



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2004, volume V
Editions Bruylant, Bruxelles

MILLIOT David M., "Le transrégionalisme, nouvelle frontière du régionalisme ?", AFRI
2004, volume V

Disponible sur http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/afri2004_milliot-2.pdf

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

LE TRANSRÉGIONALISME, NOUVELLE FRONTIÈRE DU RÉGIONALISME ?

PAR

DAVID M. MILLIOT (*)

L'échec de la réunion ministérielle de l'OMC à Cancún a fait sensation : « fin de l'OMC », « fin du multilatéralisme »... Pourtant, loin d'être une surprise, l'échec de Cancún, exagérément dramatisé pour les besoins du journalisme, est révélateur des mouvements sismiques secouant les relations internationales. Le « succès » de la coalition du G-22 restera peut-être sans lendemain (1), mais, quoi qu'il advienne, les pays en développement ont montré leur capacité à créer des alliances de circonstances capables de peser sur le cours des négociations. Symboliquement, à Cancún, la constitution d'un triangle « G-3 » composé du Brésil, de l'Afrique du Sud et de l'Inde a marqué le retour des problématiques Nord-Sud (2), oubliées depuis la fin de la Guerre froide. Cancún a donc vu naître une logique triangulaire entre trois Etats issus de continents distincts. Dans le même esprit, le ministre brésilien des Relations extérieures déclarait (3) : « nous avons créé une dynamique trilatérale entre les Etats-Unis, les pays en développement et l'Europe occidentale ».

Au-delà de son caractère ponctuel, cet événement pose la question de la future articulation institutionnelle et politique entre les grands pôles régionaux. Il semble que le système multilatéral actuel ait atteint ses limites. Pour sa part, le régionalisme, force centrifuge, a créé *de facto* de l'exclusion. Dans le même temps, de nouvelles puissances régionales (Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde) revendiquent un rôle plus important. Dans ce contexte, les grands ensembles régionaux recherchent de nouvelles formes de dialogue entre eux. Pôle régional le plus intégré, l'Union européenne et ses membres ont rapidement développé leurs relations extérieures. L'Europe n'est plus un cas unique : en Asie, en Amérique latine, en Afrique, de nouveaux « pon-

(*) Docteur en Sciences politiques.

(1) Groupement informel de 22 Etats issus des pays en développement destiné à peser sur les négociations commerciales internationales. La réunion ministérielle du G-22 prévue à Buenos Aires a été un échec : absence de volonté politique, retrait de certains pays (Costa Rica, Guatemala). Cf. « Du G-22 au G-plus rien », *Liberation*, 13 octobre 2003.

(2) La réunion de l'OMC à Cancún a vu la montée en puissance du triangle Inde-Brésil-Afrique du Sud. Ces trois pays se sont également réunis en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies afin de coordonner leurs positions. Ils ont en outre décidé de la création d'une commission trilatérale, IBSA, dont les thèmes de travail incluent la défense des droits de l'homme et le droit du développement. La prochaine réunion du G-3 aura lieu en Inde en mars 2004. Cf. « De l'OMC à l'ONU, le Sud se bat pour un nouvel ordre mondial », *Le Monde*, 27 septembre 2003.

(3) Interview de Cesó AMORIM, « Il faut un aggiornamento des institutions internationales », *Le Monde*, 27 septembre 2003.

tages » se créent. Si le développement des relations entre les grands ensembles n'est pas un phénomène nouveau, la constitution de trois pôles économiques dominants (Europe, Asie, Amérique du Nord) a favorisé l'émergence de nouvelles formes de dialogue et de coopération.

L'ÉMERGENCE DE TROIS PÔLES RÉGIONAUX DOMINANTS

La logique triangulaire défendue par le ministre brésilien des Affaires étrangères n'est pas nouvelle. Par le passé, plusieurs tentatives politiques ont cherché à consolider un axe « transcontinental ». Toutes, à des degrés divers – à l'exception du G-7 – ont échoué. Au sein du monde en développement, des initiatives visant à renforcer les liens entre pays d'Afrique, d'Amérique du Sud et d'Asie ont été lancées : le groupe des 77 est, à cet égard, la plus emblématique (4). Dans le monde communiste, la tenue d'une conférence « tricontinentale » à La Havane en 1966 visait à coordonner les efforts sur les trois continents en matière de lutte contre « l'impérialisme et le colonialisme » (5).

Cependant, dépassant la « rhétorique tiers-mondiste », l'économie mondiale, sous l'effet de la montée en puissance du Japon, de ses voisins (les « nouveaux pays industrialisés »), et de l'Europe, s'est pragmatiquement structurée autour de ces trois pôles (avec l'Amérique du Nord). Ce phénomène de « *triadisation* » (6) de l'économie mondiale a incité les dirigeants économiques et politiques issus de ces régions à multiplier leurs échanges. Cela a d'abord commencé avec le lancement d'un projet trilatéral : une commission, regroupant plus de 300 personnalités issues de onze pays d'Europe occidentale, du Canada, des États-Unis et du Japon, a été créée en octobre 1973, à l'initiative de David Rockefeller, avec pour objectif de conduire une réflexion, assortie d'études prospectives, visant à promouvoir l'harmonisation des relations politiques, économiques, sociales et culturelles entre les trois grands pôles démocratiques et industrialisés à économie de marché. En 1975, le G7, créé en 1975 à l'initiative de la France, est constitué des pays

(4) En 1964 s'est tenue à Genève la première réunion de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement : les pays en développement ont constitué un groupe de travail et de négociation. Composé à l'origine de soixante-dix-sept pays, le groupe comprend aujourd'hui cent trente-trois membres. Le G-77 a longtemps constitué un pivot important du dialogue Nord-Sud, notamment sur les questions relatives à la stabilité et l'équité des échanges commerciaux (allègement de la dette, stabilisation du cours des matières premières).

(5) Selon le journal officiel cubain *Granma*, 6 janvier 1966.

(6) Winfried RUIGROK/Rob VAN TUDLER, *The Logic of International Restructuring*, Routledge, New York/Londres, 1995, 360 p.

les plus riches : Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Royaume-Uni (7).

Ces développements sont révélateurs de l'amorce du phénomène de mondialisation (8), aujourd'hui bien connu. La mondialisation, ce mouvement qui rend chaque jour le monde plus petit, favorise la création de liens entre les sous-ensembles régionaux. Ainsi, au phénomène de mondialisation s'est superposé celui du régionalisme (9).

Le régionalisme institutionnalise la constitution de pôles régionaux. En adoptant la logique du marché unique et de l'intégration politique, l'Europe s'est efforcée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale de bâtir une communauté d'intérêts politico-économiques en réalisant une intégration économique par étapes. En Amérique du Nord, la mise en place d'une zone de libre-échange (NAFTA ou ALENA) (10) relève moins d'une volonté de créer une communauté d'intérêts que d'une stratégie de puissance des Etats-Unis *via* la réalisation de leurs intérêts commerciaux. Si, en Asie, l'ASEAN (11) constitue l'ensemble régional le mieux structuré, dans le même temps, de nouvelles formes de coopération, telle ASEAN + 3 (12), se sont récemment développées avec l'Asie du Nord. En Amérique latine, le MERCOSUR (13) est le symbole d'un régionalisme sud-américain pleinement assumé.

Cette double dynamique a favorisé l'émergence de trois grands pôles (Amérique du Nord, UE (14), Asie orientale), dont les économies se sont fortement développées. Elle a, en outre, eu tendance à marginaliser les autres parties du globe, en particulier l'Afrique.

(7) Le G7 se réunit périodiquement au niveau des chefs d'Etat, mais également au niveau des groupes et commissions composés d'experts. Des G-7 spéciaux se tiennent parfois sur des problèmes spécifiques considérés comme particulièrement importants (Sommet de Lille sur l'emploi en 1996; Sommet de Moscou sur le nucléaire en 1996). La Russie a été cooptée en 1997 comme membre à part entière lors du Sommet de Denver : de fait, le G-7 s'est transformé en G-8. Cf. James HAROLD, *Rambouillet, 15 November 1975 : die Globalisierung der Wirtschaft*, DTV, Munich, 1997, 283 p.

(8) Une définition communément admise envisage la mondialisation « *comme l'ensemble des processus multipliant les réseaux, les interdépendances entre toutes les parties de la terre, créant progressivement un espace mondial unifié d'échanges et appelant des réglementations, des coopérations planétaires* ». Cf. Philippe MOREAU DEFARGES, *La Mondialisation*, PUF, Paris, 1999, p. 151.

(9) Le régionalisme s'entend comme la création d'accords au niveau des gouvernements afin d'encadrer les différentes interactions entre les Etats qui sont parties à ces accords. Il est ainsi l'expression d'une conscience collective régionale qui cherche à satisfaire des objectifs communs et à résoudre des problèmes régionaux de tout ordre. Sur les différentes formes d'intégration régionale, cf. Bela BALASSA, *The Theory of Economic Integration*, Allen and Unwin, Londres, 1969, 304 p. Pour des analyses plus récentes, consulter le site Internet de l'OMC, www.wto.org.

(10) L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA ou, en anglais, North-American Free Trade Area, NAFTA), est signé le 17 décembre 1992 par les Etats-Unis, le Canada et le Mexique. Son objectif est de consolider l'intégration économique du continent nord-américain par la réalisation d'une zone de libre-échange.

(11) *Association of Southeast Asian Nations*. Le sigle anglais ASEAN, qui prévaut dans les documents internationaux, sera utilisé dans ce travail. Sa version française est ANASE (Association des nations d'Asie du Sud-Est), voire ANSEA (Association des nations du Sud-Est asiatique). Fondée en 1967, l'*Association of Southeast Asian Nations* regroupe aujourd'hui le Brunei, le Cambodge, l'Indonésie, la Malaisie, le Myanmar/Birmanie, le Laos, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam.

(12) Processus de consultation et de coopération lancée en 1997 entre l'ASEAN et la Chine, la Corée du Sud et le Japon.

(13) Marché commun du Cône sud associant l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.

(14) Union européenne.

Toutefois, le phénomène de « triadisation » de l'économie mondiale n'a pas engendré automatiquement la formation d'un monde tripolaire dans la mesure où les trois pôles régionaux sont loin d'être homogènes. Ce dernier point est particulièrement vrai concernant l'Asie, où la subsistance de logiques nationales et de barrières culturelles constitue un obstacle important à une plus grande homogénéité interne. En outre, les pôles considérés ne sont pas guidés par une logique tripolaire, l'Asie et l'Europe souffrant toutes deux de strabisme en raison de leurs liens privilégiés respectifs avec les Etats-Unis.

Trois ensembles ont donc émergé avec le pôle nord-américain, le pôle d'Asie orientale et le pôle européen. Ces trois pôles forment une zone triadique. Les pôles régionaux exclus forment un sous-ensemble (zone non triadique) dont les relations sont majoritairement orientées vers les pôles de la zone triadique. Le triangle Union européenne-Asie-Amérique du Nord est ainsi devenu le nouvel échiquier du jeu mondial à partir duquel les autres pôles régionaux définissent leurs relations.

Bien qu'imparfaite, la « triadisation » du monde est donc le produit d'une dynamique mondialisation-régionalisation considérée comme un élément structurant des relations internationales. Au cours des dernières années, un consensus apparent a émergé, selon lequel mondialisation et régionalisation seraient deux phénomènes complémentaires (15).

LE RENFORCEMENT DES RELATIONS TRANSPACIFIQUES : L'APEC

Le début des années quatre-vingt-dix consacre le retour sur la scène internationale de l'Asie-Pacifique. Si la réalité de cette « immensité vide » (16) demeure floue, la littérature spécialisée en Relations internationales célèbre son triomphe, posant avec acuité la question de la place de cet ensemble dans l'architecture régionale.

La région Asie-Pacifique devient la région du monde la plus dynamique. Alors que l'Asie a connu un rythme de croissance soutenu, les économies d'Europe et d'Amérique du Nord ont été dans une phase de ralentissement. Une grille de lecture géo-économique du monde a laissé penser que le nou-

(15) Louise FAWCETT/Andrew HURRELL (dir.), *Regionalism in World Politics : regional organization and international order*, Oxford University Press, Oxford, 1995, 342 p.; CNUCED, *Débat de haut niveau : l'intégration régionale et l'économie mondiale*, TD/B/47/6, 2 octobre 2000; Mike MOORE, « Is there a risk that regionalism is becoming a stumbling block, more than a building block for the new WTO ? », *Globalizing Regionalism : a New Role for MERCOSUR in the Multilateral Trading System*, à consulter sur le site Internet www.wto.org/english/news_e/spmm_e/spmm45_e.htm.

(16) L'expression est d'Yves Lacoste.

veau centre de gravité de la planète va se déplacer à l'aube du troisième millénaire vers le Pacifique (17).

La mondialisation des échanges économiques, dont une part croissante s'effectue entre les économies du bassin du Pacifique, a conduit au rapprochement politique et institutionnel des deux rives du Pacifique. L'APEC a permis la création d'un lien direct d'un type nouveau entre l'Amérique du Nord et l'Asie orientale. Les Etats-Unis, motivés par le dynamisme économique de leurs « voisins » du Pacifique, ont soutenu en 1989 la création de l'APEC (18).

A l'initiative de l'Australie (19), vingt-six ministres représentant douze pays (les six pays de l'ASEAN, la Corée du Sud, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Etats-Unis et le Canada) se sont réunis pour la première fois, à Canberra, en 1989, afin de définir les principes de base pour le développement du Forum de coopération Asie-Pacifique (APEC). L'APEC représente l'aboutissement de longues années de consultations informelles (20) entre les pays riverains du Pacifique, consultations dans lesquelles l'Australie et le Japon ont joué un rôle moteur (21).

La convergence de plusieurs éléments a contribué à l'adhésion des autres pays asiatiques au projet APEC. Tout d'abord, il s'agissait de réagir à la constitution de formes d'intégration régionale puissante en Amérique du Nord et en Europe; la création de ces espaces laissait craindre un affrontement entre blocs commerciaux, rendu d'autant plus plausible que les négociations du Cycle de l'Uruguay étaient enlisées. En outre, l'assentiment tacite des Etats-Unis en faveur d'un cadre de coopération multilatéral en Asie-Pacifique a facilité la décision de participer à un forum plus large que celui de l'ASEAN.

Au cours de ses premières années d'existence, les activités de l'APEC ont été consacrées à l'accession de nouveaux membres (réunion ministérielle de Singapour 1991), à la définition des principes et des objectifs (Séoul 1991) et à l'établissement d'un petit secrétariat (Bangkok 1992). C'est seulement

(17) Le Pacifique fait alors l'objet de nombreux ouvrages. Cf. Gérard HERVOUET, *Asie-Pacifique : les nouveaux espaces de coopération et de conflits*, Presses de l'Université Laval, Montréal, 1991, 360 p.

(18) APEC ou Asia-Pacific Economic Cooperation. La dénomination française officielle est « Forum de coopération économique de l'Asie-Pacifique ». Pour des raisons pratiques, le sigle anglais est conservé dans le présent article.

(19) L'idée a été lancée par le Premier ministre australien Robert Hawke afin d'assurer le succès des négociations finales du cycle de l'Uruguay Round et de faire progresser la libéralisation du commerce régional et des investissements.

(20) Les consultations en matière économique entre les Etats riverains du Pacifique ont longtemps été conduites dans un cadre non gouvernemental, en faisant appel aux travaux des universitaires et à la participation du secteur privé. Les deux grands organes sont le Conseil économique du bassin Pacifique (PBEC), créé en 1967 par des chefs d'entreprises, et la Conférence sur le commerce et le développement dans le Pacifique (PTDC) créée en 1968 par des universitaires et remplacée en 1980 par le Conseil de coopération économique du Pacifique (PECC).

(21) Lors de la rencontre de Hobart (Australie) en mars 1983, le Rapport Dunn définissait une série exhaustive de recommandations destinées à renforcer le système commercial international. Le Groupe de Gotemba, initié par l'Australie, avait pour objet d'encourager une habitude de consultation entre les ministères du Commerce des pays du Pacifique-Ouest.

en 1993 qu'a débuté la recherche d'un véritable partenariat Asie-Pacifique. La préparation du Sommet de Seattle, prévu en novembre 1993, a été l'occasion, pour les États-Unis, d'utiliser l'APEC comme moyen de projection en Asie. Lors du sommet du G7, tenu à Tokyo en juillet 1993, le Président Bill Clinton a affirmé sa volonté de recentrer les intérêts économiques américains sur la région Asie-Pacifique, rappelant ainsi la double nature des États-Unis : puissance pacifique et atlantique. La réalisation d'une « nouvelle communauté du Pacifique » avec l'APEC comme instrument privilégié, devait servir ce dessein (22). En novembre 1993, le Mexique et la Nouvelle-Guinée sont admis comme nouveaux participants, rejoints ensuite par le Chili en 1994. L'admission du Mexique et du Chili a confirmé la dimension « pacifique » de la communauté APEC et le caractère transrégional du processus.

Le succès de la réunion de Seattle a été confirmé par la tenue du deuxième Sommet de l'APEC à Bogor (Indonésie) en 1994. À l'issue du sommet, les dirigeants de l'APEC ont adopté le principe d'une libération totale des échanges dans la région, selon un échéancier différent pour les économies développées (2010) et les économies en développement (2020) (23). L'UE a réagi nerveusement à la perspective de voir se constituer un bloc commercial préférentiel transpacifique. Aussi a-t-elle demandé en vain un statut d'observateur. Soucieuse d'éviter un face-à-face trop exclusif avec les États-Unis, l'Asie orientale a vite cherché à diversifier ses relations avec l'Europe.

LE LIEN MANQUANT : L'ASEM (ASIA-EUROPE MEETING)

En 1996, le lancement de la rencontre Asie-Europe (ASEM) marque une étape supplémentaire dans l'intensification des relations entre les deux régions. L'ASEM désigne le processus de dialogue et de coopération intergouvernemental créé lors du Sommet inaugural de Bangkok les 1^{er} et 2 mars 1996. Les pays participant comprennent les quinze membres de l'Union européenne, la Commission européenne et dix États asiatiques : la Chine, la Corée du Sud, le Japon, Brunei, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam.

L'ASEM a consacré l'avènement d'un nouveau lien entre l'Asie et l'Europe, deux des trois principaux pôles de l'économie mondiale avec l'Amérique du Nord. Un facteur décisif a été la nécessité de renforcer le « maillon faible » de la « triade », c'est-à-dire les relations Europe-Asie. En effet, les relations transpacifiques et transatlantiques bénéficiaient d'un niveau d'ins-

(22) « Le Président américain tente d'imposer sa vision d'une Communauté du Pacifique », *Le Monde*, 20 novembre 1993.

(23) Cf. « Charting the Future », *Far Eastern Economic Review*, 24 novembre 1994 ; « Pacific Rim Shoots for Trade Area by Year 2020 », *International Herald Tribune*, 16 novembre 1994.

titutionnalisation et d'échanges plus important. L'ASEM était donc destinée à combler un « vide ».

La mise en place du processus ASEM a abouti à la création d'une véritable diplomatie des sommets. Un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement est organisé tous les deux ans, alternativement en Asie et en Europe. Il a successivement eu lieu à Bangkok (1996), Londres (1998), Séoul (2000) et Copenhague (2002). Le prochain est prévu à Hanoi en 2004.

L'ASEM se caractérise tout d'abord par son caractère multidimensionnel, ouvert et informel. Multidimensionnel, car les dirigeants de l'ASEM ont souhaité créer un forum de dialogue « global » portant sur les questions politiques, économiques et culturelles. Ce mode de dialogue permet en principe à l'Asie et à l'Europe d'aborder un nombre illimité de sujets d'intérêt commun. Toutefois, le dialogue doit obéir aux principes de respect mutuel et d'égalité entre les participants. Ouvert, parce que l'ASEM n'est pas, en principe, un « club fermé » : son élargissement à de nouveaux membres est possible. Informel, car il s'agit d'un forum de consultation – et non pas d'une enceinte de négociation –, dont les décisions n'ont pas juridiquement d'effet obligatoire. En outre, son mode de fonctionnement reste peu institutionnalisé. L'idée de créer un secrétariat a déjà été évoquée, mais jamais adoptée faute de consensus. La seule institution permanente de l'ASEM est la Fondation Europe-Asie (ASEF) (24), basée à Singapour et chargée de promouvoir les échanges culturels, intellectuels et individuels entre les deux régions. Entre la tenue des sommets, les réunions des ministres des Affaires étrangères et des hauts fonctionnaires assurent le suivi et la cohésion du processus. En outre, des réunions ministérielles « sectorielles » (Economie, Finances, Sciences et Technologies, Environnement) ont lieu à intervalle régulier.

Les caractéristiques de l'ASEM ne rendent pas la définition de l'« objet ASEM » aisée. Au contraire, celle-ci apparaît plutôt comme un objet non identifié des Relations internationales : rencontre intergouvernementale, mais processus ouvert sur les acteurs non étatiques (en premier lieu les entreprises, les universitaires et, dans une moindre mesure, la société civile dans son ensemble); réunion multilatérale au sommet, mais avec une forte composante bilatérale et régionale; processus reposant sur la participation individuelle des Etats mais également fortement empreint d'une dimension régionale bilatérale (de bloc à bloc).

Associant des logiques diverses (institutionnelle, informelle, étatique, non étatique...), l'ASEM est un processus transrégional. Défini comme un mode de consultation et de coopération peu institutionnalisé et multidimensionnel, le « transrégionalisme » de l'ASEM souligne la nécessité de voir appa-

(24) Pour plus d'information, cf. le site Internet www.asef.org.

raître de nouvelles formes de diplomatie, liées à l'évolution du rôle et de la place de l'Etat dans la société internationale.

INTERRÉGIONALISME ET TRANSRÉGIONALISME

En analysant les travaux de l'ASEM, Jürgen Rüländ, de l'Université de Freiburg, a opéré une double distinction en matière de relations entre les grands pôles régionaux (25). Selon lui, il existe plusieurs formes de relations interrégionales : il y a, d'une part, l'interrégionalisme bilatéral entre deux blocs régionaux constitués (UE-ASEAN ou UE-MERCOSUR par exemple) sur le format de relations bilatérales et, d'autre part, le transrégionalisme du type APEC.

L'interrégionalisme se réfère à l'ensemble des relations de « groupe à groupe » établies entre deux groupes régionaux distincts. Il se définit comme les relations de groupe à groupe avec une ou plusieurs réunions régulières autour d'échanges d'information et de coopération dans des domaines spécifiques tels que le commerce et l'investissement, l'environnement, le trafic de drogues *etc.* Le niveau d'institutionnalisation de ces relations comprend généralement une réunion ministérielle, des réunions au niveau des ambassadeurs, des hauts fonctionnaires et des experts des groupes de travail. En principe, il n'existe pas d'institutions communes et les deux parties s'appuient sur leurs infrastructures institutionnelles respectives. Les relations entre l'UE et les organisations régionales à caractère économique sont l'exemple le plus significatif de cette variante du régionalisme. Toutefois, des relations similaires entre de nouveaux pôles régionaux sont apparues (26).

La seconde notion, celle de transrégionalisme, est utilisée pour caractériser l'émergence d'une nouvelle forme de dialogues entre les régions du monde (en premier lieu APEC, ASEM). Il apparaît toutefois qu'aucune définition n'en est donnée dans les dictionnaires de Relations internationales. Souvent, le terme transrégionalisme est utilisé pour décrire, sans distinction, des relations entre deux ou plusieurs pôles régionaux, sans toutefois préciser la nature de ces relations (27). L'économiste Fred Bergsten qualifie les relations APEC de « *super-regionales* » (28). L'utilisation de la notion de transrégionalisme fait l'objet de vives discussions parmi les quelques spécialistes de

(25) Jürgen RÜLAND, « The EU as Inter-Regional Actor : The Asia-Europe Meeting », papier présenté à la conférence internationale « Asia-Europe on the Eve of the 21st Century », Université de Chulalongkorn, Bangkok, 19-20 août 1999.

(26) On peut citer à titre d'exemple les relations entre l'ASEAN et le MERCOSUR.

(27) Par exemple, la notion est utilisée dans le cadre de la promotion des échanges commerciaux. Techniquement, les représentants de l'OMC parlent d'accords intercontinentaux ou encore de Cross-Regional Trade Agreements.

(28) Fred BERGSTEN, « America's Two-Front Economic Conflict », *Foreign Affairs*, vol. 80, n° 2, 2001, pp. 16-27.

la question (29). Certains, comme Heiner Hänggi, soulignent que le transrégionalisme fait référence au transnationalisme, qui se situe à un niveau infra-étatique (firmes, société civile...), mais, qu'à la différence de ce dernier, il se situe lui au niveau des relations inter-étatiques. En conséquence, Heiner Hänggi développe l'idée de « méga-régionalisme » (30), qui consiste en la création d'un espace régional nouveau englobant les formes de régionalisme actuelles et les relations interrégionales qui en découlent.

En l'absence de définition faisant autorité, le transrégionalisme s'envisagera donc comme un mode de consultation et de coopération peu institutionnalisé entre des Etats issus de deux ou plusieurs régions du monde qui agissent dans leur capacité individuelle. Les critères d'adhésion à un processus transrégional demeurent souples et ne correspondent pas nécessairement aux critères géographiques des organisations régionales dont les Etats participants peuvent être membres. Une enceinte transrégionale peut, par définition, inclure des Etats issus de plusieurs pôles régionaux distincts : ainsi, les pays membres de l'APEC sont issus de l'ASEAN, de l'ALENA et du CER (31). Enfin, le mode de fonctionnement d'un groupement transrégional est informel et le champ de discussion peut porter sur l'ensemble des relations économiques, politiques ou culturelles. L'approche de ses travaux est globale : les thèmes abordés peuvent être aussi bien économiques, politiques, culturelles, transnationaux, sociaux... Le transrégionalisme peut donc être envisagé comme une variante moins formelle et plus englobante de l'interrégionalisme.

Aujourd'hui, les grands processus à caractère transrégional incluent notamment l'APEC, l'ASEM, le FEALAC (32), le Sommet des Amériques, le Sommet Europe-Afrique, le Sommet Europe-Amérique latine, le Processus de Barcelone. Le tableau ci-après classe les principaux processus transrégionaux actuels par région.

Le trans (33)-régionalisme invite donc à transcender l'ordre établi. Il s'agit de porter son regard au-delà de la ligne d'horizon. L'entrée dans le XXI^e siècle rend nécessaire une réflexion sur les transformations en cours des modes d'agencement du monde. En effet, le transrégionalisme révèle un certain nombre de fonctionnalités potentielles. A leur échelle, modestement, elles contribuent à renouveler le mode de dialogue et de coopération inter-étatique.

(29) Cf. les travaux de la conférence « Interregionalism in International Relations », Arnold-Bergsträsser Institute, Freiburg, 31 janvier et 1^{er} février 2002.

(30) L'expression est de l'auteur japonais Yoshinobu YAMAMOTO, « Regionalization in Contemporary International Relations », in Van R. WHITING (dir.), *Regionalization in the World Economy : NAFTA, the Americas and Asia-Pacific*, Macmillan, Londres/New York, 1996, pp. 19-42.

(31) *Closer economic relation*.

(32) *Forum for East Asia and Latin America co-operation*.

(33) Trans - : (préposition avec accusatif) au-delà de, par delà de. Cf. Félix GAFFIOT, *Dictionnaire latin-français*, Librairie Hachette, Paris, 1934, p. 1591.

Tableau des principaux processus trans-régionaux

<i>Régions</i>	<i>Principaux processus trans-régionaux</i>
Europe	<i>Asia-Europe Meeting (ASEM)</i> Sommet Europe-Afrique Sommet Europe-Amérique latine Processus de Barcelone
Amérique du Nord	<i>Asia-Pacific Economic Co-operation (APEC)</i> Sommet des Amériques (FTAA)
Asie-Pacifique	ASEM APEC <i>Forum of East Asia and Latin America Co-operation (FEALAC)</i> <i>Asia Co-operation Dialogue (ACD)</i> <i>Shanghai Co-operation Organisation (SCO)</i>
Amérique latine	Europe-Amérique latine FEALAC FTAA
Asie du Sud	Indian Ocean Rim Association for Regional Co-operation (IOR-ARC)
Moyen-Orient	IOR-ARC ACD Processus de Barcelone
Afrique	Sommet Europe-Afrique IOR-ARC Processus de Barcelone

FONCTIONS DU TRANSRÉGIONALISME

L'étude du processus ASEM a mis au jour l'existence d'un ensemble de fonctions qui caractérise son fonctionnement. En 1999, le professeur Jürgen Rüländ a identifié un certain nombre de fonctions liées à la pratique de l'ASEM : fonction d'équilibre, fonction institutionnelle, fonction de définition de l'agenda, fonction de rationalisation et fonction de création d'une identité (34). A partir de ce travail d'identification préliminaire des fonctions de l'ASEM, il est possible de distinguer deux types de fonctions principales du transrégionalisme : la fonction micro, c'est-à-dire celle qui se situe au niveau de la participation individuelle des Etats, et la fonction macro, qui s'applique à des dynamiques plus globales, c'est-à-dire à l'ensemble des acteurs et à leurs interactions. Il ne s'agit pas ici de dresser une liste exhaustive de ces fonctions, mais de souligner les caractéristiques principales des forums transrégionaux. L'avenir confirmera ou non leur pérennité.

(34) Cf. Jürgen RÜLAND, « The EU as Inter-Regional Actor : The Asia-Europe Meeting (ASEM) », papier présenté lors de la conférence « Asia-Europe on the Eve of the 21st Century », 19-20 août 1999, Chulalongkorn University, Bangkok.

Fonctions micro du transrégionalisme

Le phénomène de mondialisation rend nécessaire une plus grande interaction entre les dirigeants politiques. Les activités entreprises dans le cadre des forums transrégionaux facilitent la connaissance et la reconnaissance des acteurs. Ainsi, le personnel politique, sujet dans de nombreux pays à un renouvellement rapide, peut se présenter, faire connaissance et nouer des relations de travail. Pour le personnel politique, les sommets permettent une prise de conscience de l'existence de « l'autre ».

Bilatéralités

La tenue d'un sommet permet des rencontres « bilatérales » entre les Etats-participants. Cette fonction a connu un développement immédiat dès le premier sommet de l'ASEM (35). En outre, parallèlement aux réunions bilatérales officiellement annoncées ont lieu des discussions bilatérales informelles *ad hoc*. Celles-ci constituent la bilatéralité cachée des sommets, par définition plus difficilement appréciable par un observateur extérieur. Par leur nombre et l'importance des sujets abordés, ces consultations bilatérales sont devenues aussi (voire plus) importantes que le sommet lui-même. Elles contribuent à rapprocher les points de vue sur des questions délicates, dont l'issue est parfois bloquée au niveau des appareils bureaucratiques.

La complexité croissante des modes de consultation (multilatéral, régional, bilatéral/officiel, informel) rend plus difficile le suivi des dossiers. Le développement de la diplomatie de sommet permet de contourner les lourdeurs bureaucratiques tout en réaffirmant la légitimité et le pouvoir des dirigeants politiques. Cependant, ces consultations informelles doivent veiller à ne pas trop affaiblir le rôle des structures bureaucratiques par la multiplication de canaux diplomatiques parallèles. En effet, ce phénomène favorise la concentration des pouvoirs de négociation et de décisions entre un nombre restreints d'acteurs.

Actions

Les processus transrégionaux renforcent les capacités de négociation des Etats et leur offrent un choix élargi d'options politiques. La mise en place d'un jeu à plusieurs niveaux (*multilevel*) offre aux Etats des canaux diplomatiques et informels supplémentaires, par l'intermédiaire desquels ils peuvent faire avancer leurs positions sur tel dossier. C'est particulièrement le cas pour les Etats de petite ou moyenne taille. Dans le cadre de l'ASEM, le Premier ministre du Luxembourg peut s'entretenir directement et de

(35) Ce phénomène s'est ensuite développé : le troisième sommet de l'ASEM a connu un nombre record de bilatérales avec cinquante-cinq réunions au niveau des chefs d'Etat et trente-cinq au niveau ministériel.

manière informelle avec son homologue chinois sans devoir organiser une visite officielle.

Le format des rencontres de ce type permet aux Etats de mener un *policy-mix*. Le caractère à la fois bilatéral, régional et multilatéral d'un processus transrégional démultiplie la capacité d'action d'un Etat. Il peut promouvoir ses intérêts à chaque niveau.

Transactions

La multiplication des opportunités de rencontres et d'interactions à tous les niveaux a pour conséquence directe de renforcer la capacité transactionnelle des participants. En effet, les possibilités offertes par les processus transrégionaux de type ASEM sont quasi illimitées. Ces processus permettent non seulement de combiner plusieurs formats de rencontres (bilatéral, multilatéral), mais également de multiplier le nombre de consultations. Les Etats renforcent de cette manière leur pouvoir transactionnel dans un cadre numériquement et géographiquement élargi.

La nature évolutive d'un forum transrégional permet d'offrir un espace ouvert à la participation d'acteurs étatiques issus de régions différentes. Plus la diversité géographique, politique et économique est encouragée, plus le pouvoir transactionnel est renforcé. Dans ce sens, la participation d'Etats aussi divers que Cuba, Singapour et la Nouvelle-Zélande dans le Forum Asie-Amérique latine offre des possibilités d'échanges intéressantes. De plus, cette capacité de transaction est démultipliée dès lors qu'un acteur donné appartient à plusieurs dialogues transrégionaux (36). De fait, les Etats ont tendance à multiplier leur adhésion à des organisations régionales et des processus transrégionaux. Paul Bowles (37) parle de régionalisme multiple (*multiple regionalism*) pour désigner ce phénomène.

Communication

Parallèlement au renforcement de leur capacité de transaction, les Etats peuvent développer leurs réseaux et leurs moyens de communication. Par exemple, l'ASEM fournit une infrastructure supplémentaire d'échange d'information et d'expériences (38). La création de canaux de communication est en effet essentielle dans la mesure où la sphère officielle est demeurée plus cloisonnée que la sphère économique. La multiplication des réseaux de communication et des opportunités d'échanges dans le cadre transrégional

(36) On peut citer à titre d'exemple la tenue concomitante au Chili de la première réunion ministérielle du Forum Asie orientale-Amérique latine et du Sommet Europe-Amérique latine. Représentant du pays-hôte, le ministre des Affaires étrangères chilien devait se rendre sans transition d'un événement à l'autre.

(37) Paul BOWLES, « ASEAN, AFTA and the New Regionalism », *Pacific Affairs*, vol. 70, n° 2, 1997, pp. 219-234.

(38) Cf. Sebastian BERSICK, *ASEM : Eine neue Qualität der Kooperation zwischen Europa und Asien*, LiT-Verlag, Münster, 1999.

permet donc aux Etats de réduire leurs coûts de transaction. Une meilleure circulation de l'information reste un élément-clef dans la définition de choix politique et la prise de décision.

Association

Les dialogues transrégionaux sont pour les Etats un instrument d'adaptation à un environnement extérieur de plus en plus complexe. Les Etats conservent l'initiative politique, mais peuvent associer un grand nombre d'acteurs nouveaux à leurs travaux. Des acteurs « reconnus », comme les acteurs économiques et universitaires, ont été dès le début associés au lancement de ces forums par la création de réseaux semi-officiels dits *Track 2*. Toutefois, la question d'une participation plus large de la « société civile » reste ouverte (39).

« Co-option »

La création de réseaux par les Etats permet de réaffirmer leur rôle dans l'espace international en exerçant un pouvoir de co-option. Selon la définition de Joseph Nye, « *le pouvoir de co-option est la capacité d'un pays à structurer une situation de sorte que les autres pays développent des préférences ou définissent leurs intérêts en accord avec les siens propres. Ce pouvoir naît en général des ressources telles que l'attraction culturelle et idéologique, ou les lois et les institutions des régimes internationaux (exemple du FMI)* » (40).

En politique internationale, le contrôle des évolutions et la structuration des situations sont deux finalités essentielles. Pour ce faire, la capacité d'un Etat à convaincre les autres d'adopter les mêmes objectifs sans prendre de mesures contraignantes est un atout important. Les modes de coopération et de dialogue transrégionaux sont propices à l'exercice de ce pouvoir.

Les Etats les plus influents peuvent optimiser leur participation dans les forums transrégionaux en usant du pouvoir de co-option. La position des Etats-Unis au sein de l'APEC symbolise cette tentative de Washington de définir l'agenda de l'APEC en fonction de ses intérêts commerciaux et politiques. Toutefois, dans ce cas précis, l'omnipotence des Etats-Unis a été un des facteurs guidant la création de processus transrégionaux dont ils sont exclus (ASEM, FEALAC). Les processus transrégionaux sont donc propices à l'expression d'un *soft power* dès lors qu'un acteur dispose d'une réserve de puissance ou d'influence supérieure aux autres participants.

(39) Au sujet d'une plus grande participation de la société civile dans le processus ASEM, un séminaire consultatif s'est tenu les 17 et 18 novembre 2003 à la Commission européenne avec des représentants de la société civile d'Asie et d'Europe.

(40) « *Le fait qu'un pays peut convaincre les autres de vouloir la même chose que lui – peut être qualifié de 'co-option' ou 'soft power' par opposition au 'hard power', c'est-à-dire au pouvoir de commander et d'imposer aux autres sa volonté* » : cf. Joseph S. NYE JR., « Soft Power », *Foreign Policy*, vol. 80, n° 3, 1990, pp. 150-171.

Les fonctions micro du transrégionalisme permettent donc aux États de développer des stratégies classiques de défense de leurs intérêts nationaux. Dans le même temps, elles leur offrent des instruments supplémentaires d'adaptation à leur environnement extérieur. Cependant, le transrégionalisme révèle également des fonctionnalités macros qui s'appliquent à des dynamiques plus globales.

Fonctions macros du transrégionalisme

La multiplication des échanges dans le cadre des forums transrégionaux contribue au renforcement des relations bilatérales et multilatérales entre États. Cependant, à la lumière des travaux des forums transrégionaux existants, il est intéressant de relever quatre types de fonctions macros : une fonction institutionnelle/multilatérale, une fonction cognitive, une fonction d'équilibre et une fonction « identitaire ».

Fonction institutionnelle et multilatérale

Les arguments institutionnalistes, soulignés notamment par Stephen Krasner (41), développent l'idée selon laquelle il est nécessaire de créer des institutions, des normes, des procédures et des principes communs pour éviter la marginalisation de certains acteurs sur la scène internationale. Corollaire au processus d'institutionnalisation, le transrégionalisme facilite la définition de normes multilatérales. Par exemple, les plans d'actions individuels dans le cadre de l'APEC sont des instruments qui ont contribué au développement de règles multilatérales dans la région. Par leur caractère non contraignant et progressif, elles peuvent faciliter l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. En favorisant l'émergence de principes de coopération, le transrégionalisme permet une « institutionnalisation douce » de la politique internationale. Les organes subsidiaires tels que les rencontres ministérielles, les réunions de hauts fonctionnaires ou encore les groupes de travail sont autant d'éléments « régulateurs ».

En Asie, la fonction institutionnelle revêt une importance particulière en raison du contexte géopolitique. La montée en puissance de la Chine pose en effet le problème des modalités de son intégration tant au niveau régional que mondial (42). Les risques d'isolement de la Chine ont longtemps incité ses principaux partenaires à développer une structure assez large pour per-

(41) Stephen KRASNER, *International Regimes*, Cornell University Press, New York, 1982, p. 2. Une première définition avait été donnée dans un article de la revue *International Organization* : « regimes can be defined as sets of implicit or explicit, norms, rules, and decision-making procedures around which actor's expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs or fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice ». Cf. Stephen KRASNER, « Structural Causes and Regimes Consequences », *International Organization*, n° 36, printemps 1982, p. 186.

(42) Cf. Alastair I. JOHNSTON/Robert S. ROSS (dir.), *Engaging China*, Routledge, Londres/New York, 1999, 309 p.

mettre son intégration progressive. Jusqu'à l'adhésion de la Chine à l'OMC (43), l'ASEM et l'APEC étaient les seules enceintes qui permettaient aux officiels chinois de faire entendre leur voix et d'intégrer leur pays dans l'espace économique mondial. Le développement d'institutions et de procédures communes dans le cadre élargi de l'ASEM est un instrument utile de réduction des risques liées aux réflexes unilatéralistes ou isolationnistes.

Sur le plan multilatéral, un processus transrégional de type ASEM a la capacité – pas toujours utilisée – de jouer un rôle de « sas intermédiaire » en permettant un travail en amont de consultation et de préparation des négociations multilatérales (44). Cette fonction est importante en raison de la multiplication des acteurs internationaux, de l'hétérogénéité des intérêts en jeu et de la complexité croissante des sujets traités. L'expérience montre que les processus de négociation d'accords multilatéraux peuvent être particulièrement longs (45). Trouver des normes acceptées et acceptables par tous est un processus de plus en plus délicat. La multiplication des consultations en amont des négociations devrait permettre l'accélération des consultations et réduire *in fine* les coûts de transaction. Les dialogues transrégionaux autorisent une meilleure régulation du programme de travail des organisations internationales en créant un niveau supplémentaire de consultation. Toutefois, pour être efficace, il est important d'assurer une meilleure articulation entre les processus transrégionaux et les organismes multilatéraux globaux (OMC, ONU) (46).

Beaucoup restent sceptiques sur la volonté réelle des Etats de faire des forums transrégionaux des instruments efficaces de gestion des dossiers multilatéraux. Les consultations de ce type seraient au contraire une alternative, un deuxième choix, en cas de blocage persistant sur une question donnée, mais en aucun cas un mode de dialogue généralisé et régulier.

Fonction cognitive

L'enjeu de la connaissance est un élément fondamental dans la création de dialogues transrégionaux. La complexité des réseaux économiques et politiques engendre un besoin de connaissance. Les interactions à l'intérieur d'un pôle régional sont difficilement compréhensibles par les acteurs extérieurs. Le cas de l'Union européenne est à cet égard significatif. Un observateur non européen s'interroge : comment les acteurs européens interagissent-ils à Bruxelles ? Comment s'élaborent les politiques européennes ?

(43) Le 11 décembre 2001.

(44) Cf. Hanns MAULL, « Regional Security Cooperation : a comparison of Europe and East Asia », *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 1, 1997, pp. 49-63.

(45) Par exemple, il a fallu huit ans de négociations pour le cycle de l'Uruguay, neuf ans pour la Convention sur le droit de la mer (sans compter les délais de ratification).

(46) Sur le plan politique, la décision (ASEM I) d'organiser à New York des réunions consultatives sur les sujets d'intérêts communs dans le cadre des Nations Unies permet sur le papier une meilleure articulation entre le niveau multilatéral et les niveaux inférieurs.

Par exemple, l'ASEM permet aux participants asiatiques de mieux comprendre le fonctionnement de l'Union européenne. D'une part, ils peuvent être en relation directement avec la Commission et comprendre les différentes approches des Etats-membres à l'égard de Bruxelles : il leur est ainsi plus aisé d'observer la formation de clivages sur telle ou telle question. D'autre part, les délégations asiatiques peuvent identifier les réseaux de circulation de l'information et les mécanismes de prise de décision au niveau communautaire : cet enjeu de la connaissance s'applique également aux Européens, soucieux de mieux identifier les tenants et aboutissants du régionalisme en Asie.

Fonction d'équilibre

La fonction d'équilibre (*Check & Balance*) du transrégionalisme a la particularité de combiner un jeu d'équilibre des pouvoirs (*Power balancing*) et d'équilibre institutionnel (*Institutionnal balancing*) (47). Cette nécessité d'équilibrer les relations entre les différents pôles, en particulier de contrebalancer le pôle américain, a maintes fois été évoquée lors du lancement du processus ASEM. Toutefois, l'impact réel de cette fonction reste difficile à évaluer. En effet, la création de l'ASEM a en partie été guidée par la volonté des Asiatiques de rééquilibrer leurs relations avec les États-Unis : le poids des États-Unis au sein de l'APEC avait déclenché un mouvement de redéploiement de l'Asie vers l'Europe. Quant à la question de savoir si l'ASEM a pu rééquilibrer les relations au sein du triangle Asie-Europe-États-Unis, la réponse semble évidente.

Fonction « identitaire »

Selon le constructivisme, la politique internationale est une construction sociale, produit des échanges entre les acteurs étatiques (48). Ainsi, la multiplication d'interactions systémiques contribue à la formation d'identités collectives. Cette approche résolument sociologique s'attache à démontrer que les intérêts et les identités ne sont pas des données extérieures, mais sont propres à l'interaction des acteurs entre eux. En somme, la multiplication des échanges entre deux acteurs A et B contribuerait à la formation d'une identité nouvelle C. Dans cette perspective, les processus transrégionaux devraient favoriser l'émergence d'identités nouvelles en raison d'interactions

(47) « Unlike power balancing, which reflects realist notions of international relations, the concept of institutional balancing is indicative of the more recent convergence of realist and institutionalist arguments. It concedes the substantial growth of international institutions and the declining effectiveness of military power as a means to exert influence in international relations, but still retains the realist argument that institutions may also be used by nation states or group of nations states as arenas to enhance power » : cf. Jürgen RÜLAND, « Interregionalism in International Relations », *Conference Summary*, 11 avril 2002.

(48) Cf. Alexander WENDT, « Anarchy is What States Make of it : the Social Construction of Power Politics », *International Organization*, vol. 46, n° 2, 1992, pp. 391-426; Alexander WENDT, « Collective Identity Formation and the International State », *American Political Science Review*, vol. 88, n° 2, 1994, pp. 384-396.

plus nombreuses et inédites. Dans le cadre de l'ASEM, la création d'une identité euro-asiatique paraît toutefois encore fort improbable. Toutefois, la fonction cognitive du transrégionalisme répond d'une certaine manière à la nécessité de construction sociale d'une identité.

CONCLUSIONS

Effet de mode ou véritable outil de réinvention de la scène mondiale ? L'étude du transrégionalisme pose la question de la forme des interactions entre acteurs d'un espace devenu mondial et régional. Quatre grandes conclusions émergent de cette brève étude.

En premier lieu, le transrégionalisme souligne la nécessité de nouvelles formes de diplomatie. Celles-ci restent liées à l'évolution du rôle et de la place de l'Etat dans la société internationale. La question est donc de savoir si l'Etat peut introduire de nouvelles règles du jeu diplomatique et politiques.

Deuxièmement, le transrégionalisme crée un niveau supplémentaire et complémentaire de dialogue et de coopération dans les relations internationales. Celui-ci se situe entre le niveau universel (celui de l'ONU) et le niveau interrégional (par exemple les relations UE-ASEAN). Sa caractéristique est d'associer un grand nombre d'acteurs étatiques et non étatiques autour d'un agenda de travail élargi.

Troisièmement, le transrégionalisme ne doit pas former un club exclusif, mais rester au contraire un processus ouvert.

Enfin, le transrégionalisme démontre que le métissage des relations internationales devient une réalité. L'apprentissage de la vie en commun est une nécessité. Partout les sociétés sont confrontées aux mêmes difficultés. Avec l'ASEM, Européens et Asiatiques mettent en place des techniques de dialogue inédites entre des sphères culturelles diverses. Ensemble, ils travaillent à la création de nouveaux espaces communs. Le trans – serait-il l'avenir du régionalisme ?