Nations Unies pour le développement, 2011, 18 p.,
- RAUSCH, Ulrike (1997). *The Potential of Transborder Cooperation: Still Worth a Try. An Assessment of the Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers*, Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University, 1997, 51 p.
- SELIN, Henrik et Stacy D. VANDEVEER (2005). « Canadian-U.S. Environmental Cooperation: Climate Change Networks and Regional Action », *The American Review of Canadian Studies*, été 2005, p. 353-378.
- THE COUNCIL OF STATE GOVERNMENT EASTERN REGIONAL CONFERENCE, *Policy Areas*, [<http://www.csgeast.org/content.asp?pageID=2>], consulté le 20 septembre 2009.
- THE WESTERN GOVERNORS' ASSOCIATION. *2008 Annual Report*, Jackson Hole, Wyoming, 29 juin au 1<sup>er</sup> juillet 2008, 12 p.
- TOMBLIN, Stephen G. (2003). « Conceptualizing and Exploring the Struggle over Regional Integration », *Regionalism in a Global Society: Persistence and Change in Atlantic Canada and New England*, sous la direction de COLGAN, Charles S. et Stephen G. TOMBLIN, Broadview Press, 2003, p. 79-105.
- VANNIJNATTEN, Debora L (2006). « Towards Cross-Border Environmental Policy Spaces in North- America: Province-State Linkages on the Canada-U.S. Border », *AmeriQuests*, vol. 3, n°1, p. 1-19.

## Annexe

### Amérique du Nord : TABLEAU COMPARATIF UE-ALENA

	Union européenne	ALÉNA
Objectifs	<p>Objectif : <b>union politique et économique</b></p> <p>Zone de libre-échange            + Union douanière            + Marché commun            + monnaie unique et politique monétaire commune et convergence des conditions économiques</p>	<p>Objectif : <b>zone de libre-échange</b> avec libre circulation des biens et services.            Est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier -94.</p> <p>- Éliminer les barrières douanières            - Augmenter et protéger les investissements directs étrangers            - Adopter des procédures communes de résolution de différends commerciaux</p>
Supranationalité	<p><b>Instances politiques communes et supranationales</b></p> <p style="text-align: center;">Conseil européen            (chefs de gouvernements et Min. des affaires étrangères)            Commission européenne (commissaires nommés par les gouvernements membres)            Parlement européen (élu au suffrage universel direct)            Cour de justice</p>	<p><b>Pas d'instances supranationales</b></p> <p>Processus géré par les pouvoirs exécutifs</p> <p>Rencontres annuelles des chefs de gouvernement (existe seulement depuis le sommet de Waco en mars 2005) + groupe adviseur de 30 gens d'affaires + groupes de travail de fonctionnaires</p> <p>Secrétariat de l'ALÉNA – rôle minimaliste            Tribunaux spéciaux <i>ad hoc</i> pour les différends commerciaux</p> <p>Commissions de coopération dans le domaine de l'environnement et du travail. Rencontres ministérielles. Les commissions promeuvent l'application des lois du travail et environnementales nationales et étudient les problèmes qui prévalent. N'élaborent pas de normes contraignantes.</p>
Principes de base	<p>Principes de <b>convergence et de solidarité</b> sont fondamentaux            Convergence est recherchée : au niveau des revenus, des taux de chômage et des niveaux de vie, des niveaux de déficit</p>	<p>À chacun son territoire. Pas de convergence recherchée, ni de principe de solidarité, sauf l'espoir que l'ouverture des frontières générera une amélioration du bien-être général</p> <p>Pas de mécanismes de transferts financiers pour contrer les effets des écarts de développement. Pourtant, les écarts de</p>

	Un des moyens adoptés : Fonds de cohésion et fonds structureux	développement sont encore plus importants en AN que ceux qui prévalaient en Europe (du moins avant l'élargissement).
Dialogue multi-paliers	<b>Comité des régions</b> de l'UE	<b>Pas d'instance 'intranationales'</b> (ou intrafédératives). Co-existence des structures parallèles sans liens structurels.  Pas de dialogue institutionnalisé entre les divers paliers gouvernementaux bien que leurs champs de juridiction soient parfois concernés.
Rapprochement entre les populations	Construction d'un <b>sentiment d'appartenance</b> des citoyens au continent européen  Moyen : Mobilité académique (ERASMUS et SOCRATES) avec système de reconnaissance des crédits et soutien financier  Promotion de l'apprentissage des langues européennes	Absence de soutien des gouvernements en regard de la mobilité dans le domaine de l'éducation  Érection d'un mur à la frontière américano-mexicaine et renforcement des contrôles frontaliers  Absence de mesure de soutien à l'apprentissage des langues officielles nord-américaines
Circulation des personnes	<b>Libre circulation des personnes et des travailleurs</b>	La tendance est bien plutôt à la limitation de la circulation des personnes.  Seuls certains types de travailleurs et un nombre limité de ceux-ci peuvent s'établir temporairement sur le territoire d'une autre Partie et peuvent circuler plus facilement au sein de l'ALÉNA.  Imposition par le Canada en juillet 2009 de visas aux ressortissants mexicains.  Échec de l'adoption d'une réforme sur l'immigration par l'ex-président W. Bush, apparaît dans le programme d'Obama mais le contexte est pour le moins défavorable.

Source : Christine Fréchette