

L'ASCENSION ET LE DÉCLIN DE L'ASEM

DÉSÉQUILIBRES ET LIMITES DE L'INTERRÉGIONALISME

PAR

DAVID CAMROUX (*) (**)

Au cours d'une conversation à la fin du siècle dernier, un économiste politique britannique des plus éminents remarqua que «si, et c'est un très grand si... si un régime ou une institution peuvent être jaugés à l'aune de l'attention que les chercheurs lui portent – en termes d'articles dans les revues spécialisées, de nombre de candidats au doctorat souhaitant travailler sur le sujet – alors, l'ASEM a le même rang que les Nations Unies, en tant qu'élément sérieux de gouvernance mondiale» (1). Dix ans après sa création, comment jauger l'ASEM (Asia-Europe Meeting)? A l'exception des articles publiés dans le journal *Asie-Europe* (2), dont l'objectif est de faire progresser l'ASEM, les derniers articles et monographies sérieuses traitant uniquement de l'ASEM datent de 2003. Que s'est-il passé? Est-il possible que tout ce qui doit être expliqué l'ait déjà été par les plus perspicaces des observateurs? ou bien, de manière plus banale, est-il également possible que la mode académique ait changé? ou bien, finalement, et c'est la thèse de cet article, le sujet est-il devenu moins digne d'attention?

Les deux acteurs dialectiques ostensibles de la relation entre l'Europe et l'Asie, c'est-à-dire une Europe unie et une Asie cohérente, n'existent peut-être pas. En conséquence, on peut se demander, en termes pratiques, si l'interrégionalisme est possible quand les régions en jeu ne sont pas les entités structurées et homogènes qui conviendraient idéalement à une rêverie théorique. Quoi qu'il en soit, d'un point de vue universitaire, dans la discipline des Relations internationales, l'ASEM continue d'attirer l'attention précisément parce qu'il semble illustrer les relations interrégionales et que, ainsi, son étude fait progresser la recherche dans le domaine bourgeonnant des études comparées de régionalisme, régionalisation et intégration régio-

(*) Chercheur associé au Centre d'études et de recherches internationales (CERI, France).

(**) Ceci est une version révisée et mise à jour d'un article antérieur, «Les relations actuelles entre l'UE et l'Asie de l'Est : compte rendu du processus de l'ASEM», publié in R. K. JAIN (dir.), *The European Union in a Changing World*, Radiant Publishers, New Delhi, 2002, pp. 142-165. Un des problèmes liés à l'analyse de l'ASEM est qu'une grande partie de ses observateurs, l'auteur y compris, y tiennent également un rôle mineur – du fait de leur engagement dans deux activités de l'ASEM. En résulte un problème de mise à distance critique et une tension créatrice pour les observateurs de l'ASEM.

(1) Conversation avec l'auteur, oct. 2000.

(2) Les locaux du journal *Asie-Europe* se trouvent à la Fondation Asie-Europe à Singapour, unique manifestation institutionnelle de l'ASEM.

nale (3). De plus, son analyse contribue à la compréhension du rôle de l'Union européenne (UE) en tant que modèle ou, du moins, de point de référence d'une gouvernance mondiale.

LES ORIGINES DE L'ASEM (4)

Le premier sommet Asie-Europe eut lieu à Bangkok les 1^{er} et 2 mars 1996. Les dirigeants de dix pays asiatiques y assistaient : les sept membres de l'ANASE de l'époque (5), la Chine, le Japon et la Corée, auxquels s'ajoutaient les quinze membres – à l'époque – de l'Union européenne et le président de la Commission européenne. L'objectif de cette rencontre, qui devint connue sous le nom d'«ASEM» (Asia-Europe Meeting), était d'encourager le dialogue politique, de renforcer la coopération économique et de promouvoir les échanges culturels. On a décrit l'ASEM comme une tentative pour trouver le chaînon manquant entre l'Europe et l'Asie. Plus particulièrement, il se positionne comme une manière de rééquilibrer les côtés trans-Pacifique et trans-Atlantique d'un triangle mondial : les relations entre l'UE et l'Amérique du Nord (avec des organismes tels que le G8) et les relations entre l'Amérique du Nord et l'Asie (*via* l'APEC), avec un lien entre l'Europe et l'Asie.

Du côté asiatique, la paternité du Sommet est claire : l'idée fut suggérée pour la première fois par le Premier ministre singapourien de l'époque, Goh Chok Tong, à Davos, au Forum économique mondial de 1994. À l'inverse, la paternité européenne du premier sommet provoqua quelques débats sur l'importance relative de la France ou de l'Allemagne. Certains éléments soulignent le rôle de l'Allemagne : le document publié à Bonn en 1993, «La conception de l'Asie du gouvernement fédéral», peut être considéré, par certains aspects, comme le précurseur de la «Nouvelle stratégie asiatique» publiée l'année suivante par la Commission européenne. Cependant, d'autres informations semblent suggérer que les relations étroites entre le président français Jacques Chirac, ainsi que le Premier ministre de l'époque, Edouard Balladur, avec le Premier ministre singapourien Goh donnèrent l'impulsion politique nécessaire pour organiser le sommet.

Dès ses débuts, l'ASEM fut affecté par les attentes différentes des deux parties. Du côté asiatique, on avait le sentiment que, dans le contexte post-Guerre froide, la progression d'objectifs politiques libérés d'une compétition

(3) La contribution la plus importante aux textes consacrés au régionalisme comparatif, prenant également en compte son façonnage par des hégémonies extérieures, est celle de Peter J. KATZENSTEIN, *A World of Regions : Asia and Europe in the American Imperium*, Cornell University Press, Ithaca, 2005.

(4) L'histoire la plus complète de l'ASEM est celle de Yeo Lay HWEI, *Asia and Europe : the Development and Different Dimensions of ASEM*, Routledge, Londres, 2003.

(5) Brunei Darussalam, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande, le Vietnam.

idéologique rendait l'ASEM possible (6). Cependant, sur l'insistance des membres européens, on décida de donner une triple base au dialogue : politique, culturelle, économique. Cette approche multidimensionnelle implique, du moins en théorie, de donner une importance égale à chaque aspect de sa fondation : politique, économique et culturel. En réalité, l'importance accordée à chacun d'eux n'est pas la même suivant les différents acteurs de l'ASEM. Ces divergences n'existent pas seulement entre les acteurs européens et leurs homologues asiatiques, mais également au sein des deux régions : même dans le microcosme du monde européen à Bruxelles, l'insistance sur l'aspect politique est plus marquée au sein du Parlement européen et de certains éléments de la Commission, alors que, pour simplifier la situation, au sein du Conseil de l'Europe – où les Etats membres sont représentés –, ce sont les questions économiques qui priment. Cela est devenu encore plus évident au cours de ces dernières années, où les relations avec l'Asie, particulièrement la Chine, sont dominées par des problèmes liés au commerce et résultant des pressions des Etats membres dans le Conseil de l'Europe.

Avant la réorganisation de la Commission européenne sous la présidence de Romano Prodi, les relations avec l'Asie étaient gérées par deux directoirats séparés : DG1A et DG1B. Le premier, dont Sir Leon Brittan était Commissaire, était responsable des relations avec le Japon et la Chine, qui, étant donné la charge de Commissaire au Commerce de Sir Leon Brittan, étaient vues largement en termes économiques (7). Le DG1B, dont Manuel Marin était Commissaire, traitait avec l'Asie du Sud et du Sud-Est – ainsi qu'avec l'Amérique latine – et avait des objectifs largement structurés selon des termes «développementalistes»/«tiers-mondistes», où les questions politiques primaient sur l'économique (8). De plus, le fait que l'«Asie» de la DG1B couvrait également les pays n'appartenant pas à l'ASEM, notamment dans le sous-continent indien, signifiait que les hauts fonctionnaires européens de cette section avaient du mal à intégrer leurs objectifs dans l'ASEM. Avant la réorganisation de la Commission européenne sous la présidence de Romano Prodi et la nouvelle division du travail entre les directorats généraux responsables des relations extérieures, du commerce et de l'aide, la DG1A et la DG1B se retrouvaient avec des priorités différentes. Des objectifs différents pour l'Asie hantent encore les couloirs du pouvoir des institutions bruxelloises.

(6) Pour une étude contemporaine des origines de l'ASEM, cf. David CAMROUX / Christian LECHERVY, «Encounter of a third kind : the inaugural Asia-Europe Meeting of March 1996», *The Pacific Review*, vol. IX, n° 3, pp. 441-452.

(7) La DG1A était également responsable des relations avec l'Amérique du Nord, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

(8) La question de la proportion d'aide extérieure apportée à l'Asie, en comparaison avec l'Amérique du Sud, était un problème majeur. Cf. Martin HOLLAND, *The European Union and the Third World*, Macmillan, Basingstoke, 2002.

Le rôle des pays de l'ASEAN fut décisif dans la mise en œuvre du projet. Les dirigeants japonais, ainsi que de nombreux bureaucrates, étaient sceptiques, sinon franchement hostiles. Ce scepticisme reflétait en partie les conflits « territoriaux » entre le ministère du Commerce international et de l'Industrie, généralement considéré comme pro-asiatique, et le ministère des Affaires étrangères, largement pro-américain (9). L'influence du groupe structuré pro-chinois à l'intérieur de celui-ci compliquait la situation (10). Préoccupés par leur problème majeur, leurs désaccords commerciaux et leurs relations de sécurité avec les États-Unis, les Japonais semblaient rechigner à entrer dans un forum qui pourrait être perçu comme antagoniste à leur voisin géant du Pacifique. Il fallut également user de persuasion pour convaincre les dirigeants chinois de l'utilité d'un forum où ils pourraient se trouver, une fois de plus, exposés à la critique. Finalement, la dixième invitée, peut-être la plus facile à convaincre, la Corée du Sud, fit également preuve de quelques hésitations, dues au repositionnement de ses relations étrangères dans le nouveau contexte international post-Guerre froide. En dépit de ces réserves, les dirigeants de l'ASEAN furent finalement capables de convaincre les élites gouvernantes de l'Asie du Nord-Est de s'embarquer, même timidement, vers une expression plus affirmée du régionalisme asiatique. Néanmoins, les différences entre une position raisonnablement unie du Sud-Est asiatique à travers l'ASEAN et les objectifs indépendants divergents de ces nations du Nord-Est asiatique devaient s'avérer perceptibles à Bangkok en 1996 et, encore et toujours, dix ans après le premier sommet.

Le choix de Bangkok pour le sommet résultait de deux facteurs. D'une part, un certain nombre de capitales européennes commençaient à se rendre compte de l'importance économique de l'Asie de l'Est et du faible engagement de l'Europe dans la région. Comme l'a écrit Christopher Dent, « *un arrangement du genre de l'ASEM [...] donna à l'UE l'opportunité d'être reliée plus efficacement au dynamisme est-asiatique et conféra ainsi des bénéfices générateurs de prospérité à ses États membres : l'Asie de l'Est offrait des marchés en expansion rapide et un approvisionnement à prix compétitifs, que la plupart des entreprises européennes n'avaient pas encore exploités pleinement* » (11). D'autre part, une convergence d'intérêts liés à des négociations de commerce multilatéral et l'impression que les États-Unis étaient à la fois moins engagés dans le multilatéralisme et ambivalents dans leur politique asiatique conduisit quelques responsables européens à croire

(9) Depuis, le MITI a changé de nom pour devenir le ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie.

(10) Quelques-uns des arguments de ce lobby sont cités par Kohara MASAHIRO, *East Asian Community*, Nihon Keizai Shimbun, Tokyo, 2005.

(11) Christopher DENT, « The Asia-Europe Meeting (ASEM) process : beyond the triadic political economy ? », in Heiner HÄNGGI / Ralf ROLOFF / Jürgen RÜLAND (dir.), *Interregionalism and International Relations*, Routledge, Londres, 2006, p. 115.

qu'une opportunité venait de se dégager pour l'ouverture d'un forum Asie-Europe.

Au niveau européen, la Commission européenne présenta au Conseil de l'Europe, vers la fin 1994, la première ébauche d'un rapport sur une stratégie asiatique de l'UE. Une rencontre au sommet entre les ministres des Affaires étrangères européens et leurs homologues asiatiques eut lieu en Allemagne en novembre 1994 : cette rencontre devait donner à la fois l'élan et le modèle de l'ASEM. Un an plus tard, une fois approuvée par le Parlement européen, une stratégie officielle fut adoptée par l'Union. Tous ces rapports soulignaient les opportunités économiques que les Européens pouvaient trouver en Asie de l'Est et déploraient la relative faiblesse d'une présence commerciale européenne dans la région connaissant la croissance la plus rapide du monde. Un rapport ultérieur publié après le Sommet critiquait le faible niveau d'investissements étrangers directs de l'UE en Asie : à 13 % en 1993 – une baisse par rapport aux 16-17 % enregistrés à la fin des années 1980 –, comparés aux 12 % du Japon et aux 26 % des Etats-Unis.

Cette vision de l'Asie en tant que région à la croissance dynamique et l'impression d'occasions économiques perdues trouvèrent un écho dans des Etats membres distincts. Par exemple, un rapport du ministère allemand des Affaires étrangères soutint que, si la République fédérale pouvait atteindre le niveau d'investissement en Asie que le Japon avait atteint en Europe, cela produirait 400 000 emplois en Allemagne; une stratégie plus agressive était donc nécessaire pour augmenter la part du marché de l'Allemagne de 4 % d'imports en Asie, vers un chiffre équivalent à celui des autres régions. Le Président français, Jacques Chirac, délivra un diagnostic similaire et donna pour objectif de tripler la part de marché française en Asie, de 2 % à 6 % de la proportion de commerce international effectué par la France. L'euphorie asiatique du président Chirac trouva un écho dans d'autres capitales européennes et des Etats membres, de l'Espagne au Luxembourg, publièrent leurs propres stratégies asiatiques dans les années qui suivirent. Le désir d'un plus grand accès aux marchés asiatiques se refléta dans les préoccupations, en Asie, à l'égard d'une «Europe forteresse» et de l'entrée de biens asiatiques sur les marchés européens. Dans le cadre des négociations multilatérales, dans la perspective de la rencontre ministérielle de l'OMC qui devait avoir lieu à Singapour en septembre 1996, ces préoccupations mutuelles et convergentes prirent un relief particulier.

Néanmoins, le choix du moment de la rencontre à Bangkok ne peut être expliqué uniquement par ces considérations. Bien que non représentés à Bangkok, les Etats-Unis étaient présents dans la réflexion stratégique et dans les négociations des participants européens comme asiatiques (12).

(12) Davis BOBROW, «The US and ASEM: why the Hegemon didn't bark?», *The Pacific Review*, vol. XII, n° 1, 1999, pp. 103-128.

Comme il a été dit précédemment, l'ASEM fut conçu pour servir de contre-poids à l'APEC (Coopération économique Asie-Pacifique), un forum qui inclut les Etats-Unis. Cependant, les considérations européennes et asiatiques divergeaient. Pour les Européens, les progrès de l'APEC vers l'institutionnalisation régionale avaient été plus rapides que prévu et on se souciait de plus de plus de son utilisation éventuelle par les Etats-Unis comme outil de promotion de leurs instruments au détriment de l'UE. Certains experts asiatiques partageaient cette observation, particulièrement en Malaisie et en Chine, ce qui avait conduit à des initiatives asiatiques de lutte pour le contrôle des objectifs du forum. L'étiollement de l'intérêt américain pour l'APEC, symbolisé par l'absence du président Clinton au Sommet d'Osaka en novembre 1995, et la capacité des Japonais et des autres à imposer l'idée de flexibilité dans la libéralisation du commerce, fournirent l'occasion de développer un contre-poids à travers un axe Europe-Asie de l'Est. De plus, les Européens comme les Asiatiques furent agacés par la lourde pression des Etats-Unis pour imposer des solutions unilatérales à ses partenaires de commerce – et à retarder l'accès de la Chine à l'OMC –, ainsi que par l'écart entre leur rhétorique sur le libre-échange et leur comportement concret. Pour les deux parties, l'ASEM représentait l'occasion, à un moment particulièrement sensible, d'envoyer un message aux Etats-Unis.

Bien que les questions économiques aient fortement dominé la rencontre à Bangkok, les participants entrèrent dans les discussions avec d'autres objectifs. Les Asiatiques percevaient les liens entre l'Europe et les Etats-Unis comme particulièrement forts et dignes d'émulation. Une telle vision, bien qu'elle repose davantage sur la perception asiatique d'une cohésion culturelle transatlantique que sur une réalité institutionnelle, n'en est pas moins persuasive. L'ASEM semblait offrir l'opportunité d'équilibrer cet axe avec un nouvel axe entre l'Asie et l'Europe. Pour quelques pays européens, particulièrement la Grande-Bretagne et la France, l'ASEM représentait une occasion de défendre leur rôle dans un cadre de sécurité asiatique. Les deux pays souhaitent devenir membres individuels du Forum régional de l'ASEAN, plutôt que d'être de simples éléments de la délégation de l'UE. Sur les questions de sécurité, du moins dans les discussions publiques, les Européens ont découvert que les dirigeants asiatiques devaient être convaincus de la crédibilité et de l'utilité d'un rôle sécuritaire européen en Asie.

Si on en juge par les commentaires positifs et, de manière plus importante, par les deux activités permanentes qu'il généra alors – la création de la Fondation Europe-Asie pour encourager les échanges culturels, intellectuels et individuels et d'un Forum des hommes d'affaires Europe-Asie; la mise en place d'un Groupe de vision –, le Sommet de Bangkok semble une réussite. Néanmoins, les bases de la déception à venir étaient déjà jetées. Du point de vue européen, l'Asie de l'Est était celle du miracle économique, tandis que, selon l'Asie de l'Est, l'Europe devait être découragée de sa ten-

dance à l'enfermement. C'est dans ces perceptions mal fondées qu'on trouve quelques-unes des racines de la déception ultérieure vis-à-vis de l'ASEM.

DIX ANS DE SOMMETS DE L'ASEM

Du côté asiatique, l'importance relative accordée à la triple fondation variait non seulement entre les Etats membres, mais aussi à l'intérieur des pays eux-mêmes. Au Japon, par exemple, le ministère du Commerce extérieur et de l'Industrie accorda plus d'importance aux dimensions économiques qu'à l'aspect politique. Le désintérêt relatif des bureaucrates du MITI (METI à présent) pour l'ASEM suggère qu'il est perçu comme peu important sur ces questions : bilatéralisme et multilatéralisme sont considérés plus appropriés à la promotion des intérêts japonais. Pour les membres du ministère des Affaires étrangères en revanche, l'ASEM peut être considéré comme un forum utile, quoique mineur, pour la promotion d'un rôle politique du Japon sur la scène internationale. Cela étant, les Japonais ont généralement été des suiveurs assez passifs dans l'ASEM, ne prenant que peu d'initiatives – attitude partiellement explicable par ce nœud gordien bureaucratique.

Du premier au sixième sommet, une des origines prépondérantes de débat concernait la liste des invitations, du côté asiatique comme du côté européen. La perspective de l'agrandissement de l'UE avait déjà soulevé plusieurs questions : la participation devait-elle se limiter aux membres de l'Union européenne ou bien la Suisse, la Norvège et les pays d'Europe de l'Est devaient-ils être également impliqués ? et *quid* de la Russie ? La participation asiatique était peut-être encore plus problématique : deux groupes de pays refusèrent leurs invitations aux six premiers sommets – l'Inde, le Pakistan et les autres pays du sous-continent indien d'une part, l'Australie et la Nouvelle-Zélande de l'autre, bien qu'ils aient procédé à un fort *lobbying* pour participer, avant que leur ferveur ne diminue en raison du sentiment croissant du manque d'importance de l'ASEM. L'interrogation sous-jacente aux six sommets, qui reste pertinente, est : « avec quelle Asie l'Europe doit-elle dialoguer ? » Il est d'une importance considérable que l'« Asie » de l'ASEM ait été pendant les dix premières années l'Asie définie par le Premier ministre malaisien de l'époque, le Dr Mahathir, dans son ouvrage *East Asia Economic Caucus* : les pays de l'ASEAN, plus la Chine, le Japon et la Corée du Sud. Le message de la liste d'invitation était de donner crédit à l'appréciation tactique du Dr Mahathir d'un monde divisé en trois blocs économiques : l'Amérique du Nord, l'Union européenne et l'Asie de l'Est (13). Etant donné l'intérêt de l'Europe pour la création d'un con-

(13) Pour une analyse de la vision de l'Asie du Dr Mahathir, cf. Richard HIGGOT / Richard STUBBS, « Competing conceptions of economic regionalism : APEC versus EAEC in the Asia-Pacific », *Review of International Political Economy*, vol. II, n° 3, pp. 516-535.

trepoids à l'APEC dans le domaine économique, un tel objectif semblait approprié.

La question de la participation de la Birmanie (Myanmar) à l'ASEM a été un irritant perpétuel dans les relations entre l'UE et l'Asie de l'Est dans les dix premières années de l'ASEM. Avec l'admission officielle du Myanmar à l'ASEAN en juillet 1997, en dépit des objections dominantes de l'Occident, on aurait eu matière à défendre de manière convaincante la cause d'une invitation au Sommet de Londres. Après tout, la composition originelle du côté asiatique n'était-elle pas l'«ASEAN plus»? Néanmoins, la Birmanie ne fut pas invitée. L'argument avancé par l'organisateur du Sommet de Londres, le Secrétaire britannique aux Affaires étrangères Robin Cook, était que le médiocre respect des droits de l'homme de la junte birmane, ajoutée à son incapacité à entamer un dialogue digne de ce nom avec l'opposition démocratiquement élue, dirigée par Aung San Suu Kyi, était une raison pour ne pas l'inviter. L'Union européenne avait mis en place depuis quelques années, contre le régime de Rangoon, des sanctions, dont l'interdiction de visas pour les membres du gouvernement birman. Pour les pays du Sud-Est asiatique eux-mêmes, la Birmanie/Myanmar a été source de gêne et de désaccords. Les autres dirigeants de l'ASEAN n'approuvèrent guère la menace du Dr Mahathir d'un boycott du Sommet de Londres par l'ASEAN si les Birmans n'y étaient pas admis. Depuis, la question Birmanie/Myanmar a continué à empoisonner les relations entre l'UE et l'Asie de l'Est, particulièrement entre l'UE et l'ASEAN : pendant plusieurs années, les rencontres annuelles entre ministres des Affaires étrangères de l'UE et de l'ASEAN furent annulées; dans l'attente du quatrième sommet à Hanoi en octobre 2004, la question de la présence birmane conduisit presque à l'annulation de l'événement lui-même. Même après qu'une solution diplomatique a été trouvée pour permettre la tenue du quatrième sommet à Hanoi, en 2005, une rencontre UE-ASEAN des ministres du Commerce fut boycottée par l'ASEAN car la délégation birmane s'était vu refuser les visas pour les hauts responsables du gouvernement birman imposés dans l'ensemble de l'UE.

Une autre source de tension dans les relations entre l'UE et l'ASEAN, du moins jusqu'au référendum de 1999 sur l'indépendance, fut l'annexion, en 1975, par l'Indonésie, du Timor oriental, considéré en droit international comme une colonie portugaise. L'occupation brutale du territoire par l'Indonésie et les méthodes violentes de cette dernière pour maintenir sa domination et son exploitation durant la période Suharto étaient sans cesse mises en avant dans les médias européens. La question du Timor oriental montra la capacité d'un Etat membre de l'Union européenne, en l'occurrence le Portugal, à subordonner la politique de l'Union européenne, non seulement envers un partenaire asiatique majeur (l'Indonésie), mais également envers l'ASEAN dans son ensemble, à la résolution d'une question

d'intérêt politique; les Portugais, qui contribuèrent le plus aux forces de maintien de la paix envoyées au Timor sous les auspices de l'ONU en 1999, continuent de fournir le gros de l'aide et de l'assistance européennes à cette nouvelle nation. En dépit des progrès démocratiques accomplis en Indonésie sous la présidence de B. J. Habibie, d'Abdurrahman Wahid, de Megawati Soekarnoputri et de ce qui est considéré comme la direction stable de Susilo Bambang Yudhoyono, élu en octobre 2004, ni les relations politiques, ni les relations économiques ne se sont profondément développées entre l'UE et l'Indonésie depuis la chute de Soeharto : ainsi, aucun dirigeant européen majeur n'a visité ce qui est le plus grand pays musulman du monde et qui peut maintenant prétendre être la troisième plus grande nation démocratique mondiale; les entreprises européennes sont restées relativement réticentes à l'idée d'investir en Indonésie, en partie à cause d'une instabilité sociale permanente et de l'empressement européen à se tailler une part de marché en Chine.

Le tsunami du 26 décembre 2004 qui a ravagé la côte d'Aceh a cependant donné une occasion à l'UE d'apporter une aide d'urgence substantielle. Plus important, après le tsunami, l'accord de paix négocié sous la direction d'un ancien Président finlandais, Martti Ahtisaari, entre le mouvement séparatiste acehnais, le GAM, et le gouvernement indonésien permit également une forte participation européenne : les observateurs de l'UE furent envoyés pour surveiller le bon déroulement du désarmement des séparatistes et le retrait des troupes indonésiennes de cette province au nord de Sumatra. Néanmoins, bien qu'elle ait été accueillie chaleureusement par les populations locales, l'action de l'UE au Timor Oriental comme à Aceh a été problématique pour les relations de l'Union avec l'ASEAN, alimentant dans les deux cas la perception des Européens comme des «gêneurs néo-coloniaux» dans les affaires internes des nations souveraines.

LA CRISE ECONOMIQUE DE L'ASIE DE L'EST ET L'EVOLUTION DE POSITION DE L'UE

La vision européenne d'une Asie du «miracle économique» a été brisée par la crise économique qui affecta la plupart du Sud-Est asiatique et la Corée du Sud en 1997-1998. Sans pouvoir analyser ici en profondeur les causes de cette crise (14), les facteurs les plus importants en étaient les niveaux élevés de dettes publiques et privées, souvent utilisées pour générer des bulles immobilières et boursières devenues impossible à maintenir : en empruntant à des taux d'intérêt bas en dollars ou en monnaies européennes, il était possible d'investir avec des retombées substantielles dans des pays avec des

(14) Parmi les nombreuses études des causes et des effets de cette crise, deux se distinguent : François GODEMENT, *Dragon de feu, dragon de papier*, Flammarion, Paris, 1998; Mark BEESON (dir.), *Reconfiguring East Asia : Regional Institutions and Organisations after the Crisis*, Routledge, Londres, 2002.

taux bien plus élevés et des marchés immobiliers en pleine expansion. Cependant, au cours de l'inévitable dévaluation du baht thaïlandais, du won sud-coréen, de la roupie indonésienne, *etc.*, un cercle vicieux de chutes d'actions et de valeurs immobilières se mit en place, engendrant d'autres dévaluations, *etc.* Le malaise économique provoqua l'intervention du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale afin d'imposer de strictes mesures d'austérité à des pays perçus comme «vivant au-dessus de leurs moyens». Dans tous les pays de l'Asie de l'Est, à l'exception notable de la Malaisie, qui refusa l'intervention du FMI, la restructuration économique drastique eut des retombées sociales et politiques avec la chute des gouvernements existants et, dans le cas de l'Indonésie, mit fin à plus de trente ans de semi-dictature militaire.

Quand on observe les réactions européennes à la crise économique est-asiatique, on constate que l'Europe, très présente en termes économiques pour gérer la crise, semblait être absente politiquement. Quelques chiffres appuieront ce propos. Avant la crise, le montant total de la dette envers les banques européennes dans les pays les plus affectés – la Corée du Sud, la Thaïlande et l'Indonésie – était plus élevé que les sommes dues aux banques japonaises et américaines additionnées (15). Après que ces crises ont éclaté, la contribution européenne aux divers paquets FMI (20 %) était plus élevée, à cause de la plus grande participation de l'Europe au financement du FMI, que celle des Etats-Unis, mais cette forte contribution européenne ne fut jamais reconnue en Asie de l'Est, où les «*packages*» imposés par le FMI furent perçus, surtout en Corée, au mieux comme des produits du Consensus de Washington sur la libéralisation économique, au pire comme une imposition de la politique américaine. Soucieux de l'élargissement de l'Europe et surtout de l'introduction de l'euro, les Européens suivirent constamment les conseils des organismes multilatéraux tels que le FMI et la Banque mondiale : bref, il n'y eut pas de réaction spécifiquement européenne aux crises économiques est-asiatiques.

Cela devint particulièrement clair au deuxième sommet de l'ASEM, qui eut lieu à Londres en avril 1998 : tout en faisant part de leur solidarité rhétorique envers les Asiatiques de l'Est, les dirigeants européens et les hauts membres de leurs gouvernements qui avaient préparé le Sommet encouragèrent leurs partenaires à accepter la convergence mondiale et à rechercher plus de transparence et de responsabilité dans leurs économies. La seule réponse spécifiquement européenne fut la création d'un Fonds de l'ASEM de 41 millions d'euros pour donner une assistance et des conseils de technique financière, mais ce fonds lui-même devait être géré par la Banque mondiale (16). Pour le reste, les dirigeants acceptèrent la sagesse classique selon

(15) Brian BRIDGES, «Europe and the Asian financial crisis: coping with contagion», *Asian Survey*, vol. XXXIX, n° 3, mai-juin 1999, pp. 456-467.

(16) *Idem.*

laquelle les crises découlaient des problèmes structurels du système économique de l'Asie de l'Est et, donc, nécessitaient des réformes financières drastiques, ainsi qu'une forte direction économique du Japon. Les dirigeants confirmèrent à nouveau la responsabilité des institutions de Bretton Woods dans la résolution des tribulations financières de l'Asie. Huit ans après le Sommet, alors que toutes les économies, sauf celle de l'Indonésie, étaient affectées, on peut soutenir que l'initiative la plus importante des Européens était une non-initiative, c'est-à-dire le maintien, comme pour les Etats-Unis, d'un système de libre-échange capable d'absorber des exportations importantes de l'Asie de l'Est. Ces exportations furent la cause principale de l'amélioration de ces économies, évidente dès l'an 2000.

Le Sommet de Londres vit également la création d'un Groupe de vision Asie-Europe, comprenant des personnalités éminentes des pays membres, dont le rapport fut présenté un an plus tard, puis... tout bonnement ignoré. Avec le recul, ce rapport constitue un repère dans le développement de l'interrégionalisme, car la mise en œuvre d'au moins quelques-unes de ces modestes propositions aurait nécessité un certain degré de volonté politique, notamment en ce qui concerne la mise en commun et le partage de la souveraineté. Tout en reconnaissant l'importance du commerce, de l'investissement et de la technologie, les auteurs du rapport proposaient que l'Asie et l'Europe soient intégrées dans «*un espace de vie commun pour le XXI^e siècle*» (17). Une grande partie du rapport concernait l'amélioration ou le renforcement des formes existantes de dialogue. Il suggérait par exemple que la Fondation Europe-Asie, la seule émanation institutionnelle permanente de l'ASEM, soit renforcée afin d'être mieux à même d'atteindre ses objectifs élargis de promotion de la coopération et des échanges culturels. En termes institutionnels, étant donné les priorités des membres de l'ASEM, leurs premières recommandations concernaient l'aspect économique : le groupe proposait la mise en place d'un Organisme de conseil pour les hommes d'affaires Europe-Asie, un Conseil d'information technologique de l'ASEM et un Centre pour l'environnement de l'ASEM (18). Dans le domaine des échanges éducatifs, culturels et sociétaux, le groupe recommandait la création d'un Programme de bourses d'études de l'ASEM «prestigieux», afin de quintupler le nombre total d'étudiants faisant des échanges entre l'Europe et l'Asie et d'améliorer l'équilibre entre les contenus des enseignements (19). En outre, le rapport recommandait la mise en place d'un secrétariat à l'effectif réduit, mais efficace, étant donnée l'insuffisance du cadre institutionnel existant et la complexité croissante de l'ASEM (20).

(17) Groupe de vision Asie-Europe, *For a Better Tomorrow : Asia-Europe Partnership in the XXIst Century*, 1999, p. i.

(18) *Ibid.*, p. ii.

(19) *Ibid.*, pp. iii, 3 et 22.

(20) *Ibid.*, pp. iv et 32.

Sept ans après le rapport, aucune des recommandations institutionnelles du groupe n'a été suivie d'effet. L'aspect économique repose sur le Forum des hommes d'affaires, créé après 1996. Bien qu'en apparence consensuelles, les propositions telles qu'une Semaine du commerce Europe-Asie ou le programme de bourses d'études n'ont pas fini d'être mises en œuvre (21). Aucun secrétariat permanent n'a été mis en place et le rapport préparé pour le Sommet d'Helsinki indique que ce sujet porte encore à controverse (22). La Fondation Europe-Asie a longtemps été responsable du maintien d'un bulletin de nouvelles de l'ASEM et de la promotion de son profil, mais subit une «trop grande extension de sa mission» et un manque de ressources adapté à ses missions – situation exacerbée par la mauvaise volonté d'un grand nombre de membres de l'ASEM à contribuer financièrement à ses opérations : en effet, dans les zones où certains des objectifs ont été atteints, tels qu'une coordination plus étroite des politiques macro-économiques, elle a eu lieu hors du cadre de l'ASEM, dans un contexte multilatéral – l'élément le plus important est ici l'introduction de l'euro, devenu point de référence, sinon modèle, pour la création éventuelle d'une monnaie unique de l'Asie. Finalement, dans le domaine du dialogue sur la politique et la sécurité, aucun des mécanismes proposés, comme une coopération entre le Forum régional de l'ASEAN et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou la formation commune des forces du maintien de la paix asiatiques et européennes, n'a été réalisé.

RELATIONS ENTRE L'UE ET L'ASIE DE L'EST, CHANGEMENTS D'EQUILIBRE EN ASIE

L'étude des sommets de l'ASEM souligne le rôle du pays organisateur, en particulier sa capacité à organiser l'ordre du jour et à préciser les paramètres du débat et la capacité/volonté politique d'utiliser la réunion pour la promotion d'intérêts nationaux, à la fois sur la scène nationale et internationale. L'exemple le plus prononcé de cette tendance est celui des dirigeants sud-coréens, qui ont organisé le troisième sommet de l'ASEM à Séoul en octobre 2000. Avant le sommet, les dirigeants sud-coréens avaient montré qu'ils cherchaient une coopération multilatérale et stratégique plus équilibrée avec l'Europe : le président Kim Dae Jung avait fait des visites officielles en Italie, au Vatican, en France et en Allemagne, du 2 au 11 mars 2000. La visite en Italie était particulièrement importante, car il s'agissait de la première visite officielle d'un Président coréen depuis que les deux

(21) Le programme de mobilité et de coopération universitaire ASEM DUO, inauguré au Sommet de Séoul, ne fut soutenu que par quatre pays : la France, la Corée, Singapour, puis le Danemark, chacun d'entre eux gardant le contrôle de ses propres bourses d'études. En ce qui concerne le Centre pour l'environnement de l'ASEM, il était censé se fonder sur le Centre Asie-Europe de technologies de l'environnement, qui est devenu moribond.

(22) Cf. l'étude ci-dessous.

pays avaient noué des liens en 1984; de plus, l'Italie était le premier pays d'Europe à établir des relations diplomatiques avec la Corée du Nord, le 4 janvier 2000. Les objectifs de la politique étrangère coréenne commencent avec sa préoccupation de réunification, c'est-à-dire que le point de départ de ses relations étrangères est lié à sa politique envers la Corée du Nord. Cependant, tout en encourageant la communauté internationale à dialoguer avec la Corée du Nord, le gouvernement de Kim Dae Jung n'a pas manqué de souligner à nouveau les fortes relations bilatérales ou multilatérales de la Corée du Sud avec les autres pays.

A cet égard, le troisième sommet de l'ASEM a fourni à la Corée du Sud une bonne occasion de renforcer la base de la coopération avec les pays d'Europe et du reste de l'Asie sur les problèmes de la Corée du Nord, en obtenant un soutien international à la «politique du rayon de soleil» de Kim Dae Jung, politique d'engagement envers la Corée du Nord. Il y a également deux autres aspects de l'utilisation de l'ASEM par la Corée du Sud. Le premier concerne la vision sud-coréenne des droits de l'homme: Kim Dae Jung, dissident politique ayant échappé de peu à un assassinat politique, soutenait personnellement l'idée de valeurs universelles, contrairement aux défenseurs des valeurs asiatiques – pour lui, les valeurs de l'Asie et de l'Europe étaient communes et, même en Asie, la démocratie comme les droits de l'homme devaient être promus et protégés (23); à l'ASEM III, le plus grand événement diplomatique de la Corée du Sud, Kim tenta de mettre en valeur les «points communs» plutôt que les différences entre l'Europe et l'Asie, soutenant que l'Asie et l'Europe étaient des voisins proches à cette époque de mondialisation et qu'ils partageaient de nombreuses préoccupations, qu'ils pourraient régler ensemble, comme empêcher une nouvelle crise financière, stabiliser les ressources énergétiques, coopérer dans les télécommunications, réduire les écarts sociaux et améliorer l'accès à l'information, promouvoir la compréhension et les échanges sociaux et réduire les aspects négatifs de la mondialisation. Le second aspect concerne l'accueil de l'ASEM, preuve apportée à la population locale que la Corée du Sud joue un rôle majeur sur la scène internationale: un nouveau gratte-ciel fut baptisé immeuble de l'ASEM, une avenue de l'ASEM fut créée et, pendant le Sommet, la presse sud-coréenne publia de volumineux suppléments spéciaux; après les jeux Olympiques de 1998 et, anticipant la Coupe du Monde de football en 2002, le Sommet de l'ASEM fut le plus grand événement de la décennie dans la capitale coréenne. Le président Kim Dae Jung reçut le Prix Nobel de la paix quelques semaines avant le Sommet, ce qui lui conféra, de manière inattendue, une plus grande aura d'autorité morale.

(23) Comme on peut le noter dans son intervention dans le débat sur le «Choc des civilisations» provoqué par l'article, puis le livre polémique de Samuel HUNTINGTON: cf. Dae-jung KIM, «Is culture destiny? The myth of Asia's anti-democratic values», *Foreign Affairs*, vol. LXXIII, n° 6, 1994, pp. 109-126.

Le Sommet de Séoul ne répondit pas aux attentes élevées de Bangkok, mais il évita la déception de celui de Londres. Avec le processus d'apprentissage découlant des contacts plus fréquents entre les acteurs-clefs de l'UE et de l'Asie de l'Est, des attentes plus faibles et plus réalistes envers l'ASEM s'étaient fait jour. Les projets grandioses du Groupe de vision Asie-Europe furent tranquillement ignorés dans la période précédant le Sommet et les initiatives proposées – proposition franco-coréenne pour un programme de bourses d'études Asie-Europe, afin d'encourager la circulation dans les deux sens des étudiants – étaient très modestes. Les dirigeants européens eux-mêmes ne firent guère preuve de solidarité quand le Premier ministre britannique Tony Blair et le Chancelier allemand Gerhard Schröder annoncèrent une reconnaissance diplomatique unilatérale de la Corée du Nord, sans que cela soit une initiative collective de l'UE. Néanmoins, le Sommet de Séoul marqua un changement dans l'équilibre des régions, particulièrement en Asie de l'Est : à l'intérieur de cette région, le développement le plus important, aux conséquences les plus étendues, fut et demeure l'émergence rapide de la Chine en tant que puissance économique et même politique majeure. Dans la période précédant les Sommets de Bangkok et de Londres, les Chinois comme les Japonais restaient relativement discrets ; pour les deux pays, l'ASEM est moins important que pour les pays plus petits de l'Est asiatique – il y a des rencontres bilatérales régulières entre l'UE et la Chine, l'UE et le Japon, ainsi qu'une série d'autres forums, comme le G-8 pour le Japon, le Conseil de sécurité de l'ONU, *etc.*, où leurs intérêts nationaux peuvent être défendus. Depuis le Sommet de Londres et au cours des trois dernières rencontres, les dirigeants chinois ont très nettement tenté de contrôler le programme.

Le changement d'équilibre en Asie s'est fait au détriment des pays de l'ASEAN, qui voient leur position centrale dans la construction régionale de l'Asie menacée. Le rêve du Premier ministre malaisien Mahathir d'un regroupement régional de l'Asie de l'Est, fort décrié au milieu des années 1990, quand la Coopération économique Asie-Europe semblait la seule construction régionale d'avenir, refait surface avec une puissance décuplée. Des rencontres régulières entre les membres de ce qui est appelé, en abrégé, «ASEAN + 3» – c'est-à-dire les dix pays de l'ASEAN plus la Chine, le Japon et la Corée – ont donné du poids à la vision du Dr Mahathir. L'accord d'échange entre Chiang Mai et Tokyo, impliquant un soutien mutuel entre les pays d'Asie pour défendre les monnaies asiatiques, renforcé depuis (24), et le rôle du Forum régional de l'ASEAN sont quelques mesures prises au niveau institutionnel pour une intégration régionale d'Asie de l'Est. Si le degré d'institutionnalisation est à des années-lumière de celui de

(24) Cf. Heribert DIETER/Richard HIGGOT, «Exploring alternative theories of economic regionalism : from trade to finance in Asian co-operation», *Review of International Political Economy*, vol. X, n° 3, 2000, pp. 430-454.

l'Union européenne, il est cependant désormais clair – cela ne l'était pas avant 1997 – que les dirigeants politiques en Chine, au Japon et en Corée du Sud ont pris un engagement envers le projet est-asiatique. Le Sommet de l'Asie de l'Est qui s'est tenu à Kuala Lumpur en décembre 2005 a démontré que l'«ASEAN + 3» resterait au cœur de la régionalisation en Asie, même si d'autres pays tels que l'Inde, l'Australie et la Nouvelle-Zélande pourront être invités à participer à la «communauté d'Asie de l'Est». D'une certaine manière, la Chine et le Japon s'excluent mutuellement du rôle de dirigeant, qui leur serait de toute façon contesté par les autres pays plus petits. Ainsi, par défaut, l'ASEAN a été laissée «à la place du passager», pour employer le jargon du Sommet de Kuala Lumpur (25).

Le rôle de l'Europe dans ce développement a été marginal mais pas insignifiant : l'ASEM, en définissant l'Asie comme l'Asie de l'Est, a donné un certain degré de légitimité à une telle construction. Avec l'agrandissement de l'ASEM, cela pourrait ne plus être le cas. En pratique, les créations d'institutions en Asie en vue d'un dialogue avec l'Union européenne dans le cadre de l'ASEM ont été mineures : la nomination de coordinateurs associés d'Asie de l'Est et du Sud-Est pour préparer les hauts membres du gouvernement et d'autres réunions. Cette forme tournante de coordination suit à la fois les modèles de l'UE et de l'ASEAN.

LA PRISE EN COMPTE DE L'ASIE PAR L'UNION EUROPÉENNE

La publication, par la Commission européenne, en 2001, d'une Communication sur «L'Europe et l'Asie : un cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat», marqua une étape importante. Sept ans après le document de 1994, «Vers une nouvelle stratégie asiatique» – la première tentative à l'échelle de l'UE de développer une approche cohérente et coordonnée –, ce document prenait en compte sept ans de relations entre l'UE et l'Asie. Le document source de 1984 exprimait une volonté politique claire de la Commission européenne; il se fondait, on l'a dit, sur des documents stratégiques similaires dans les pays membres, surtout en Allemagne. Cependant, contrairement au document précédent de l'UE, la Communication de 2001 ne semblait pas résulter d'une volonté politique franche avec des directives évidentes, mais plutôt d'un besoin bureaucratique d'évaluer la stratégie initiale, si possible avant que le Conseil de l'Union européenne produisît son propre document. Cette Communication a révélé quatre échecs analytiques fondamentaux et reliés entre eux.

(25) Pour une étude du Sommet de l'Asie de l'Est, cf. David CAMROUX, «Bandung 1955... Kuala Lumpur 2005... 'Whose Asia?' Contextualising the first East Asian (Community?) Summit», *The Pacific Review*, à paraître.

Le premier, le plus fondamental, porte sur la définition de l'Asie, considérée comme une zone s'étendant de l'Afghanistan à la Nouvelle-Zélande. En conséquence, la Commission proposa une série de stratégies sous-régionales pour traiter avec l'Asie du Sud, l'Asie du Sud-Est, l'Asie du Nord-Est et l'Australasie. Ces diverses stratégies semblaient néanmoins ne pas avoir de lien entre elles et le rôle de forum récurrent de l'ASEM semblait sous-employé. De plus, l'article 3(2) du Traité de l'Union européenne, conçu pour conférer de la cohérence aux activités étrangères de l'UE, avait apparemment été négligé. En d'autres termes, l'objectif, au tournant du siècle, de mettre en place une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ne semblait pas s'étendre à l'Asie : par exemple, les hautes politiques européennes sur les droits de l'homme et l'environnement dans l'arène internationale n'ont eu aucune importance particulière et ont été intégrées assez maladroitement dans la stratégie asiatique.

Dans cette perspective, on détecte peut-être la vision du Commissaire aux Relations étrangères de l'époque, Chris Patten. Le document reflétait, bien qu'involontairement, au mieux, l'intérêt économique britannique et, au pire, une certaine vision britannique de l'Asie, inspirée par son héritage colonial : la définition de l'Asie proposée était certainement plus répandue à Londres qu'à Berlin ou Paris, étant donné l'importance accordée à l'Inde. Avec le bénéfique du recul, cela aurait pu être prophétique. Cependant, comme ni l'Inde ni l'Australasie ne faisaient partie de l'ASEM, son importance en tant qu'instrument d'une politique mondiale pour cette vaste région panasiatique s'est trouvée réduite. Dans le contexte de Bruxelles, le document démontrait la divergence d'opinions, peut-être inévitable, entre les trois directorats généraux responsables de la politique étrangère : les Relations étrangères, le Commerce et le Développement. Le Haut Représentant de la PESC, Javier Solana, brilla par son absence.

Un deuxième échec, lié sans aucun doute à ce flou sur la définition de l'«Asie», est l'incapacité à établir des priorités claires dans les actions à l'intérieur et entre les différentes sous-régions. Elle résulte des tensions créatrices entre les différentes institutions de Bruxelles et les pays membres, dont chacun possède sa propre politique asiatique. Bien qu'il y ait une forte coordination entre les membres de l'UE, dans ces pays, l'élément européen devient un élément des projets et des politiques nationales. Derrière ce document, on trouve la question non résolue et probablement insoluble d'une approche propre de l'UE, juxtaposée à la somme des approches individuelles des Etats membres.

L'inaptitude à établir des priorités est démontrée par un troisième échec : l'incapacité de situer l'ascension de la Chine dans un contexte régional plus vaste. Alors que les pays de l'ASEAN sont mis dans le même panier et continuent d'être plus ou moins traités comme une entité unique, les relations avec la Chine, comme avec le Japon, sont placées sur une base bilatérale.

Au niveau de l'UE, la publication de ce document à la veille d'une rencontre au sommet entre l'UE et la Chine n'était peut-être pas une coïncidence : la déclaration commune de cette réunion (le quatrième sommet Chine-UE) ne mentionnait ni les voisins de la Chine, ni même un dialogue élargi entre l'UE et l'Asie. Etant donné l'entrée de la Chine en tant que membre respectable de la communauté internationale ces quinze dernières années, impliquant des interactions avec l'Europe à tous les niveaux, du Conseil de sécurité et de l'UE à l'OMC, il y a eu un glissement perceptible vers le bilatéralisme dans les relations avec ce pays. Vus de Bruxelles, comme de la plupart des capitales européennes, la Chine et le Japon sont les acteurs qui comptent en Asie, le reste étant de moindre importance.

En ce qui concerne les rencontres lors des sommets, l'expérience de Londres (1998), de Copenhague (2002) et d'Hanoi (2004) est révélatrice. A Londres, lieu de nombreux rassemblements internationaux, le sommet de l'ASEM de 1998 se déroula dans une grande discrétion, éclipsé qu'il était par les premières visites officielles du Premier ministre chinois de l'époque, Zhou Rongji, en Grande-Bretagne comme en France; les autres participants asiatiques semblaient n'être que des seconds rôles dans cette consécration symbolique de la Chine en tant que «citoyen international responsable.» A Copenhague, la présidence danoise de l'UE de l'époque semblait n'avoir aucun programme particulier pour le sommet et ne chercha pas, contrairement aux dirigeants coréens deux ans auparavant, de bénéfice politique particulier : l'expérience danoise et celle des Finlandais dans leur préparation du Sommet d'Helsinki donnent l'impression que, pour les plus petits membres de l'Union européenne, l'organisation d'un sommet de l'ASEM n'est qu'une autre des obligations fâcheuses de la présidence tournante. Néanmoins, dans le contexte post-11 septembre, le Sommet de Copenhague émit une déclaration consensuelle sur le terrorisme, avec un accord de principe sur l'agrandissement de la liste de participants à Hanoi aux dix États en cours d'accès à l'UE et aux trois membres de l'ASEAN, la Birmanie/Myanmar, le Cambodge et le Laos, qui n'avaient pas participé aux sommets précédents.

Si les dirigeants vietnamiens voulaient que leur hébergement du sommet de 2004 reflétât les progrès du pays et appuyât son entrée à l'OMC, la préoccupation majeure du régime était d'éviter le genre d'agitation dont les ONG font souvent preuve dans le Forum populaire concomitant. Bien que le régime de Hanoi ait été obligé d'accepter le déroulement d'une telle activité citoyenne, elle eut lieu avant le sommet et non, comme c'est l'usage, en même temps. Le forum passa donc encore plus inaperçu que d'habitude et les scènes embarrassantes d'activistes d'ONG défilant jusqu'au lieu du forum officiel furent complètement évitées. Pour les dirigeants du Parti communiste vietnamien, la résolution d'accepter la participation d'un autre État autoritaire, la Birmanie, semblait se suffire à elle-même. En tant que

membre de l'ASEAN, le Vietnam avait espéré bénéficier des relations avec l'UE de cette association régionale. Cependant, les relations se sont détériorées depuis la signature de l'Accord de coopération CEE-ASEAN en 1980, de nature essentiellement économique. La décision, prise en 1991, de signer un accord plus vaste n'a pas été exécutée près de quinze ans plus tard. Avec un ASEM qui s'étend à présent à 43 membres, il est encore difficile de dire si les rencontres entre l'UE et l'ASEAN seront plus chargées de sens.

Du côté européen, subsiste un clair manque de sympathie envers l'absence de «règles d'appartenance au club» de l'ASEAN, qui contraste singulièrement avec la structure hautement légalisée de l'appartenance à l'UE, laquelle implique d'adhérer à certaines notions explicites de gouvernance démocratique (26). Le Vietnam est considéré comme proche de la junte de Rangoon et ne fait clairement pas partie de ces pays, tels que la Malaisie ou les Philippines, qui poussent le régime birman à la réforme. Comme on l'a déjà fait remarquer, la question de la Birmanie/Myanmar s'est placée au premier plan dans la période précédant le cinquième sommet de l'ASEM. En tant qu'un des deux coordinateurs asiatiques – l'autre étant la Chine – et que pays hôte, le Vietnam était dans une position particulièrement délicate. En effet, en juillet 2004, le Sommet risquait réellement d'être annulé. Finalement, un compromis, négocié par la présidence néerlandaise, fut atteint. Les 10 Etats européens en cours d'accession rejoignaient l'ASEM et les trois membres post-1996 de l'ASEAN étaient également admis. Cependant, la Birmanie/Myanmar devait être représentée à un niveau inférieur que celui de chef d'Etat. Après le Sommet de Hanoi, l'Union européenne réitéra sa menace de boycotter les rencontres avec l'ASEAN si la Birmanie/Myanmar, comme cela était prévu, prenait la présidence tournante de l'ASEAN en 2006. En fin de compte, sous la forte pression des autres membres de l'ASEAN, la junte de Rangoon accepta de passer son tour à la présidence de cette organisation.

HELSINKI, SEPTEMBRE 2006

Dans la période précédant le sixième sommet de l'ASEM, qui se déroula à Helsinki en septembre 2006, le ministre finlandais des Affaires étrangères et son homologue japonais mirent en œuvre une évaluation des dix premières années de l'ASEM (27). Dans ce rapport, préparé de concert par le Centre japonais des échanges internationaux et le Réseau des études européennes à l'Université d'Helsinki, les conclusions suivantes ont été atteintes :

(26) Un Groupe de vision fut mis en place au Sommet de l'ASEAN en 2004, afin de rédiger un projet de Charte de l'ASEAN pour la fin 2006. Cf. Rodolfo SEVERINO, *Framing the ASEAN Charter: an ISEAS Perspective*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapour, 2005.

(27) La Finlande avait la présidence tournante de l'UE pendant la seconde moitié de 2006 et accueillit le sommet, tandis que le Japon en était le coordinateur d'Asie du Nord-Est.

«*l'ASEM se trouve devant plusieurs chemins possibles [...] Avec les différents types de fonctions et d'organisme qu'il supervise, l'ASEM est devenu un cadre politique d'activités variées plutôt qu'une structure unitaire de coopération*» (28). Sur la base des travaux de deux groupes d'experts, il affirmait ensuite que, «*malgré le fait que le dialogue sur un vaste éventail de sujets se soit amélioré, celui-ci, bien qu'étendu, n'a pas été profond. De plus, il en est resté au niveau de l'échange d'informations et n'a pas évolué en coopération substantielle*». Cependant, le rapport affirme plus loin qu'il «*semble n'exister aucun consensus sur le développement de l'ASEM en tant que structure d'Etat à Etat ou de région à région*» (29). Tout en concluant que «*les ambivalences de l'ASEM doivent être résolues et son identité clarifiée afin de le faire davantage correspondre à l'idéal et aux objectifs d'une coopération interrégionale étroite*» et que «*des résultats tangibles sont indispensables*», les recommandations d'amélioration sont assez limitées : hormis accueillir et canaliser les initiatives existantes de la base, les seules propositions institutionnelles étaient la mise en place d'un petit secrétariat asiatique de l'ASEM dans le bureau de l'«ASEAN + 3», situé dans le secrétariat de l'ASEAN à Jakarta ; pour l'UE, le rapport proposait simplement que le rôle de la Commission soit examiné et accru. La seule autre proposition tangible concernait la création d'un petit groupement pour «*étudier la possibilité d'élaborer une stratégie de communication globale pour positionner l'ASEM*» (30).

En ce qui concerne le sommet lui-même, il semble que la présidence finlandaise n'avait pas d'objectif national particulier à promouvoir (31). Le sommet de l'ASEM a paru éclipsé par le 9^e sommet UE-Chine et, dans une moindre mesure, par le 3^e sommet UE-Corée, qui eurent lieu tous deux la veille. Ces deux sommets bilatéraux fournirent également des opportunités de rencontres individuelles avec les dirigeants des grands pays d'Europe et leurs partenaires chinois et coréens. D'une certaine manière, la forme – le ballet des véhicules officiels et l'occasion de prendre des photos – reflétait le fond, à savoir la prééminence du bilatéralisme de l'UE sur son multilatéralisme, dans le cadre de l'ASEM. La déclaration finale du président du sommet contenait la vaste quantité habituelle de positions consensuelles variées déjà exprimées dans des forums multilatéraux ou bilatéraux. Néanmoins, sur la question de la Birmanie/Myanmar, les Européens parvinrent à faire une déclaration forte sur «*l'absence de progrès tangibles et d'inclusion dans le processus de réconciliation nationale*» (32).

(28) Ministère finlandais des Affaires étrangères, *ASEM in its Tenth Year: Looking Back, Looking Forward*, Helsinki, mars 2006, pp. 5 et 8, sur le site Internet www.asem6.fi.

(29) *Ibid.*, pp. 10 et 11.

(30) *Ibid.*, pp. 15, 17, 19 et 21.

(31) En effet, un journaliste expérimenté répondit à ma question sur les attentes du gouvernement finlandais en ces termes : «*que tout ça se passe sans incidents*».

(32) Déclaration du Président du Sommet à la sixième rencontre Asie-Europe, Helsinki, 10-11 sept. 2006, p. 2.

De plus, les participants publièrent une déclaration séparée sur les changements climatiques, donnant pour la première fois une place prééminente à la question urgente et cruciale de la gouvernance mondiale. Lors des négociations précédant le sommet, les hauts responsables européens avaient espéré obtenir des engagements clairs et, surtout, mesurables sur la réduction de la pollution et l'amélioration de l'environnement mondial, mais les participants asiatiques rechignèrent à prendre des engagements contraignants sur ce sujet. Or, comme tous les participants étaient signataires du Protocole de Kyoto et de la Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique, la question pouvait être facilement le point de référence du consensus de l'ASEM. Cela mit en évidence l'isolement des États-Unis sur les questions environnementales et, donc, montra du doigt l'adversaire commun. Finalement, les questions environnementales sont aussi celles qui font jouer les forces de l'industrie européenne dans l'économie mondiale, permettant donc à la déclaration de relier les objectifs politiques et économiques.

La décision la plus importante et la plus inattendue prise au sommet, fut l'accord d'étendre la participation aux deux nouveaux candidats à l'entrée dans l'Union européenne, la Bulgarie et la Roumanie, et, en Asie, à l'Inde, à la Mongolie et au Pakistan, ainsi qu'au secrétariat de l'ASEAN. Les pays européens n'apposèrent aucun veto à cette proposition, même pas la France qui, comme la Chine, était hostile à la participation de l'Inde. Une explication met l'accent sur l'impulsion institutionnelle : en tant que membres à part entière de l'UE à partir de janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie pouvaient devenir, *ipso facto*, membres de l'ASEM. Il est plus difficile d'avancer un tel argument pour les trois nouveaux entrants asiatiques : certes, lors du Sommet d'Asie de l'Est à Kuala Lumpur en décembre 2005, l'idée d'une communauté asiatique s'est élargie au-delà de l'«ASEAN + 3» pour inclure l'Inde; l'Australie et la Nouvelle-Zélande furent également invitées, mais ni la Mongolie, ni le Pakistan. Ainsi, l'argument de l'appartenance régionale institutionnelle s'effondre, surtout si on considère que l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont exprimé dès 1996 le souhait de rejoindre l'ASEM. Une autre interprétation insiste sur la perception de l'ASEM comme forum d'une importance déclinante. Il est difficile de ne pas être d'accord avec le jugement de Hans Maull et de Nuria Okfen, qui écrivaient à la veille du Sommet d'Helsinki : «*en somme, l'ASEM a été incapable de contribuer efficacement à la gouvernance mondiale dans le commerce international ou dans les relations monétaires internationales, ni dans aucun autre domaine de la mondialisation*» (33).

(33) Hans W. MAULL / Nuria OKFEN, «Comparing interregionalism : the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) and the Asia-Europe Meeting», in Heiner HÄNGGI / Ralf ROLOFF / Jürgen RULAND (dir.), *Interregionalism and International Relations*, Routledge, Londres, 2006, p. 230.

L'examen des documents les plus importants de l'Union européenne sur les relations avec l'Asie dans la seconde moitié de l'année 2006 souligne l'inutilité croissante de l'ASEM, lequel n'est pas cité une seule fois (34). La dichotomie croissante de l'ASEM reflète un débat similaire sur l'Union européenne : en promouvant ou, du moins, en approuvant l'élargissement des participants à l'ASEM, l'Europe et l'Asie ont montré leur sentiment sur son manque d'importance; de ce point de vue, l'élargissement n'a que peu de conséquences. L'éclipse de l'ASEM correspond par beaucoup d'aspects au déclin de l'APEC en tant que forum important pour la gouvernance économique (35) et sa perception concomitante en tant que menace pour les intérêts européens. De manière plus prosaïque, étant donné que «le poison de l'APEC» est inoffensif, un fort «antidote de l'ASEM» est-il vraiment nécessaire? Pour certains, l'élargissement de l'ASEM devrait signer sa disqualification en tant qu'instrument sérieux de gouvernance mondiale. En conséquence, les mécanismes bilatéraux et multilatéraux seront renforcés. La nouvelle stratégie commerciale annoncée par la Commission européenne en octobre 2006 propose une telle approche : d'une part, la signature d'Accords de libre-échange bilatéraux avec la Corée du Sud et la Chine, l'Inde et l'ASEAN; d'autre part, la tentative d'exercer une influence à l'OMC sur le Cycle de négociations de Doha – celle-là est présentée comme une forme de garantie contre l'échec de celle-ci (36). Dans la nouvelle configuration post-Helsinki, l'ASEAN pourrait bien prospérer. Avec la présence symbolique du secrétariat de l'ASEAN en tant que 44^e membre de l'ASEM et, surtout, le mouvement vers la signature de l'Accord de libre-échange entre l'UE et l'ASEAN, ce dernier a, peut-être, refait surface en tant qu'interlocuteur crédible de l'UE.

* *
*

La question de la Birmanie/Myanmar évoquée plus haut confirme que la dimension paneuropéenne – c'est-à-dire de l'UE – d'un problème particulier est proportionnée aux vrais enjeux. Il est plus facile pour les Européens de parler d'une seule voix en termes interrégionaux quand les coûts réels – particulièrement économiques – sont assez bas. Certes, au niveau multilatéral, par exemple dans le Cycle de négociations de Doha de l'OMC, où les

(34) Commission des Communautés européennes, *L'Europe dans le monde*, juin 2006; Commission européenne, Commerce extérieur, *L'Europe mondiale : la compétition dans le monde*, oct. 2006; Commission des Communautés européennes, *UE-Chine : rapprochement des partenaires, accroissement des responsabilités*, oct. 2006.

(35) Pour une histoire générale de l'APEC, cf. John RAVENHILL, *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001. Sur le déclin de l'APEC, cf. Mark BEESON, «American hegemony and regionalism : the rise of East Asia and the end of the Asia-Pacific», *Geopolitics*, vol. XI, 2006, pp. 1-20.

(36) Commission européenne, Commerce extérieur, *L'Europe mondiale : la compétition dans le monde*, op. cit.

enjeux économiques sont assez élevés, l'UE parle d'une seule voix, car seule une voix européenne unie est capable de s'opposer à celle des Etats-Unis. Cependant, quand seul l'avantage économique individuel est en jeu, par exemple pour équiper la Chine d'un réseau ferroviaire, alors les membres individuels de l'UE agissent dans un cadre bilatéral classique. Néanmoins, l'impulsion institutionnelle dans les structures de l'Union européenne fait contrepoids à ces tendances des Etats membres : par exemple, la position adoptée sur le terrain moral du Parlement européen sur l'adoption d'une ligne de conduite forte sur la question des droits de l'homme en Chine limite la capacité des Etats membres individuels à conduire une politique purement bilatérale – en 2005, cela a été démontré de manière très éloquente quand, en dépit des fortes pressions des dirigeants politiques français et allemands, l'embargo sur les armes en Chine, conséquence de Tien An Mien, fut maintenu, le mélange d'opposition des dirigeants politiques de certains Etats membres, notamment la Grande-Bretagne et les pays scandinaves, et au sein des institutions de Bruxelles ayant montré les limites de la prise de décision intergouvernementale. Les consultations entre le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne aplanissent cependant certains heurts internes des institutions de Bruxelles à propos des questions asiatiques.

Dans le spectre qui va de la Birmanie/Myanmar à la Chine et au Japon, des pays comme le Vietnam et l'Indonésie ont une position intermédiaire. Les intérêts économiques des Etats membres, particulièrement des plus importants, comme la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne, sont tels que le Vietnam fait l'objet de relations bilatérales. Néanmoins, même dans ce domaine, étant donné les prérogatives de la Commission européenne dans les négociations commerciales, les membres individuels de l'UE doivent en déférer à Bruxelles pour, par exemple, l'entrée du Vietnam à l'OMC. De plus, en ce qui concerne l'Indonésie et le Vietnam, on reconnaît qu'une approche coordonnée de l'Union européenne est plus efficace, particulièrement dans les domaines de l'aide au développement et de la promotion des réformes démocratiques. Au niveau politique, les intérêts des Etats membres de l'UE convergent largement par rapport au Vietnam et à l'Indonésie et une approche supranationale de l'UE est indéniablement perçue comme plus efficace et plus rapide qu'une série d'actions bilatérales.

Une étude de cas particulièrement intéressante serait celle des relations européennes avec l'Inde, qui vont au-delà de la problématique de cet article. Le premier sommet UE-Inde a eu lieu à Lisbonne en juin 2000, un partenariat stratégique fut annoncé en juin 2004. Néanmoins, du point de vue des institutions de Bruxelles et des capitales européennes, une certaine obsession pour la Chine, reflet de celles des médias européens, a rendu les dirigeants européens aveugles vis-à-vis du deuxième géant économique et politique émergent de l'Asie : ainsi, en termes d'investissement étranger

direct, pour chaque euro investi par les Européens en Inde, vingt euros sont investis en Chine. La visite du président Jacques Chirac à New Delhi en février 2006 semblait toutefois suggérer que les perceptions changent; en elle-même, cette visite soulève la question de savoir où, dans le spectre précédemment évoqué, les relations à venir avec l'Inde seront conduites: au niveau bilatéral avec les Etats membres ou dans un cadre paneuropéen? Quand l'Inde était considérée comme un pays pauvre, nécessitant une aide au développement substantielle, alors, «jouer le jeu de l'UE» n'était pas seulement plus efficace, mais aussi plus économique pour les Etats membres. Maintenant que, pour ainsi dire, les «mendiants» d'hier sont devenus les «clients» d'aujourd'hui, les Européens philanthropes pourraient bien se transformer en vendeurs nationaux. Un autre exemple concerne la PESC et la PESD: la plupart des efforts pour le développement d'une défense et d'une politique étrangère européennes communes se sont concentrées sur les relations avec les voisins immédiats de l'Europe ou avec les Etats-Unis; or, de telles politiques et, surtout, leur pratique doivent être confrontées à d'autres «régions en construction» et à leurs membres constituants, tels que l'Amérique latine et, par-dessus tout, l'Asie.

De façon plus générale, l'observation des relations UE-Asie a pour conséquence salutaire de nous rendre conscients de leurs dimensions multiples et de leurs formes fluides. Le problème de toute étude des relations Asie-Europe tient peut-être aux «fausses» suppositions sur lesquelles elle se fonde: que ces deux acteurs, l'Europe et l'Asie, existent. Peut-être n'existent-ils pas? Avec l'augmentation du nombre de délégations de la Commission européenne, la visibilité de l'UE en tant qu'entité distincte et acteur a augmenté en Asie. Dans certains cas, comme au Vietnam (37), on a tenté de «rassembler la visibilité» en regroupant les statistiques des Etats membres et en publiant le fait que l'aide de la Commission européenne comme des Etats membres de l'UE était une aide européenne. Cependant, ces initiatives sont largement éclipsées par l'activité bilatérale des Etats majeurs de l'UE en Asie. Est-ce anormal? Outre l'illusion sur l'homogénéité des entités, une chimère des analyses des relations entre l'Europe et l'Asie ne serait-elle pas l'incapacité constante à prendre pleinement en considération la dynamique «interne/externe» (38) de telles relations?

(37) Deux acteurs de la présence européenne au Vietnam sont responsables de ce résultat: Andrew Jacobs et Stefan Hell, qui travaillent ou ont travaillé tous deux pour la Commission européenne. Selon l'expérience de l'auteur, la propension des diplomates d'Etats membres basés en Asie à couvrir leur action d'un masque européen varie considérablement.

(38) R. B. J. WALKER, *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993; David CAMPBELL, *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Manchester University Press, Manchester, 1992.