



Datar



COESIONET
RESEAU D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LA COHESION ET LES TERRITOIRES EN EUROPE

Intégrations régionales et Développements Economiques et Politiques en Asie du Sud-Est

Note 2

Comment penser l'intégration régionale en Asie du Sud – est ? Identité régionale, Accords de commerce et Institutions financières

François Bafail

Directeur de recherche au CNRS / CERI
Francois.bafail@sciences-po.fr

Novembre 2012



Ce programme est co-financé par l'Union Européenne dans le cadre d'Europ'Act.
L'Europe s'engage en France avec le Fonds européen de développement régional

Cette note traite de trois aspects de l'intégration régionale : les valeurs et les identités partagées (I) ; les accords de commerce (II) ; les institutions financières (III).

La première concerne l'identité historique de cette région asiatique. La question est de savoir si l'histoire du long terme fournit des clés de compréhension de l'intégration régionale aujourd'hui. A défaut de disposer d'une identité historique formelle – à l'instar de l'UE – l'Asean parvient-elle à en forger une au travers de ses institutions ?

C'est la question du commerce intra régional et celle des institutions financières communes qui sont soulevées. La question du commerce renvoie à la problématique de la convergence ou de la divergence sous l'effet des accords de commerce signés au sein de l'Asean.

Une première approche – fonctionnaliste – postule que plus il y a d'accords et plus l'intégration s'opère grâce à la structuration des procédures et l'homogénéisation des méthodes et processus de développement.

Une deuxième à l'opposé de la première, affirme que la multiplication des accords renforce la compétition entre Etats, invités en l'absence d'un cadre commun librement consenti, à défendre leurs avantages comparatifs.

L'intérêt de considérer l'angle commercial intra Asean est sur ce point de renouveler l'examen des deux positions qui structurent théoriquement le champ : d'un côté, l'approche constructiviste qui postule un accroissement de l'intégration sous l'effet des avancées par étapes, de l'autre l'approche réaliste pour laquelle prime le niveau étatique et seulement lui.

Quant à la question des institutions financières, elle renvoie à la capacité de l'Asean à promouvoir une institution susceptible d'abonder les besoins financiers de ses membres quand ils font face à une crise, à l'instar de celle de 1997 dont l'Initiative de Chiang Mai procède, ou celle de 2008. Se trouve posée la question des relations avec les grandes institutions bancaires internationales, et la possibilité de l'Asean de s'en affranchir.

I. Identité régionale

La question de l'identité régionale est très délicate. Qu'est-ce qu'en effet que l'identité régionale. Est-ce :

Le partage d'une langue¹ ? d'une religion ? Mais laquelle dans le cas du sud est où domine une grande pluralité de croyances ?

Le partage d'une histoire commune ? Mais laquelle, compte tenu de la longue et destructrice période du colonialisme ?

Le partage de valeurs communes ? Mais comment penser leur désajustement avec les pratiques autoritaires de régimes actuels, peu légitimes ?

Ou encore d'institutions collectives ? Dans ce cas, l'ASEAN peut-elle prétendre représenter le ferment de l'identité à venir du Sud – Est asiatique ?

La communauté sud – est asiatique ne semble pas trouver dans ses différentes manifestations culturelles (histoire ou religion) le ferment de son identité. Dans ces conditions peut-on penser qu'elle puisse la forger par le biais des différentes pratiques qu'elle met en œuvre, notamment au travers des innombrables comités et forum où se retrouvent les élites de la région ou par l'intermédiaire de ses politiques communes ?

Commençons par examiner quelques arguments historiques (I) pour comprendre la complexité d'une dynamique qui emprunte son originalité à trois sources : le nationalisme (II), un modèle extérieur (III), des valeurs propres (IV).

I. Valeurs et identités

Ecartons d'emblée l'axe de la religion. Aucune communauté ne semble se dégager du grand pluralisme religieux propre à l'Asie du Sud – est traversée par le Bouddhisme (d'origine Théravada notamment dans les pays du Mékong) comme par l'Islam (notamment en Indonésie, Malaisie et à

¹ Selon Benedict Anderson, « le facteur de loin le plus important, en matière de langues, c'est leur capacité à engendrer des communautés imaginées, à construire effectivement des *solidarités particulières* » p. 38

Brunei, ainsi qu'en certaines régions sud de Thaïlande) et dans une moindre mesure le confucianisme (Vietnam, Singapour), ou encore le catholicisme (les Philippines ainsi que de nombreuses communautés dans la région du Mékong). Examinons plutôt si l'histoire est une matrice d'identité pour les pays du Sud – est asiatique (comme elle peut l'être pour l'UE par exemple).

1. L'Histoire

La période coloniale n'est pas parvenue à unifier la région sous une représentation commune. L'empire Britannique et son « *White Man Burden* », tout comme l'empire Français et sa « *Mission Civilisatrice* » ou encore l'empire néerlandais avec sa « *Mission éthique* » n'ont rien laissé de solide qui traduise une communauté de culture partagée. Au contraire, l'exploitation systématique des ressources naturelles et humaines encadrées dans des organisations du travail iniques ont contribué à un rejet massif de la présence étrangère.

Les Japonais auraient pu largement bénéficier de ce sentiment de rejet et créer une communauté asiatique. Or, le programme nippon visant la création d'une « *aire de co -prospérité asiatique* » s'est vite traduit par une exploitation impérialiste forcenée. Elle a conduit à la constitution de citoyens de seconde zone de l'empire nippon, et à son rejet rapide de la part des populations asservies à l'effort de guerre.

Plus tard, les Américains, reprenant la vision des Français ont échoué à créer une identité indochinoise dans le bassin du Mekong, en raison de la généralisation de la guerre et de la destruction des milieux humains et naturels.

Les communistes ont tout aussi peu réussi à faire germer ce sentiment identitaire, d'autant que la tentative a été placée sous l'autorité du Vietnam, pays traditionnellement perçu comme ayant des vues impérialistes sur ses voisins, enclins à lui préférer d'autres patrons, notamment Thaï ou étrangers. Dans ces conditions la question est de savoir si l'Asean peut réussir là où tous les étrangers sans exception ont échoué.

La région du Mékong, une construction étrangère

Les Français ont placé leur représentation d'une construction régionale sous l'égide des Vietnamiens. Ils ont composé le staff administratif de toutes les bureaucraties du Mékong pour mettre en œuvre un programme de construction de ponts, de routes et de lignes de chemin de fer qui devaient permettre de mieux relier la région du Mékong à la Chine. Par ce biais, la France poursuivait le vieux rêve des fondateurs, Mouhot et Granier². Or, Ce programme a connu plusieurs avatars.

D'abord avec les Américains qui ont repris le flambeau de l'unification du Mékong en lançant dans les années 1950 et 60 l'idée d'un programme Mékong articulé à des liaisons de transports et des barrages. Ce vaste plan d'infrastructures devait relier le Nord et le Sud d'un côté, et l'Ouest et le Sud, de l'autre. L'objectif est de sécuriser l'approvisionnement des pays riverains (non communistes) en électricité.

A compter de leur victoire en 1975 les Vietnamiens vont essayer d'unifier sous leur égide le Laos et le Cambodge. Ils vont partiellement y réussir avec les plans d'amitié de 25 ans signés avec le Laos en 1977 et avec le Cambodge en 1979. Après 1979, date du début de l'occupation du Cambodge par le Vietnam, ce dernier entend devenir le grand ordonnateur de l'intégration régionale. L'ambition régionale des Vietnamiens héritière des coloniaux Français qui les avait largement privilégiés dans sa politique coloniale, trouve sa fin dans les accords de Paris en 1991 quand est mis un terme à l'occupation du Cambodge. Ces accords, selon Pomonti, marquent la fin de l'Indochine³.

Enfin l'Asean à compter des années 1990, se lance dans une politique de construction de plusieurs zones de croissance (pôles de croissance) et par leur biais entend développer les infrastructures facilitant le commerce. La Banque asiatique du développement (ADB) est le bras armé de cette vision intégratrice. Elle lance son programme de grands projets d'infrastructures concernant les transports,

² Osborne, Mekong ref.

³ Ronald Bruce St John, 2006, *Cambodge, Laos and Vietnam, Revolution, Reform and Regionalism in Southeast Asian* Routledge, p. 191

l'énergie, les télécommunications, le commerce entre la Malaise, l'Indonésie, les Philippines et les pays du Mékong (voire note 3). En 2001, devant la montée des critiques, notamment des associations de défense de l'environnement de la région du Mékong, elle cherche à atténuer les effets désastreux de cette politique infrastructurelle. Elle cherche alors à promouvoir un développement plus harmonieux prenant en compte les ressources humaines, l'environnement, etc.

Une mention spéciale doit être faite du Japon. La note 4 de cette série, qui traite des relations sino – japonaises dans le Sud-est asiatique et notamment la région du Grand Mékong, se penche plus précisément sur ce thème. Qu'il nous suffise ici de dire, dans le cadre d'une réflexion sur les identités régionales, que le Japon a joué un rôle considérable en matière politique et économique, durant le demi-siècle qui a suivi la fin de la 2de guerre mondiale. Il a représenté une alternative économique et politique aux pays non communistes de l'Asie du Sud-est en adossant le capitalisme de marché nippon très développé à un régime politique autoritaire (fût-il démocratique). De très protectionniste au départ, le modèle de ce capitalisme politique s'est ensuite ouvert dès la moitié des années 1980, sous la pression américaine, aux autres pays du sud - est asiatiques, par les investissements directs et l'aide au développement. Le Japon est devenu le modèle par excellence pour les Etats du Sud – est. Or, pareil mimétisme s'est largement accommodé de la représentation d'un nationalisme, souvent exacerbé.

2. Le nationalisme. Repenser l'histoire pour la communauté présente

La question de l'identité se pose en rapport avec le nationalisme, force intégratrice à la fois de la tradition qu'elle renouvelle, et de la modernisation qu'elle affirme. Pour Benedict Anderson, l'émergence du nationalisme asiatique est le produit de la construction / reconstruction d'une communauté (imaginée / imaginaire) qui se fonde sur la conjonction de plusieurs phénomènes : d'abord, la généralisation du capitalisme au 19ème siècle et la pénétration des moyens de transports et des communications. Ils vont permettre la jonction de territoires jusque là sans guère de liens entre eux. Ensuite, l'extension concomitante du colonialisme et de son processus unificateur et centralisé, en matière éducative et bureaucratique notamment ; enfin, les vastes migrations d'étudiants et de fonctionnaires d'un bout à l'autre des vastes empires⁴. Avec la dissémination de l'éducation, des modèles se diffusent dont les futures élites indigènes s'emparent. C'est l'histoire des nations et de leur formation qui circule. Par ce moyen les jeunes élites tirent des enseignements des différents ouvrages, que par ailleurs la censure colonialiste essaie de bannir. Une lutte intense se joue entre d'un côté un enseignement qui diffuse les « grandes » valeurs occidentales – la liberté, l'indépendance et l'universalité - et fait germer ces valeurs au sein des populations locales étudiantes, et de l'autre, les politiques strictes d'encadrement de la culture, et pour finir la limitation des emplois à la sortie, d'où sont exclus tous les indigènes des postes à responsabilité. Ainsi s'opère selon Anderson une uniformisation des références et la « convergence » des comportements via la diffusion d'une même langue au travers des journaux, de la présence coloniale et (surtout) de l'éducation.

L'Etat souverain et les valeurs privées

Par ailleurs, si l'identité se pense en rapport à l'Etat ce dernier se pense en fonction des trajectoires coloniales dans lesquelles il s'inscrit et dont il s'affirme être le dépassement. L'Etat attendu doit combiner à la fois les dimensions de la tradition – celle du village et des valeurs familiales et ceux de la modernisation, entendue comme la négation du retard, selon les termes coloniaux. Cette unité se

⁴ L'Indonésie se distingue sur ce point de l'Indochine ; En Indonésie, les étudiants qui étudient dans toutes les écoles de l'archipel et se retrouvent pour une minorité à Batavia et pour une encore plus petite minorité en métropole à Amsterdam ou Leyde, se retrouvent ensuite disséminés dans les postes bureaucratiques de la colonie. Au contraire, en Indochine, on note une nette différence entre les vietnamiens privilégiés avec les deux grands lycées de Hanoi et de Saigon, par rapport à leurs homologues du « Laos » et du « Cambodge » qui d'une part sont formés dans des collèges de moindre valeur et ensuite ne peuvent trouver un job que dans leur aires d'origine

retrouve dans l'affirmation du nationalisme qui opère la liaison entre la nation contre l'occupant colonial, et l'Etat dans les termes de la souveraineté nationale et le choix des autorités qui doivent être en étroit contact avec le peuple. C'est la « Thai democracy » à la Sarit ou la « Guided Revolution » de Suharto ; c'est encore la décision de Lee Kuan Yew d'imposer le mandarin à la population singapourienne, alors même qu'a peine 5% d'entre elle ne le parle⁵. Mais ce faisant, l'Etat entend défendre les valeurs faites de respect de la famille, animée de l'esprit collectif, soumise à l'autorité des chefs, toutes valeurs qui sont à l'opposé de celles de l'Occident, dénoncé comme égoïste, irrespectueux de la tradition, décadent.

Or, c'est justement pour cette raison que d'autres observateurs mettent en question les valeurs asiatiques revendiquées par les élites, au motif qu'elles sont en parfaite contradiction avec les régimes en vigueur. Loin d'être le ciment de l'intégration régionale, ces valeurs ne sont que de faibles paravents pour masquer l'impérialisme d'individus à la tête de dictatures impitoyables. Dans ces conditions, l'Asean joue le rôle fondamental d'une protection des régimes iniques en interne, grâce à la garantie de l'ouverture en externe qu'elle opère par l'intermédiaire des accords de commerce. Le « développementalisme régional ouvert » s'inscrit dans la trajectoire d'un capitalisme domestique sauvage. C'est la problématique de la force des faibles qui est soulevée. C'est celle de l'Asean.

L'ASEAN. La problématique de la force des faibles

La question de l'identité posée en relation avec l'Asean appelle trois types de remarques.

La première a trait à l'origine de l'Asean. Beeson la corrèle étroitement avec les héritages coloniaux : « *The very idea of a distinct southeast Asia region which ultimately provides a basis for a original ASEAN grouping and the subsequent ASEAN Plus Three initiative, was itself an artefact of British military planning during world war II* »... « *Asean did not so much created a Southeast Asian space* » as it indogenised « *an existing one that had been given de facto expression by the activities of the colonial powers* »⁶.

La deuxième remarque a trait à la faiblesse de l'association supra nationale qui n'est dotée d'aucun moyen de pression sur ses membres (no binding rules). Dans ces conditions de grande faiblesse institutionnelle, comment la penser comme une source d'identité pour ses membres ? Comment par ailleurs évaluer ses valeurs autrement que comme des paravents qui cachent mal une profonde incurie collective ?

La combinaison de ces deux remarques aboutit à la représentation d'un ensemble régional peu homogène, et peu à même d'entraîner l'adhésion de ses membres.

La force

Et pourtant l'Asean n'est pas sans force. L'Asean a été créée en 1967 et à la différence de nombreuses autres organisations commerciales dans le monde, non seulement elle est parvenue à se maintenir sur la scène internationale, mais elle s'est profondément transformée en s'adaptant aux pressions externes incessantes depuis cette date. A ce titre, son existence témoigne d'une manière originale de la fierté nationale recouvrée. Comme l'écrit Alan Dupont, « *Finally Asian are determined to deal with their own problems in their own way. The fact that their own "way" may not be as uniquely Asian or culturally driven as some contend, is not as important, ultimately, as the widespread Asian conviction that the region's destiny is in the hands of the Asian for the first time in nearly 500 years* »⁷. Sous cet aspect, l'Asean peut être perçue comme légitime c'est-à-dire respectueuse de la souveraineté nationale de ses membres. Elle se révèle porteuse des aspirations des pays du Sud – Est face aux « grandes puissances » toujours peu ou prou appréhendées comme les continuateurs d'un colonialisme destructeur.

L'émergence et le développement du multilatéralisme en Asie, qui préfigure l'Asean renvoie selon Acharya à 3 facteurs. Il s'agit de maximiser les avantages / bénéfices du libéralisme économique et

⁵ cf Tipton, p. 417

⁶ Beeson « ASEAN Plus Three and the Rise of Reactionary Regionalism », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 25, n°2, August, 2003, pp. 251 – 268, p. 254

⁷ Alan Dupont, p. 27

des interdépendances ; il s'agit par ailleurs de réduire toutes les sources potentielles de risques et de conflits liés à des relations orageuses entre les partenaires. Enfin, il s'agit d'amortir certains effets de la globalisation et notamment les risques liés au commerce international. Ainsi l'APEC (Asia Pacific Economic Community) a été saluée pour sa capacité à « *serve as a means to help reduce trade and economic tensions* » *within the region and provide a forum in which we could consult each other* »⁸. De la même manière le multilatéralisme a été un bon moyen d'arrimer la Chine, pour prévenir tout risque de « containment » et d'hégémonie⁹. Il n'en va pas différemment avec la région plus circonscrite du Mékong. Selon John Dore, « *the region's countries have relatively young political regimes. Taking even a "short" 50 years view back through Mekong history is reminder of the struggles to obtain and retain sovereignty. Given the recent history it is understandable that states are reluctant to do anything which could be seen as ceding any sovereignty to the regional level. Existing regional cooperation* » *between states usually enshrines sovereign rights and non interference; ASEAN is an obvious case. The GMS – ADB economic cooperation initiative, particularly whilst focusing on planning, has also not posed great threats to sovereignty. However, more substantial implementation of the infrastructures plans would be quite different and require agreements to be finalised which safeguard investment* »¹⁰.

L'Asean way

Dans ces conditions comment définir l' « Asean way » ? Comme la conjonction des intérêts partagés (avoir la paix chez soi), des normes communes marquées au sceau de l'absence d'interférence dans les affaires intérieures et la prévalence donnée aux institutions nationales. Elle n'est pas fondée sur un quelconque principe de « sovereignty pooling ». Pas davantage de « binding rule ». C'est la grande différence d'avec l'UE. Comme l'écrit Leifer, « *A prime object of the collective enterprises was to consolidate national sovereignty not to supersede it* »¹¹ Durant les grands conflits qui ont été ceux de l'Asean, notamment le Cambodge, l'Asean a été supervisée par les grandes puissances et par l'ONU. Si elle a pris part à la résolution du conflit cambodgien, elle n'en a pas été l'acteur majeur. « *At issue here is the primacy of a continuing process of forging resilient relationship able to withstand any shift to adversity in interstate ties* »¹².

Si l'Asean est crédible aux yeux des élites est-asiatiques, c'est en raison même de sa capacité à ne pas gêner ses membres. L'émergence d'une force hégémonique en son sein semble devoir se heurter au refus immédiat de l'ensemble des membres. Jamais l'Indonésie ni la Thaïlande n'y sont parvenues. A chaque fois, leurs partenaires ont craint leurs prétentions à la domination, qu'ils ont interprétées comme une source de contraintes intolérables pour eux.

Force de la faiblesse

D'où le constat que la force de l'Asean, c'est sa faiblesse ; « *Unwilling and unable to launch any bold cooperation or integration projects that would exert strong centripetal effects on other regional states, Asean cannot serve as the catalyst of a genuinely multilateral regional cooperation or integration process. It provides at best a very « soft core » for East Asian regionalism* »¹³. La grande force de l'Asean c'est d'avoir permis l'internalisation de normes de paix fondées sur des relations informelles entre les élites d'autant plus proches qu'initialement elles étaient peu nombreuses (5 fondateurs). Cette internalisation des normes de paix internationales a réduit à quasiment rien la tentative des Etats

⁸ taib, 1990, quoted in Acharya, Ideas, identities and institutions –building : from the asean way to the asia pacific way ?the pacific review 1997, p. 324

⁹ Owen (edited by) History of SEA, 2005

¹⁰ John Dore p. 434 in Social challenges for the Mekong region (edit by Minsarn Kaosa –ard John Dore), Chiang Mai University, 2003, "The governance of Increasing Mekong regionalism" pp. 405 – 440

¹¹ Michael Leifer, 1999 , « The ASEAN Peace Process : a Category Mistake », *The Pacific Review*, 2, 12, 1, pp 25 – 38, p. 28

¹² Michael Leifer, 1999 , « The ASEAN Peace Process : a Category Mistake », *The Pacific Review*, 2, 12, 1, pp 25 – 38

¹³ Douglas Webber, 2010, « The Regional Integration that didn't happen Cooperation without Integration in early twenty – first Century East Asia », *The Pacific Review*, vol. 23, n°3, July, 313 – 333.

membres de régler militairement les conflits (le cas du conflit autour de Preah Vihear entre la Thaïlande et le Cambodge est une exception). La grande faiblesse, c'est d'avoir été incapable à partir de là de créer une institution de règlement des conflits (dispute settlement). Du coup, les normes partagées, si elles sont protectrices (notamment des dictatures, d'autant plus qu'elles ont permis d'écarter toute intrusion des sociétés civiles), elles ne sont pas innovantes : elles bloquent toute initiative qui pourrait améliorer l'image de l'Asean au niveau mondial. Comme l'écrivent Chin et Stubb la force de l'Asean c'est sa faiblesse : protéger les dictatures. Mais la faiblesse de l'Asean, constitue sa force même aux yeux de ses membres dans la mesure où elle pérennise leurs bénéfices. Comme l'écrit Webber, « *While the great powers distrust each other, they can trust Asean because its member states are not powerful enough to be able to dominate any other regional state and Asean's perceived impartiality in their regard enables them to see it as an « honest broker » Asean 2009* »¹⁴.

II. l'intégration par le commerce : les accords de libéralisation des échanges, FTA

Examiner la nature des échanges commerciaux, c'est observer le fonctionnement même de l'Asean pour trois raisons au moins : ils témoignent de l'intégration des pays du Sud – est dans l'économie mondiale ; ils renvoient au débat sans fin sur l'absence de pouvoir de contrainte de l'association sur ses membres, et donc sur la question du leadership manquant ; ils rendent compte de la stabilité des régimes en question.

Les raisons du commerce

La question soulevée par les accords commerciaux renvoie à leur très forte croissance dans les années 1990 lorsque la globalisation s'impose comme le nouveau cadre des échanges. Or, la multiplication des accords est-elle le signe d'un accroissement de l'intégration régionale ? Si l'on suit l'argument fonctionnaliste, on admet que la paix assure le « doux commerce » qui, en renforçant les dispositions pacifiques accroît à son tour le bien-être et crée le cercle vertueux de l'enchaînement des échanges croissants et de l'intégration régionale. Or que recouvrent ces accords ? Permettent-ils réellement de dépasser le protectionnisme des pays du Sud-Est, dont on a souligné la prégnance des principes de souveraineté quand il est question de régulation supra étatique ? Une deuxième position au rebours de la première affirme qu'en réalité la multiplication des accords de commerce (FTAs) ne favorise en rien l'intégration régionale, mais bien plutôt les positions souverainistes des membres.

Le commerce régional est perçu comme un moyen pour des Etats de s'affirmer à la fois en externe et en interne. En externe, il en va des gains économiques, des gains politiques (de sécurité) et des gains symboliques (avoir sa place dans le concert des Etats membres du commerce). En interne, le gain renvoie la capacité des Etats de peser pour faire avancer leurs politiques domestiques, pour réduire les oppositions de groupes particuliers, et enfin pour se maintenir grâce au bénéfice matériel retiré de l'échange. On retrouve la thèse selon laquelle les gains gagnés à l'extérieur accroissent les gains intérieurs. C'est la thèse que soutient Moravcik en affirmant que l'action entreprise à l'extérieur fournit des atouts pour permettre à l'Etat de peser sur ses propres groupes d'intérêts¹⁵. Elle peut, par ailleurs, servir à minimiser les coûts qui ne manquent pas de résulter d'une baisse des activités pour les industries d'importation en raison de la plus grande exposition aux exportations. Ça peut aider aussi à «verrouiller» les réformes domestiques (« lock in »). Les approches économiques tiennent à l'approche fonctionnaliste qui soutient que plus les échanges s'étendent, plus les groupes d'intérêts sont puissants et plus ils demandent de cadres institutionnels qui, en favorisant leurs activités, réduisent les coûts de transaction, l'insécurité et renforcent l'efficacité collective.

Sur cette base, Solis et Katada mettent en avant trois motifs qui justifient la signature des accords de commerce. Il en va de l'économie, de la sécurité et de l'effet de levier.

¹⁴ Douglas Webber, 2010, « The Regional Integration that didn't happen Cooperation without Integration in early twenty – first Century East Asia », *The Pacific Review*, vol. 23, n°3, July, 313 – 333, p. 323

¹⁵ Moravcik « Preference and power in the European Community : a liberal Intergovernmental approach », *Journal of Market studies* 1993, n°4, pp. 473 – 524

Main rationale behind the selection of cross regional FTA partnership Matrix of hypothesis

Motive	rationale
<i>Economic</i>	
Market access	The search for new and / or expanded market accession through preferential trade and investment liberalization
Trade diversion	The attempt to avoid exclusion and level the playing field by countering trade and investment diversion effects of existing FTAs
<i>Security</i>	
Reinforce security arrangement	The desire to use economic diplomacy in order to cement ties with the main (extra – regional) security guarantor
Raise international status	The desire to exercise « benign » leadership on a wide stage through collaborative economic projects or to increase a country's international image as a trade hub
<i>Leverage</i>	
Creating precedents	a. The wish by policy-makers to « lock in » controversial economic reforms, thereby finding – off domestic opponents and enhancing the international credibility of the state as an intra – regional FTA negotiator b. The attempt to establish precedents on negotiation modalities to be incorporated in subsequent FTA or WTO negotiations
Capacity building	The need to develop negotiating techniques and qualified bureaucratic cadre so as to avoid entrapment in disadvantageous commitments and / or gain advantage in future FTA

Mieya Solis, Saori Katada, « Understanding East Asian Regionalism? Pacific Affairs; pp. 229 – 257

La croissance des accords de commerce dans le Sud Est

Avec l'Asean, la paix entraîne effectivement la croissance des échanges intra régionaux : le commerce intra régional a cru considérablement au sein de l'Asean puisqu'entre 2005 et 2008 il augmente de 48%, tandis qu'au même moment, le commerce hors Asean croissait de 31%. Cependant le niveau de commerce intra régional demeure entre 20% et 25% (il est supérieur à 70% dans l'UE)¹⁶. Ces chiffres montrent que l'essentiel de l'Asean fait ses affaires ailleurs mais surtout que la croissance des échanges n'est pas nécessairement synonyme de croissance de l'intégration régionale.

On ne note par ailleurs aucun vaste multilatéralisme à l'image de l'UE, mais en revanche une impressionnante croissance des accords bilatéraux. De 16 accords de Free Trade Agreement (FTA) signés dans le monde en 1990, on passe à 72 en 1997 et 178 en 2008¹⁷. L'UE est la principale signataire avec 60% d'accords suivie par l'Amérique Latine. Selon Christopher Dent, la part de l'UE s'explique par le fait que l'UE a fait précéder la dynamique d'élargissement aux pays européens de l'ex-empire soviétique d'accords de commerce, qui ont en quelque sorte préfiguré l'adoption de l'Acquis Communautaire. Dent parle de « conditioning Precursor »¹⁸. La région asiatique, elle, a commencé à établir des accords de commerce surtout après la crise de 1997. Fin 2004 on comptait 72 accords, dont 52 signés avec les partenaires asiatiques, mais seulement 18 dans le Sud-Est asiatique.

¹⁶ Bafoil, Lin, 2010 + Dent C., Richter P., 2011, « Sub – regional Cooperation and Developmental Regionalism : The Case of BIMP – EAGA », *Contemporary Southeast Asia*, vol. 33, n°1, pp. 29 – 55

¹⁷ Christopher Dent, 2005, « Bilateral Free Trade Agreements : Boon or Bane for Regionalism in East – Asia and the Asia Pacific ? », *EJEAS Economic Journal of East Asian Studies*, 4,2, pp. 287 - 314

¹⁸ Idem p. 290

Table 1.4. Status of ASEAN Free Trade Agreements
(as of November 2012)

Type	Signed	Under Negotiation	Proposed	Total
Multilateral	9	4	3	16
Plurilateral	2	5	4	11
Bilateral	29	16	11	56
Total	40	25	18	83

ASEAN=Association of Southeast Asian Nations.

Multilateral—two or more ASEAN countries and non-ASEAN countries (include ASEAN+1 agreements).

Plurilateral—one ASEAN country and two or more non-ASEAN countries.

Bilateral—one ASEAN country and one non-ASEAN country (with the exception of the Lao PDR-Thailand Preferential Trading Agreement).

Source: ADBI and Asian Development Bank. Asia Regional Integration Center.

Available: <http://aric.adb.org/ftatrends.php> (accessed September 2012).

Les limites de l'intégration régionale

Cette prolifération d'accords appelle un jugement pondéré.

D'un côté, il témoigne de l'ouverture des pays membres. La signature des accords illustre, en effet, le passage de stratégies mercantilistes à des secondes, libéralisées pour lesquelles prime la recherche de la convergence autour des normes libérales. La multiplication de ces accords témoigne par ailleurs d'une convergence des efforts de l'ASEAN et de l'APEC vers les préconisations de l'OMC. Enfin comme le souligne Dent, cela témoigne d'une intense activité diplomatique par le commerce dans le but de mieux maîtriser les interconnexions économiques.

Or, toute une série d'arguments vient tempérer ce jugement.

A la différence de l'UE, l'Asean ne peut disposer en son sein d'un porte-voix « *hub spoken* » qui illustrerait la capacité d'un « centre » en son sein à promouvoir les règles collectives en les diffusant à sa périphérie (« *hub spoken* »). Comme on l'a souligné en première partie de cette note, toute tentative de créer pareil « hub » fait renaître les craintes d'un pouvoir hégémonique au sein des membres de l'Asean. En d'autres termes, on retrouve avec la problématique commerciale ce qui constitue une des limites majeures de l'association asiatique : l'absence d'une force hégémonique qui serait en mesure de promouvoir une activité commerciale unifiée. Or, cette absence n'est pas due à un quelconque mauvais sort ou à une pression extérieure malveillante. Elle est la résultante directe des choix des membres de l'Asean qui ne veulent en rien se choisir un leader parmi eux, pour ne pas avoir à adopter des règles dont ils ne voudraient pas. Pour cette raison, la multiplication des accords vaut mieux qu'un seul accord cadre, et tant pis si leur nombre et le caractère répétitif des cadres légaux qu'ils instaurent entraînent la hausse des coûts de transaction : les règles légales, les taxes commerciales et les taux de change sont très variés et élèvent les coûts. En réalité, comme on va le voir plus bas, pareille diversité des accords favorise les intérêts de la majorité des membres.

Par ailleurs, on a noté que la plupart des FTA sont signés avec des non membres : US, Canada, Chili, Pérou, etc. peu d'accords existent avec les grands pays du Nord, Corée, du Sud, Taiwan, Hong-Kong avant 2010. L'accord avec la Chine demeure très confus et les « listes sensibles » dans lesquelles les pays partenaires peuvent inscrire les produits qu'ils ne veulent pas voir libéralisés, augmentent. L'accord signé avec l'Inde stipule certes la libre circulation des marchandises, mais pas celle des services ni des investissements. Les industriels malais et indonésiens principalement

craignent y perdre leurs propres parts de marché¹⁹. Quant à l'accord avec le Japon, il se heurte à la ferme volonté des lobbys agricoles nippons de ne rien abandonner de leurs étroites prérogatives sur le secteur agricole.

Techniquement, enfin, les différences entre pays sont trop grandes pour favoriser la moindre homogénéité. Les accords de libre échange reposent sur des mécanismes qui encouragent *in fine* le protectionnisme des Etats membres. Le champ sectoriel couvert par ces accords laisse de côté nombre de secteurs que les Etats ne veulent pas voir libéralisés ; certains – comme l'agriculture – sont exemptés ; l'OMC a beau réclamer que soit mis en place une « libéralisation substantielle » jamais ce terme de substantiel n'est défini²⁰ ; ainsi une vaste marge d'interprétation est laissée aux Etats. On peut ajouter que les séquences temporelles de libéralisation varient d'un pays à l'autre. Si l'OMC plaide pour une durée de 10 ans pour voir abolis les tarifs, les pays du Sud-est s'entendent souvent sur des durées allant jusqu'à 20 ans et même 25 ans. Enfin, les « règles d'origine » (*rules of origin*) qui cherchent à fixer la valeur ajoutée de chaque composante d'un produit en fonction de son origine, elles se heurtent au fait que les codes de produits ne sont pas uniformes entre les pays, et que les négociations avec les différents pays ne suivent pas la même méthode. Toute la difficulté est d'établir ce qu'est la valeur ajoutée quand les définitions varient d'un pays à l'autre.

Au final, le grand échec de l'Asean est de multiplier les accords jusqu'à être sans cesse comparée à une *noodle bowl*²¹. Sa limite encore et toujours est d'en rester aux principes de *non pooling sovereignty* : L'APEC a échoué car les barrières tarifaires ont été abaissées, mais pas les barrières non tarifaires, celles qui renvoient à la gouvernance, notamment. La création de l'*Asia Pacific Community* en est la preuve. Selon Douglas Webber, tant que la question des relations Japon / Chine n'est pas réglée dans le sens d'une coopération hégémonique, du type France / Allemagne, rien ne marchera. Or, tous conspirent à bloquer toute initiative qui pourrait conduire à l'émergence d'un pouvoir hégémonique. Pour John Ravenhill, les accords de libre échanges (FTAs) ne traduisent en réalité aucune intégration : seulement 18 concernent le Sud – est au sein des 52 concernant la région Asie – Pacifique et les 72 totaux²².

L'impossible leadership

Dans un important article²³, Dent met en évidence l'impact divergent de certaines coopérations bilatérales intra-régionales au niveau régional. L'exemple en est l'accord Singapour / Thaïlande (Steer). Il témoigne de la réalisation en acte de l'*Asean Economic Community* qui à l'horizon 2020 cherche à créer un vaste marché économique intégré²⁴. Cet accord serait ainsi en mesure de constituer un modèle pour les autres types d'accords signés en interne et avec les grands partenaires. Or pareille ambition soulève une série de résistances qui renouvèlent la problématique de l'intégration régionale asiatique.

La notion de « *broad band* » implique que la plupart des accords incluent beaucoup d'autres éléments que ce qui est strictement contenu dans l'accord signé. Ainsi, les US font état d'une stratégie qui impose la libéralisation de nombreux domaines comme la privatisation des entreprises publiques, la libéralisation de l'e.commerce, de la santé, etc. Ce sont autant de procédés qui renforcent la compétition entre états. Les Japonais, quant à eux, visent à renforcer la coopération avec leur modèle « développementaliste ». Ils accompagnent les accords de larges mesures de soutien à la R&D, au secteur culturel, éducatif, etc. On le verra dans la note 4. Quant à la dimension du phasage des accords, il renvoie aux périodes d'ajustement nécessaire en matière de libéralisation. Or, à l'instar de

¹⁹ Nair, p. 257

²⁰ Dent p. 297

²¹ C'est ce que relevait déjà Boisseau du Rocher dans Asean, etc L'Harmattan, 1996

²² John Ravenhill, 2003, « The New Bilateralism in the Asia – Pacific », *Third World Quarterly*, n° 24, pp. 299-318

²³ Christopher Dent, 2006, « The New Economic Bilateralism in Southeast Asia : Region – Convergent or Region – Divergent », *International Relations of the Asia – Pacific*, vol. 6, pp. 81 – 111

²⁴ en Janvier 2001, le Premier Ministre Singapourien Goh affirme « our FTAs actually wil pave the way for (the) APEC – wide trade area », in Dent, p. 97 Intéressant ici de noter que c'est le même Goh qui 10 ans plus tôt considérait que Sijori était la meilleure incarnation de l'asean. Donc, bien l'idée qu'on fait des expérimentations qui sont appelées à être élargies.

l'établissement des « règles d'origine » mentionné plus haut, les petits Etats sont fermement opposés à un phasage (ou « *sequencing* ») uniforme et réclament des mesures d'ajustement.

En réalité, cet accord STEER fait craindre l'émergence d'un pouvoir hégémonique qui serait préjudiciable à la variété des voies suivies par chaque état et qui surtout, risquerait d'aggraver les écarts entre un cœur favorisé, et une périphérie renforcée dans son retard. Il en résulterait une ASEAN à plusieurs vitesses, au profit des plus avancés. De la même façon, la signature d'accords préférentiels avec les grandes puissances, US, Japon et Chine fait craindre que leurs programmes accompagnant ces accords ne s'imposent aux autres pays, incapables de suivre pareils standards de développement. Au final, ce que craignent les autres membres de l'Asean, c'est la dissolution de « l'esprit » collectif, la sélection darwinienne qui conduit au renforcement de la compétition²⁵ et à terme la fin de l'ambition de créer un marché commun sous les auspices de l'AEC²⁶.

Conclusion. Les FTAs: la réaffirmation des fondements de l'ASEAN

Plusieurs facteurs rendent compte de l'incapacité des institutions collectives et de leur profond déficit. Nonobstant, le paradoxe de l'Asean tient au fait que le très fort encadrement d'accords de commerce qui reflète une intense activité de coopération régionale, s'accommode en réalité très bien de la très faible capacité institutionnelle. En cela, l'Asean est l'opposée de l'UE qui se consolide institutionnellement (institutions collectives), établit des plans d'action étape par étape avec ses partenaires sur la base de critères très stricts, et signe des accords. Pour Solis et Katada, l'Asean remplit les deux fonctions fondatrices qui lui ont été assignées dès sa création²⁷ : la sécurité et le développement économique extérieur mais en innovant en matière de processus suivi.

Les gains en matière de sécurité. (« diplomatic security »)

Considérons d'abord la sécurité de ses membres. On a mentionné plus haut l'objectif fondamental de l'association en 1967 quant il en est allé de l'extension de la menace communiste aux pays du Sud – est, ceux du Mékong, mais aussi des autres Etats maritimes : l'Indonésie, d'abord. Les chiffres officiels indiquent qu'en 1965 la prise de pouvoir de Suharto s'est accompagnée de la liquidation de 500000 communistes (certains parlent de 2 millions) ; la Thaïlande ensuite, engagée aux côtés des Américains dans la guerre indochinoise auxquels le pays Siam a servi de base arrière (comme le Sud Vietnam) ; mais aussi la Malaisie, Philippines et Singapour, tous confrontés à des guérillas communistes internes. Pour tous, la recherche de la sécurité régionale sous parapluie américain a été la première obligation (même si des pays comme l'Indonésie et la Malaisie défendaient une position davantage indépendantiste (vis-à-vis de toute grande puissance). C'est ce qui explique d'ailleurs la constante opposition des US à toute initiative visant à l'intégration régionale poussée, comme lorsque le 1^{er} ministre de Malaisie Mahathir a proposé la création d'un *East Asian Economic Group*, ou encore la proposition de mise sur pied d'un *Asian Monetary Fund* dans la foulée de l'Initiative de Chiang Mai. Pareille initiative aurait conduit, aux yeux des USA, à concurrencer le FMI. Considérés à partir de cet arrière fond historique récent, les accords renforcent la sécurité collective et le dépassement des haines historiques. Ils renforcent l'image du « *benign leadership* » via l'action collective. C'est ce que prise particulièrement la Chine, soucieuse de tout accompagnement « soft ». S'y ajoute la reconnaissance internationale par l'intermédiaire de l'OMC.

²⁵ comme d'ailleurs le soutient le ministre du commerce Singapourien « It is better to catch up with those who are faster than to be dragged back by those who are slower », cité in Dent, idem p. 92

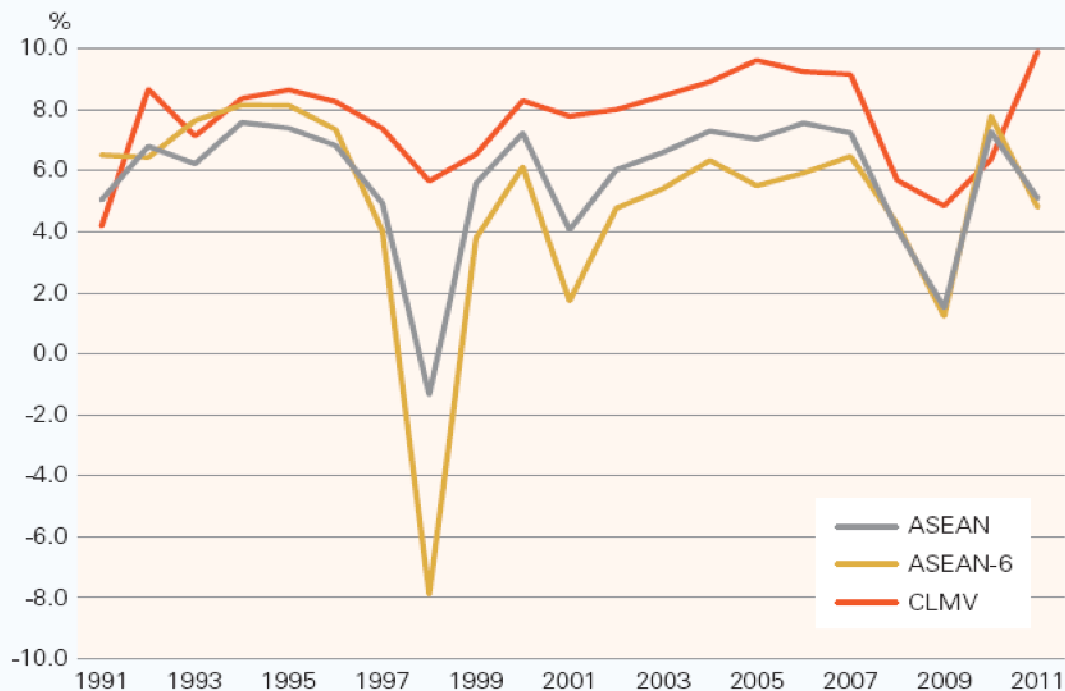
²⁶ Comme l'affirme le Premier ministre Malais en 2001 « Even if Singapore's trade agreements are consistent with AFTA and WTO, the real issue is whether Singapore's unholy haste is consistent with the ASEAN spirit of optimizing co-operation, consultation, and fraternal good-will, in the longer term », in Dent, idem, p. 102

²⁷ Mieya Solis, Saori Katada, « Understanding East Asian Regionalism ? Pacific Affairs ; pp. 229 – 257

III. L'intégration par les politiques financières. L'Initiative de Chiang Mai et les capacités financières

Deux décisions majeures vont résulter de la crise financière de 1997 : d'un côté la création de l'ASEAN + 3 (Three pour China, Japan, South Korea qui vont être associés aux travaux de l'ASEAN) ; de l'autre, la mise sur pied d'un accord de création d'un fonds financier, dite la *Chiang Mai Initiative* (CMI), du nom de la ville où cette décision a pris forme.

Figure 1.2. Effect of the Asian Financial Crisis on Growth



ASEAN=Association of Southeast Asian Nations; CLMV=Cambodia, Lao People's Democratic Republic, Myanmar, and Viet Nam; GDP=gross domestic product.
Note: ASEAN-6 refers to Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, and Thailand.

Source: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012.
Available: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx> (accessed September 2012).

Cette CMI est décisive à plus d'un titre. Les attentes qui lui ont été attachées sont autant de réponses à la méfiance généralisée à l'égard du FMI et des grandes puissances. Les pays du Sud-est ne leur ont pas pardonné d'avoir sans hésitation soutenu le Mexique et la Russie quelques années auparavant quand les deux pays faisaient face à une crise financière, mais, en revanche, d'avoir traité de gangster le Sud-Est asiatique, alors même que ce dernier passait dans les années 1990 pour l'exemple à suivre, « *l'Asian miracle* ».

Avec la CMI, plusieurs auteurs ont cru voir l'amorce d'une union monétaire régionale, à l'instar de Dieter et Higgott pour lesquels « *the east Asian region will become an increasingly important domain within which to explore protection against financial crises and what we might call « monetary regionalism is now firmly on the regional agenda* ». En quelques années, la reprise époustouflante des économies asiatiques semble avoir justifié cet optimisme et surtout légitimé l'action collective entreprise pour faire face à la crise. C'est d'ailleurs le cas si l'on considère les indices de croissance après 2000, compte tenu du choc considérable représenté par la crise de 1997. Ses effets se sont

traduits en 1998 par des chutes spectaculaires : - 13% en Indonésie, -10% en Thaïlande, seule la Chine échappant à la vague.

Impact des crises financière asiatique et globales sur les PIB

Changements au niveau du PIB (annuel %)						
	1997	1998	1999	2007	2008	2009
Chine	9.3	7.8	7.6	14,2	9,6	10.3
Japon	1.56	-2.5	-0.14	2.36	-1.17	-6.29
Corée du Sud	4.65	-6.85	9.49	5.11	2.30	0.32
Indonésie	4.70	-13.13	0.79	6.35	6.02	4.58
Malaysia	7.32	-7.36	6.14	6.48	4.71	-1.71
Philippines	5.19	-0.58	3.08	6.62	4.15	1.15
Singapore	8.55	-2.11	6.21	8.77	1.49	-0.77
Thaïlande	1.37	-10.51	4.45	5.04	2.48	-2.33

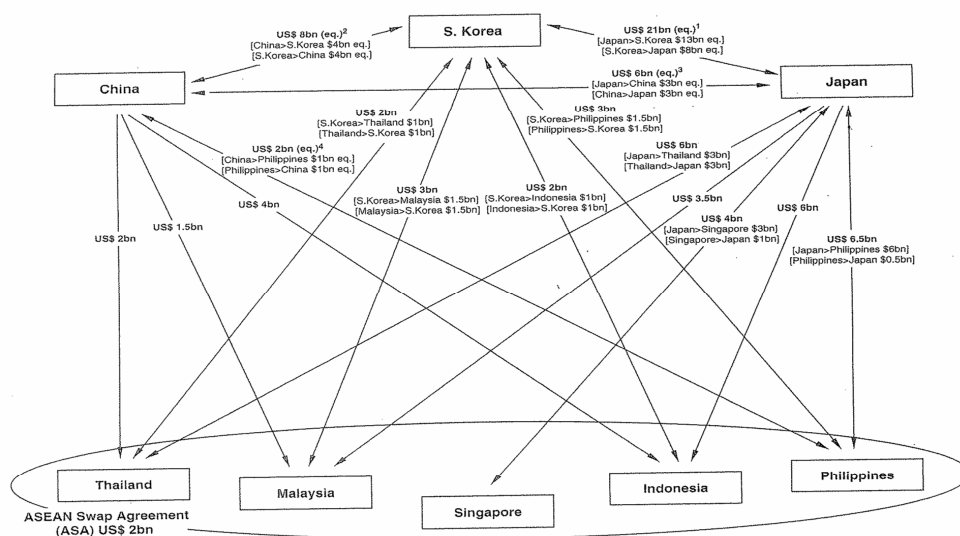
World Bank data, quoted p. 143

Un accord de swap

La CMI est la réponse à la crise de 1997 qui s'est traduite par un défaut de paiement une accumulation de dettes, un manque de liquidité, une grande faiblesse par rapport au \$. En 1997, un fonds doté de 200 millions \$ est créé, qui passe en 2002 à 1 milliard de \$, puis en 2005 à 2 milliards de \$. D'emblée la question s'est posée en termes de « *moral hazard* ». L'Initiative de Chiang Mai fait en effet état d'une absence notable d'instance de contrôle et de direction au niveau national sur les tirages, et d'une absence criante de conditionnalité de la part de l'instance financière.

Dans ces conditions, la CMI n'est parvenue à financer ni l'Indonésie en 2005, lors de sa crise fiscale ; ni le Vietnam, qui souffre d'une crise durable ; ni la Thaïlande qui en 2006 a subi une crise liée à la modification de son taux de change et à la crise de sa bourse ; ni la Corée qui lors de la crise de 2008 a demandé l'aide des US, pas celle de l'Asie²⁸. Au delà de la faiblesse des montants accordés - 120 millions au maximum - les raisons avancées pour cette méfiance à l'égard du mécanisme de la CMI tiennent au fait que les créditeurs n'activent le fond qu'avec la plus grande réserve. D'où la nécessité d'accroître les participations et de mettre en place des systèmes de déclenchement plus rapides.

²⁸ Nair considère que ca n'a en rien renforcé l'institution parce que lorsque la Corée du Sud a vu sa monnaie attaquée, elle a préféré s'adresser à la Réserve fédérale US pour emprunter 30 milliards de \$; l'Indonésie elle a emprunté 2 mds à la BM, 1 md à l'Australie, 1,5 au Japon et 1,5 md à l'ADB, rien au CMI. Enfin le CMI est sous condition du FMI. D'où la conclusion de Nair, le gap s'étend et s'accroît entre ce qui est dit et ce qui est fait ; entre la rhétorique de l'Asean, et son mode de fonctionnement / d'intervention. Nair D., 2011, « Core Norms in the Context of the Global Financial Crisis », *Asian Survey*, vol. 51, n°2 (March ; April-), pp. 245 - 267



Dent, 2008

En 2008, un accord a été trouvé pour créer un fonds de 80 – 100 milliards de \$. 80% de ce montant sont assurés par les mises des 3 partenaires, Chine, Japon, Corée du Sud, 20% par les autres (Thaïlande, Singapour, Malaisie, Philippines, Indonésie). En mai 2009 un pool de 120 milliards de \$ a été décidé, en dépit d'un conflit sur la localisation du fonds, jusqu'à ce qu'en 2010, la décision l'affecte à Singapour qui dispose également de l'instance de contrôle²⁹. C'est la preuve que la CMI fonctionne. Cette décision est vue comme la préfiguration d'un fonds asiatique qui pourrait être l'équivalent du FMI en Asie, idée à laquelle se sont toujours opposés les US craignant la suprématie du Japon et le renversement du rapport de force en leur défaveur.

Echec sur la monnaie unique ; Succès après 2008

Par rapport à 1997 où la crise était proprement interne aux pays asiatiques - la crise avait débuté en Thaïlande sur la base de l'attaque contre le baht et sa dévaluation – la crise de 2008 est venue de l'Ouest. La capacité de résistance des systèmes financiers asiatiques était sans commune mesure plus grande³⁰. Les systèmes prudents étaient mieux établis et les risques, mieux cernés. Enfin, Les dépendances vis à vis de l'ouest bien moindres : l'écart entre les monnaies est réduit ; les finances de l'ouest sont placées comme des assurances et comme des garanties pour amortir les fluctuations. Pour cette raison, les banques asiatiques souffrent d'une moindre exposition que les banques américaines aux « produits pourris » dérivés. En Thaïlande, l'exposition des obligations correspond seulement à 0,4% de ses dépôts (*balance sheets*). Les pertes Chinoises liées aux *sub-primes*, elles, n'ont été que de 1%, celles de la Corée du Sud, de 0,5% et 0,3% pour la Malaisie. Le FMI estime l'exposition de l'Asie aux *sub-primes* inférieure à 10% (entre 5 et 10% du capital).

Pourtant, sur un point au moins, la CMI a échoué : celui de la création d'une monnaie commune. Toutes les tentatives de découpler l'Asian fund du FMI se sont heurté à l'opposition de plusieurs

²⁹ Singapour a obtenu d'être le lieu où fonctionne l'agence de contrôle (ASEAN + Three Macro economic Research Office (AMRO), vu comme le précurseur de l'IMF asiatique (associé au CMI Chiang Mai Initiative Multilateralisation)

³⁰ Jikon Lai & John Ravenhill, « Asia's multilevel response to the global financial crisis », Asia European Journal, (2012), 9 : 141 – 157

membres (dont le Japon). L'ADB en 2006 a bien essayé de promouvoir un index pour définir une monnaie commune limitée à quelques échanges, mais le projet a été bloqué. En fait aucun pays n'est prêt à aller en ce sens (avec la seule exception de Taiwan qui a émis l'idée d'une monnaie asiatique commune).

Conclusion

Même si les forums internationaux semblent se clore sur des déclarations consensuelles mais sans lendemain, force est de constater que l'Asean a été invitée à différents sommets du G20 : ceux de Londres, Toronto, Séoul, Cannes. L'Indonésie y représente l'Asean, même si certains membres de l'organisation asiatique ne la considèrent pas comme telle, à l'instar de Singapour qui a créé son propre groupe. Cela posé, les nations asiatiques ne peuvent pas occuper un rôle dominant (ou intermédiaire comme le disait Tiberghien) en raison des intérêts divergents et opportunistes des acteurs, ainsi que du conflit sino japonais³¹. Comme l'écrivent Lai et Ravenhill, « *The G20 is very much a forum of shifting coalitions* » ajoutant « *The G20 continues to suffer a « legitimacy deficit »* »³². Les faillites du système semblent ainsi se reproduire au sein de l'organisation des 20 : manque de leadership ; intérêts divergents et coalitions opposées ; manque d'action collective. Natacha Hamilton Hart souligne que les forums et réunions mis en place à l'issue de la crise de 2008 n'ont en rien dérogé à la règle précédente³³ : c'est l'Asean qui encadre le tout et, en conséquence, rien ne se passe. Ce qui prévaut c'est encore et toujours le « *no binding rules* ». Ces principes rendent compte de « l'inertie institutionnelle »³⁴ qui fait que chaque crise n'a en rien modifié la donne mais bien plutôt renforcé ces principes fondateurs. Reconnaisant certaines avancées, Hamilton Hart conclut cependant « *...but the region is very far from realizing a substantive regional governance model on economic and financial issues and does not appear to be pursuing a distinctive governance agenda* »³⁵.

Qu'il s'agisse de l'*Asian Regional Forum* (ARF), de l'*Asian Pacific economic cooperation* (APEC), de l'Asean + 3 (APT) ou de tout autre forum, tous réaffirment la prééminence des principes de l'Asean. Il en résulte que la gouvernance est toujours réduite à des contacts formels / informels au plus haut niveau, sans guère d'apport des sociétés civiles soigneusement tenues à l'écart, et sans prise en compte d'intérêts autres que ceux des élites dirigeantes. Empilant réunion sur réunion en fonction des différents statuts et fonctions³⁶, ces forums se limitent à quelques déclarations et rien d'autre. L'agenda de la coopération régionale a beau être rempli, il se limite à une « *cooperation without integration* » pour reprendre les termes de Webber³⁷.

Faut-il en conclure alors à la prorogation indéfinie d'une forme vide de coopération dont le forum de l'Asean semble le plus organisé, à côté de sommets ritualisés ? Pour Hart, le seul mérite qu'on peut reconnaître à l'Asean + 3 est d'avoir décidé de renforcer le Mécanisme de la CMI (CMIM pour CMI Mechanism). Avant la crise de 1997, aucun mécanisme n'avait été mis sur pied, aucun lieu de rencontre n'était institué pour les ministres des finances. Désormais, avec la création de l'APT, c'est chose faite.

Au final, le débat oppose toujours deux camps :

³¹ « ...interests of Asian members – beyond a shallow commitment to the virtues of an « open » global economy – are as often in conflict as they are in harmony », in Jikon Lai & John Ravenhill, « Asia's multilevel response to the global financial crisis », *Asia European Journal*, (2012), 9 : 141 – 157p. 154

³² p. 154

³³ Natasha Hamilton Hart, « Regional and Multilevel Governance : East Asian Leadership after the global financial crisis », *Asia European Journal*, (2012), 9 : pp. 237 – 254

³⁴ Nair D., 2011, « Core Norms in the Context of the Global Financial Crisis », *Asian Survey*, vol. 51, n°2 (March ; April-), pp. 245 - 267

³⁵ Natasha Hamilton Hart, « Regional and Multilevel Governance : East Asian Leadership after the global financial crisis », *Asia European Journal*, (2012), 9 : pp. 237 – 254, p. 237

³⁶ « the region appears over – endowed with dialogue, forums that have broad and overlapping mandates » p251

³⁷ Douglas Webber, « The Regional Integration that didn't happen : cooperation without integration in any twenty first century East Asia », *Pacific review*, 23 (3) pp. 313 - 333

ceux qui privilégient l'approche réaliste en indiquant que les Etats souverains étant l'alpha et l'omega de toute coopération, l'organisation collective est impropre à créer le moindre sentiment régional identitaire ;

et ceux qui défendent une approche constructiviste pour mieux mettre en valeur les effets de la durée sur le sentiment du destin partagé et l'adaptation des comportements ajustés³⁸.

³⁸ Pour Dent le political regionalism : « *Integral formations of transnational policy – networks, the expression of shared political interests amongst the region's leaders, advancement in policy co-ordination and common policy enterprises and the creation of regional - level institutions to manage any common « political sphere »* », Christopher Dent, 2002, « Introduction – Northeast Asia a region in search of regionalism », in C Dent and D. Huang, eds ; Northeast Asian Regionalism. Learning from the European Experience, Routledge, Curzon Press, p. 2