



Les relations de l'Union Européenne avec l'ASEAN

Vers une nouvelle stratégie européenne sur l'Asie?

Mémoire de géopolitique
du chef de bataillon Alain MUSY
dans le cadre du séminaire « Europe »

Directeur : Monsieur Thierry CHOPIN

Avril 2005

Les relations de l'Union Européenne avec l'ASEAN

Vers une nouvelle stratégie européenne sur l'Asie ?

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : DEUX CONCEPTIONS D'INTEGRATION DIFFERENTES

Des disparités asiatiques internes sans comparaison

Des structures légères

Une union asiatique difficile

DEUXIEME PARTIE : RELATIONS UE-ASEAN

Des aires d'intérêt commun, nécessaires et vastes

Les mécanismes institutionnels UE-ASEAN

TROISIEME PARTIE : UE-ASEAN, QUEL AVENIR ?

Menaces de segmentation

Défis à venir

Les atouts européens

Les moyens d'une stratégie européenne

INTRODUCTION

L'Asie est plus que jamais présente sur la scène économique et politique.

Cette montée en puissance, qui concerne le tiers de l'humanité, a pour corollaire, une vaste refonte du paysage mondial au sein duquel l'Europe doit se positionner au meilleur rang. Or, même si la Chine en est la principale « vedette », l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) en pleine évolution comme l'Union Européenne, est un élément géographique mais aussi économique et politique clé de cette région. Liées historiquement, ces deux régions ont comme point commun de mener une politique d'intégration. Mais face aux nombreuses difficultés internes, l'ASEAN ne peut avoir les mêmes ambitions que son partenaire européen rendant ainsi fragile le développement de son organisation.

Malgré son manque d'unité, l'ASEAN possède cependant de nombreux atouts qui ne peuvent que susciter l'intérêt de l'Union Européenne. Pour permettre de tisser des liens solides entre les deux associations, des structures permettant un dialogue et des relations suivies ont été développées.

Mais cette relation pourtant ancienne est fragilisée par la concurrence de plus en plus active de nombreux pays, mais également par des différends opposant les deux zones. Face à de nouveaux défis et des difficultés pérennes, l'UE doit développer rapidement de nombreux outils répondant à la définition d'une stratégie asiatique évolutive et originale qui sache se démarquer des autres politiques étrangères dans cette zone en plein essor.

La réussite de cette nouvelle stratégie européenne dépend dorénavant de la priorité que voudront bien lui octroyer les membres de l'UE.

PREMIERE PARTIE

UE-ASEAN : DEUX CONCEPTIONS D'INTEGRATION DIFFERENTES

Pendant des siècles, l'histoire commune de l'Europe et des pays d'Asie du Sud-Est a été, sur le plan économique et diplomatique, uniquement forgée par la venue en Asie d'explorateurs, de missionnaires et de commerçants occidentaux. L'ère coloniale a ensuite marqué durablement et souvent terriblement voire tragiquement les relations entre les deux zones.

Puis s'est développée parallèlement en Europe et en Asie du Sud-Est, la notion d'intégration. Par les termes mêmes de leur sigle (Association pour l'ASEAN et Union pour l'UE), une différence de sémantique apparaît déjà entre elles qui ne fait que traduire une conception d'intégration propre à chacune. Alors que la construction européenne a pu se fonder sur un socle historique et culturel commun, l'Asie du Sud-Est a en revanche dû se battre pour la création d'une ASEAN pluriethnique face à des divergences internes fortes.

Pour comprendre l'ASEAN et son intégration, il est ainsi nécessaire de s'attarder sur les pays qui la compose, sur leurs différences voire leurs oppositions.

1.1 Des disparités asiatiques internes sans comparaison

Alors que les questions d'élargissement se heurtent souvent en Europe aux disparités d'ordre politique, économique ou idéologique, celles-ci paraissent bien ridicules en comparaison des dissemblances du Sud-Est asiatique.

Cette association qui regroupe 10 pays¹, représente une population de 532 millions d'habitants comparable en taille aux 455 millions d'habitants de l'UE. Mais il s'agit du seul point commun entre ces deux associations tant tous les autres données sur l'ASEAN semblent démesurées en comparaison de celles de l'UE.

1.1.1 Economiques

Le fossé économique existant entre les membres de l'association est frappant. Avec un PNB moyen par habitant de 1217 \$ au sein de l'ASEAN, il semble ainsi chimérique d'unir Singapour et son PNB par habitant de 21500 \$ au Laos et ses 330 \$. L'écart en Europe entre le Danemark à 31090 \$ et la Lettonie à 3230 \$, paraît comparativement, bien dérisoire.

Ce faible niveau de vie général des pays de l'ASEAN et surtout le vertigineux gradient de richesses s'expliquent par les développements économiques situés aux deux extrêmes. Comment concilier la richesse d'un pays comme Brunei avec les 160 millions vivant sous le seuil de pauvreté en Asie du Sud-Est² ? Quant à Singapour qui est un des pôles économiques de l'Asie orientale, son économie est aujourd'hui majoritairement tertiaire alors que les quatre derniers membres possèdent des économies essentiellement agraires.

Ce clivage entre richesse et pauvreté au sein de la communauté ne contribue ainsi pas à développer un sentiment d'appartenance à celle-ci.

¹ Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Brunei, Vietnam, Laos, Birmanie, Cambodge.

² Sur 485 millions d'habitants sans compter le Myanmar/Birmanie

1.1.2 Ethniques et religieuses

Au-delà de ces différences économiques, les facteurs religieux et culturels semblent bien davantage éloigner que rapprocher les différents États-nations. Une des principales caractéristiques des peuples de l'ASEAN est en effet leur variété en terme d'ethnies et de religions.

Plusieurs groupes ethniques coexistent au sein des pays membres avec parfois une ethnie très majoritaire. Mais une ethnie peut également se retrouver au sein de plusieurs pays de l'ASEAN. Les malayo-polynésien forment par exemple la majorité des Philippines, de la Malaisie et de l'Indonésie. Quant à l'ethnie chinoise, elle représente 75% de la population de Singapour³ et une assez importante minorité chinoise réside dans les pays de l'Association. Seules les minorités germanophones dans certains pays de l'Union Européenne peuvent illustrer une certaine similitude avec l'Asie mais dans une moindre mesure.

La diversité des langues qui découle de cette pluriethnicité, concoure à entraver tout projet d'unité. L'exemple Wallon et Flamand en Belgique en est un exemple européen.

Quant aux différentes religions, elles sont plusieurs à peu ou prou, cohabiter au sein de l'Association, provoquant parfois de graves heurts internes. A titre d'exemple, la Thaïlande est aussi majoritairement bouddhiste que les Philippines sont catholiques et l'Indonésie musulmane. Si l'adhésion des trois derniers pays a permis de rééquilibrer le nombre de bouddhistes avec celui de musulmans⁴, un pays se singularise : les Philippines. En effet ce pays compte une majorité de chrétiens parmi ses ressortissants.

Cette diversité religieuse a profondément transformé la société de chacun des pays. Il existe par exemple peu de traits communs entre la civilisation thaïlandaise qui est restée proche de son modèle indien, celle du monde islamique et celle profondément inspirée du christianisme des Philippines. L'équivalent de la question de l'intégration de la Turquie au sein de l'UE est donc systématiquement d'actualité dans l'association asiatique...

1.1.3 Modèles politiques

Cette diversité se retrouve également dans l'organisation, les références et le système politique du pays considéré.

Les modèles politiques ont pour la plupart, des raisons historiques liées principalement à l'identité de l'ancien colonisateur européen. La colonisation est ainsi responsable de la création d'états centralisés, délimités théoriquement sur une carte, là où existait une multitude de petites royautes ou de sultanats. Ce découpage à l'occidental entraîne des situations nationales et internationales très fragiles pour les États nouvellement indépendants au sein desquels, le sentiment d'identité nationale est peu développé.

De plus, l'Asie du Sud-Est ne peut pas être considéré comme un modèle de démocratie. Bien qu'il existe plusieurs démocraties, elles sont très récentes (Cambodge) et demeurent encore aujourd'hui bien fragiles (Indonésie, Philippines).

Ces régimes sont en quelque sorte une caution internationale pour l'Association au regard d'autres membres comme le Viêt-Nam, certes en voie d'ouverture, le Laos, qui reste

³ François Joyaux – « l'ASEAN » - PUF 1997 – P 17

⁴ 200 millions de musulmans en Indonésie, une majorité de 15 millions en Malaisie, 400 000 au Brunei, 5,5 millions dans le sud de la Thaïlande, 6 millions dans le sud des Philippines et 430 000 musulmans malais à Singapour)

dans l'immobilisme d'un communisme fermé et isolé et surtout le Myanmar, plongé dans un isolement presque total et qui est source de vives inquiétudes au niveau international. Ce régime est non seulement fondé sur la dictature militaire, mais les généraux birmanes ont une tendance lourde à vouloir renforcer l'isolement de ce pays de près de quarante six millions d'habitants. Ainsi, même si les généraux birmanes attendent beaucoup de l'aide économique de leurs voisins les plus riches, les habitants du sultanat de Brunei ou les malaisiens se demandent quant à eux, pourquoi ils auraient à aider un régime totalitaire.

Ces valeurs démocratiques sont pourtant essentielles pour l'avenir de l'association aussi bien au niveau interne qu'à l'échelle internationale comme le montre le comportement des européens qui déplorent vivement l'adhésion de la Birmanie et concrétisent ces critiques par l'application de mesures différentes.

Bien que l'adhésion d'un nouveau membre soit un choix clairement politique, puisque celle-ci doit rassembler l'unanimité des pays membres, force est de constater que la volonté d'élargissement l'a ainsi emporté sur le « politiquement correct ».

Ce choix, pour le moins surprenant, peut se comprendre en analysant les structures de l'Association.

1.2 Des structures légères

Ces structures sont volontairement souples afin d'éviter toute contrainte extérieure pouvant avoir des conséquences difficilement contrôlables au plan national. Elles n'engagent que très peu le nouveau venu envers les adhérents et vice-versa. Ceci résulte d'une volonté commune des pères fondateurs de très peu structurer l'Association.

A aucun moment il n'est question d'une éventuelle coordination ou d'une intégration régionale. Il s'agit simplement de favoriser la coopération et la collaboration sur des terrains suffisamment étendus pour que les Etats trouvent toujours un compromis.

Compte tenu de la diversité politique, économique, ethnique, religieuse entre pays de l'ASEAN, la recherche continue du compromis est une des principales caractéristiques de l'Association. Un autre trait est la réticence à un organe supranational. La frilosité envers une subordination à un échelon de structure semblable à la Commission Européenne, s'explique par les grandes différences et divergences entre états. La seule vision vraiment commune reste l'idée de coopération régionale mais dans le contexte des intérêts nationaux. Les pays s'entendent sur un « régionalisme » à l'Asiatique, c'est à dire sans rien partager et sans véritable fondement

Il faut en fait remonter aux événements qui donnèrent lieu à la naissance de l'association pour appréhender les structures actuelles de l'ASEAN.

1.2.1 Historique de la création de l'association

Après la seconde guerre mondiale, un vaste mouvement de décolonisation est enclenché en Asie du sud-est. Face à un contexte général d'instabilité, les pays occidentaux, notamment les Etats-Unis et la Grande-Bretagne vont être incités à organiser l'Asie du Sud-Est.

Les premières tentatives de regroupement (1954-1967)

Créée en 1954 à l'initiative des États-Unis, l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE) était une institution à vocation militaire. Cette alliance militaire regroupant l'ensemble des pays de l'Asie du Sud-Est non communistes était à vocation défensive.

Organisation assez semblable à celle de l'OTAN, mais d'une puissance bien moindre, elle s'appuyait sur un réseau de bases américaines et devait endiguer la poussée communiste. Cependant, l'Organisation comportait également un volet culturel et économique comme le précisait l'article 3 du Traité de Manille (1954). L'OTASE n'a pas obtenu de résultats probants, en raison de la dispersion géographique des pays membres. Cela est aussi dû au fait que les Américains ont toujours privilégié des accords bilatéraux au détriment de l'organisation dans son ensemble, et que d'autre part les nations occidentales, anciens colonisateurs ont voulu imposer cette organisation.

Un nouveau projet initié par la Malaisie dont l'intention était de s'affirmer face à la Thaïlande et l'Indonésie, échoua en raison du caractère trop anti-communiste de la politique annoncée ainsi que du lien trop apparent entre ce regroupement et les Etats-Unis. Le caractère militaire précédent n'apparaissait plus car le but était la promotion d'une coopération économique, culturelle et sociale. Les Philippines conditionnèrent en vain, leur participation à la présence d'un Etat neutraliste. Elles proposèrent, alors, l'Association du Sud-Est asiatique avec pour but de libéraliser l'économie régionale. Le 1er août 1961, la Déclaration de Bangkok est signée par les Philippines, la Thaïlande et la Malaisie. En 1962, Singapour les rejoint et les signataires déclarent vouloir élargir les domaines d'application à l'enseignement, la recherche et au tourisme. Mais aucune action concrète n'est entreprise.

L'ASEA disparaît, temporairement, en raison de l'opposition de la Grande-Bretagne qui est hostile à l'accroissement de l'influence des Etats-Unis dans la région et du différend territorial, au sujet de Bornéo, entre la Malaisie et les Philippines qui interdit toute cohésion de l'Association. Les Philippines proposent, alors, une conférence régionale appelée MAPHILINDO⁵ du nom des participants : Malaisie, Philippines et Indonésie. Les divergences sont cependant trop fortes et le projet est rapidement abandonné au profit d'un retour à l'ASEA. Sur fond de seconde guerre d'Indochine, les membres acceptent d'introduire une dimension politique. Ils iront jusqu'à proposer une conférence de paix. Les répercussions économiques de la guerre du Viêt-nam nécessitaient un regroupement plus large que l'ASEA. Certains états du Sud-Est asiatique, inquiets de la rapide avancée communiste dans la région envisagent alors, une nouvelle forme d'association.

Des débuts difficiles (1967-1975)

Une fois encore, l'acteur le plus actif est la Malaisie. A la différence de la construction européenne qui doit beaucoup au couple franco-allemand qui avait su faire preuve d'unité malgré un récent passé commun difficile, la Malaisie se retrouve une nouvelle fois seule à œuvrer activement pour la création d'une nouvelle association. Les obstacles sont nombreux car les Etats concernés sont très différents par leur taille, leur composition sociale, religieuse, ethnique et leur système politique. Leurs positions par rapport au conflit du Viêt-Nam accentuent les différences qui s'inscrivent, de surcroît, dans le cadre d'une compétition économique accrue.

C'est, en fait, l'action subversive de la Chine qui convainc les protagonistes de se regrouper. L'organisation militaire OTASE se révèle inefficace alors que ces Etats ressentent un fort sentiment d'insécurité.

Par la Déclaration de Bangkok du 8 août 1967, l'ASEAN est créée et regroupe l'Indonésie, la Thaïlande, les Philippines, la Malaisie et Singapour. Le but de l'Association est de renforcer la stabilité économique et sociale et de préserver la sécurité. L'option stratégique choisie se traduit dans la Déclaration par un paragraphe concernant les bases étrangères.

⁵ MAPHILINDO : Malaisie PHILippines INDOésie

Celles-ci ne peuvent être que temporaires et ne doivent pas servir contre un Etat régional. Cette association a donc dès le début, pris en compte un volet sécurité à la différence des débuts de la création de la CEE qui, à part les épisodes dans les années 1950 et 1960 du plan Pleven et de la CED puis du plan Fouchet, avait avant tout son développement sur le domaine économique.

La politique de sécurité se heurte, cependant, d'emblée, aux intérêts des signataires. La Malaisie est toujours liée à la Grande-Bretagne, Singapour est bienveillant à l'égard des Etats-Unis, l'Indonésie s'oppose aux bases étrangères, la Thaïlande et les Philippines sont directement impliquées dans le conflit indochinois aux côtés des Etats-Unis.

De plus, dès sa création, l'ASEAN est l'objet de sévères critiques de l'URSS, de la Chine et du Nord Viêt-Nam. Ces critiques et les divergences internes conduisent les membres à envisager une politique neutraliste. La doctrine Nixon, le désengagement britannique et la défaite finale des Etats-Unis ont conforté les membres dans leur choix. En novembre 1971, l'Association publie une déclaration relative à la neutralisation de l'Asie du Sud-Est. Celle-ci fait référence, en particulier, aux traités de dénucléarisation de l'Amérique Latine (Tlatelolco 1967) et de l'Afrique (Lusaka 1970).

Dès lors, L'ASEAN change d'orientation et commence à établir des relations avec les Etats socialistes.

Evolution et élargissement de l'association (1975-1999)

En février 1976, la conférence de Bali donne lieu à la signature d'une Déclaration de concorde, d'un Traité d'amitié et de coopération et d'un Accord sur l'établissement d'un secrétariat de l'ASEAN.

La Déclaration de concorde affirme la volonté des signataires d'écarter toute menace subversive vis à vis de l'Indonésie et du Timor. Elle pose comme principe la recherche d'une solution pacifique aux différends entre membres. Cependant, le cadre normal des discussions est celui des relations bilatérales. Pour la première fois, l'Association fait passer le domaine de la sécurité avant le domaine de l'économie.

Le Traité d'amitié couvre les mêmes thèmes mais il est ouvert aux autres Etats. Cette ouverture est marquée par la reconnaissance des Etats communistes (République Khmère et Viêt-nam). Simultanément, l'économie s'ouvre aux grandes puissances.

Avec la dissolution du Pacte de Varsovie, la présence russe au Viêt-Nam s'essouffle à l'image de celle des Etats-Unis dans la région, notamment aux Philippines. Le vide stratégique naissant inquiète d'autant plus les membres de l'ASEAN que la Chine connaît un fort réarmement. L'Association est confrontée à deux questions majeures pour sa sécurité : la crise cambodgienne et les revendications chinoises en mer de Chine du Sud.

En réponse l'Association crée le Forum régional de l'ASEAN (ARF) en juin 1993. Lors de la première réunion, en juillet 1994, des mesures de confiance sont adoptées. L'ASEAN acquiert ainsi sa véritable dimension d'organisation de sécurité. Parallèlement, ce sont en Europe les conséquences de la fin de la guerre froide, de l'unification de l'Allemagne et de la débâcle en ex-Yougoslavie, qui ont conduit les Etats européens à réfléchir sur la PESC. L'Association asiatique signe, dans le même temps, le Traité de Bangkok créant une " zone libre d'armes nucléaires ". Ce traité comporte des protocoles ouverts aux Etats nucléaires.

En 1995, le domaine économique prend de nouveau le pas sur les autres préoccupations de l'ASEAN. La concurrence de l'Union européenne et de l'ALENA entraîne la création d'une « zone de libre échange de l'ASEAN » (AFTA).

Ce n'est qu'en 1999 que l'ASEAN regroupe les 10 pays constituant l'Asie du Sud-Est avec l'admission retardée depuis 1997 du Cambodge. La volonté des pères fondateurs d'élargissement de l'association entamée en 1984 avec l'admission comme sixième membre du sultanat de Brunei a mis quinze ans pour aboutir.

Si ce rêve, qui semblait irréalisable en 1967, a pu voir le jour, c'est grâce à la bonne volonté de tous les pays, qui ont su passer outre d'une part des remarques et réserves des puissances extérieures quant à l'admission des derniers membres (notamment le Myanmar), et d'autre part des nombreuses disparités que compte la région.

1.2.2 Les principes d'organisation

L'ASEAN a donc connu des débuts difficiles et ne doit sa pérennité qu'à la recherche de continuel compromis par les différents membres de l'association. Cela explique en grande partie pourquoi l'ASEAN est conçue sur des structures légères.

Depuis son avènement et jusqu'en 1975, l'organisation est réduite à la seule conférence des ministres des Affaires étrangères, Annual Meeting of foreign affairs Ministers of ASEAN, plus communément appelée AMM. Ce groupe de ministres se réunit annuellement à tour de rôle dans chacune des capitales de l'association. Ce groupe adopte toujours le consensus comme système de travail et de prises de décision. Structurée autour du respect de ce mode de décision particulier, l'AMM aboutit rapidement à un « néant décisionnel ». Cette absence de prise de décision découle principalement de la dilution des responsabilités.

En 1976, une réorganisation de l'association est décidée à la conférence de Den Passar à Bali. Bien que cette réorganisation ne clarifie pas beaucoup plus le fonctionnement de l'ASEAN, trois nouvelles entités font leur apparition.

Tout d'abord est créé le sommet des chefs d'Etats et de gouvernement. Ce sommet réuni pour la première fois à Bali, est suivi par quatre autres en 1977, 1987, 1992 et 1995. Mais il reste, jusqu'à cette date, peu efficace et sans objectif précis jusqu'au point de ne pas prévoir de date pour le sommet suivant. En 1995 il est enfin décidé de convoquer les dirigeants tous les trois ans. Quoi qu'il en soit, l'AMM demeure le dépositaire des plus hauts niveaux de décision et des souverainetés politiques.

La deuxième réunion ministérielle est celle des ministres de l'économie, l'AEMM (ASEAN Economic Ministers Meeting). Elle a pour mission officielle « d'accélérer la croissance économique des pays membres ». Bien qu'institutionnalisée par le sommet des chefs de gouvernement, elle est considérée comme une structure parallèle. Il n'y a pas de coordination entre l'AMM et l'AEMM, si bien qu'en cas de divergence c'est l'AMM qui l'emporte. L'AEMM se trouve alors reléguée au second plan.

Enfin, la troisième entité créée est la réunion des « autres ministres », sans qu'aucun ministère ne soit nommément désigné. La rubrique est bien trop générale pour déboucher sur des résultats concrets.

Disposer d'un organe commun chargé de coordonner l'ensemble de la préparation de la réunion annuelle des ministres est apparu rapidement nécessaire. De ce constat, a été créé lors de la réunion de Bali, le secrétariat permanent de l'ASEAN. Cet institut basé à Jakarta est dirigé par un secrétaire général ayant le rang de ministre. Il est principalement chargé de

coordonner les activités de l'Association et de préparer le budget. Il dispose de 3 bureaux responsables de l'économie, des sciences et de la technologie, et des affaires sociales et culturelles.

Initialement, 11 comités permanents ad hoc furent créés puis ramenés à 5. Depuis le sommet de 1992, il ne subsiste que la " Réunion des hauts fonctionnaires de l'économie " travaillant sous contrôle de la conférence des ministres de l'économie. De plus en 1972, 5 comités ad hoc chargés des relations extérieures de l'Association furent instaurés.

Il existe également de nombreuses réunions couvrant des sujets aussi variés que l'agriculture, l'économie ou le développement rural. En dépit d'un nombre élevé d'instances communes, elles ne restent, pour la plupart, que des instances de concertation et de discussion en raison de l'opposition farouche à toute idée d'intégration.

1.3 Une union asiatique difficile

L'ASEAN a évolué de façon irrégulière depuis 50 ans, se heurtant à de nombreux problèmes qui rendent cette Association encore peu stable. En raison de la grande diversité d'états qui la composent, les structures et institutions qui en découlent apparaissent fragiles et peu efficaces. De plus, des événements récents comme la crise asiatique de 1997, la résurgence de problèmes inter-étatiques et l'après 11 septembre ont fragilisé une ASEAN en pleine mutation sociale et nationale.

Même le drame du tsunami a montré que les membres de l'ASEAN n'ont pas formé, malgré les apparences, un seul bloc face à aux terribles conséquences de ce raz-de-marée. Il est vrai que face à l'urgence de la situation, ils ont su rapidement organiser un sommet extraordinaire⁶ qui s'est réuni le 6 janvier 2005 pour élaborer un plan d'aide et de reconstruction pour les pays du Sud-Est asiatique. Mais que penser des réactions d'un pays comme le Myanmar qui nie l'évidence du drame et refuse toute aide extérieure même de ses partenaires de l'ASEAN ?

1.3.1 La faiblesse des fonds baptismaux

La déclaration de Bangkok n'est pas un traité ayant force de loi selon le texte de la convention de Vienne sur la loi des traités datant de 1967. Elle n'a donc pas été soumise à la ratification des Parlements nationaux et n'a pas été enregistrée par le Secrétariat des Nations Unies. Elle n'est qu'une déclaration d'intention de cinq ministres des affaires étrangères.

Aujourd'hui encore, le seul traité de l'ASEAN au sens juridique du terme est la « déclaration de concorde » signée en 1976. Depuis sa création, les membres de l'Association ont voulu avoir le maximum de souplesse permettant de trouver une solution commune qui convienne à chacun. Les contraintes structurelles ne se sont pas alourdies avec le temps, ce qui a permis aux nouveaux pays d'y adhérer sans difficulté. Cela ne correspond ainsi en rien aux critères en comparaison, drastiques de l'Union Européenne pour l'adhésion de tout nouveau membre.

L'Association repose sur un accord implicite de bonne entente et une approche conciliante des relations régionales. La déclaration entérine en fait un consensus politique entre membres d'un club. Il faut insister sur la notion de club, que l'on a qualifié de « club

⁶ *Le sommet extraordinaire de l'ASEAN a réuni, entre autres, le Président indonésien, Susilo Bambang Yudhoyono, le Premier ministre japonais, Yunichiro Koizumi, son homologue chinois, Wen Jiabao, le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, et le Secrétaire d'État américain, Colin Powell.*

confortable d'autocrates golfeurs »⁷, rassemblé autour d'un engagement moral promouvant un « état d'esprit ». Cela implique que, même si des règles de fonctionnement existent, la question des textes institutionnels ou des structures n'est pas vraiment pertinente. Elles forment un cadre vis-à-vis de l'extérieur, mais en interne elles sont la traduction d'une certaine idée de fonctionnement du club, où les membres privilégient toujours le plus petit dénominateur commun pour s'accorder. De cette faiblesse des fonds baptismaux découlent des principes d'organisation simples qui ont évolué avec le temps.

1.3.2 Des institutions permanentes peu efficaces

Le paradoxe de cette association est que comme l'avoue Lee Kuan Yew, le père fondateur de Singapour, « il est plus facile de s'entendre avec les partenaires extérieurs de l'ASEAN que de trouver des arrangements entre ses membres »⁸. En effet, alors que ces institutions réussissent à habiller le concept de « coopération régionale » vis-à-vis de l'extérieur, les dirigeants des pays membres la considèrent comme d'autant plus efficace et dynamique qu'ils en retirent des profits au niveau local.

L'Association accède cependant à la reconnaissance internationale, ce qui permet de consolider les légitimités nationales et d'accroître les stabilités gouvernementales. L'antinomie est ainsi renforcée : plus les nationalismes se font légitimer, plus l'ASEAN en sort consolidé.

Cette régionalisation à la mode asiatique se trouve justifiée et reconnue de l'extérieur, sans qu'elle soit fondée sur une véritable cohésion interne. On voit apparaître la faille de l'association : dès l'apparition de la première difficulté au sein de la famille ASEAN, le remède ne pourra pas venir d'une dynamique issue de l'intérieur. Ce manque de dynamisme collectif pèse lourdement dans la gestion des crises internes de l'Association comme le prouve les différents cas auxquels elle a été confrontée.

1.3.3 La crise asiatique de 1997

La crise économique et financière de 1997 a plongé en un temps très court les pays de l'ASEAN dans un chaos généralisé. Leurs monnaies ont été dévaluées de 20 à 80% tandis que de nombreuses entreprises et banques faisaient faillite. L'inflation a connu une progression jamais enregistrée auparavant, surtout après les années de « l'âge d'or économique » du début des années 90 (l'Asie du Sud-est représentait en 1990 près de 40% de l'expansion économique mondiale). Durant cette période, la productivité du travail était extraordinairement élevée, avec des revenus de l'épargne à deux chiffres.

Cette récession économique brutale initiée en Thaïlande a provoqué, par une véritable réaction en chaîne, l'effondrement des systèmes financiers principalement dû au retrait précipité des investissements étrangers. La conséquence directe de cet effondrement pour la population fut la perspective inquiétante du chômage de masse même si cette région n'était déjà pas épargnée par ce fléau.

⁷ Les salles de réunions préférées des ministres des affaires étrangères sont les terrains de golf. C'est une tradition que l'on retrouve à Manille en juillet 1998 alors que la situation se caractérisait par la gravité de la crise.

⁸ Sophie BOISSEAU DU ROCHER - « l'ASEAN et la construction régionale en Asie du Sud-Est » - 1998 - P 180

La Thaïlande a ainsi enregistré 800 000 pertes d'emploi en six mois tandis qu'en Indonésie, le nombre de chômeurs est passé de 2,5 millions au milieu de l'année 1997 à 8 millions en janvier 1998.

Cette vague de licenciements massifs est devenue une source majeure d'instabilité, responsable d'une recrudescence de violence en Thaïlande et surtout un soulèvement populaire durement réprimé en Indonésie. Dans toute la région, les salariés ont enregistré une chute sensible de leurs revenus, ont vu leurs emplois menacés, leur épargne rognée et leur mode de vie mis en cause.

Incapable de réagir en bloc face à cet engrenage généralisé, l'Association a alors été fortement ébranlée. Aucun plan commun n'a vu le jour. Les dévaluations de monnaies se sont alors faites sans concertation et n'étaient fondées que sur des critères purement nationaux.

De plus, cette crise a créé des tensions entre les pays de l'ASEAN. Cela a notamment suscité la critique et l'hostilité récurrentes de la Malaisie et de l'Indonésie à l'égard de Singapour. Kuala Lumpur qui a accusé Singapour de saboter l'économie malaisienne, a interdit le commerce des titres malaisiens à Singapour et supprimé l'accord permettant l'utilisation de l'espace aérien par les avions militaires singapouriens. Cette résurgence de divergences, favorisée par l'incapacité des pays à faire face à cette crise, est à l'origine d'un sentiment de flottement au sein de l'Association. Les pays paraissent tellement démunis que la seule solution passe par l'aide extérieure.

Cette aide extérieure est symbolisée par l'intervention du FMI. Celui-ci préconise de mettre en place une politique classique d'assainissement des finances consistant en une augmentation des impôts directs doublée d'une diminution des salaires. Mais une fois encore, l'Association a été incapable de constituer un interlocuteur unique pour le FMI. La Thaïlande et l'Indonésie suivent à la lettre la politique préconisée par le FMI, alors que la Malaisie suit une voie radicalement différente. La solution malaisienne qui s'appuie sur le contrôle des flux financiers, a inquiété ses voisins qui ont vu ainsi une possible neutralisation des efforts consentis par l'association pour créer une zone de libre échange (AFTA).

Cette crise économique a mis en exergue les faiblesses et le manque d'unité et de solidarité des pays de l'Association. L'absence de politique commune est une caractéristique que l'on retrouve, à un niveau moindre, lors des autres crises que l'Association a traversées.

1.3.4 L'après-11 septembre : nouveaux enjeux, nouvelles fractures

Le 11 septembre a également fait surgir tout un ensemble de problèmes et d'enjeux nouveaux en matière de sécurité parmi les « anciens » pays membres de l'ASEAN, où l'islam politique connaît une montée en puissance. Les attentats et la campagne militaire menée par les Etats-Unis en Afghanistan et en Irak ont eu des répercussions considérables sur une partie des 230 millions de musulmans de l'Asie du Sud-Est insulaire. Les interventions américaines risquent de créer un clivage avec les populations musulmanes de l'ASEAN et de contribuer à une nouvelle poussée de l'islam politique.

L'Asie du Sud-Est insulaire connaît en effet une renaissance musulmane qui s'accompagne d'une division grandissante entre modérés et radicaux. Ce réveil de l'islam, particulièrement marqué en Malaisie et en Indonésie, est venu en réaction à la mondialisation et à la domination des Etats-Unis et de l'Occident, ainsi qu'aux ravages provoqués par la crise asiatique. Nombre de musulmans ont commencé à voir dans l'islam une sorte de panacée contre la mondialisation, considérée par beaucoup comme la cause de la crise de 1997-1998. Ce « retour à la religion des origines » s'est traduit par la restauration des traditions musulmanes (plus proches du wahhabisme que du chafiisme, école d'un islam plus libéral)

ainsi que par l'introduction de prescriptions vestimentaires (en particulier pour les femmes) et alimentaires (produits halal) qui témoignent de la montée d'un islam conservateur au détriment d'une tradition jadis plus libérale pratiquée en Asie du Sud-Est, notamment en Indonésie. En même temps, à mesure que l'action américaine contre le terrorisme (largement perçue dans la région comme visant les terroristes musulmans) se poursuit et s'intensifie, les musulmans modérés de la région (qui y sont majoritaires) ont de plus en plus de mal à s'abstenir de condamner publiquement les Etats-Unis : les gouvernements libéraux actuellement au pouvoir à Jakarta, Kuala Lumpur et Manille se retrouvent contraints d'adopter une attitude plus neutre vis-à-vis de Washington. A mesure que l'islam politique gagne du terrain au sein de l'ASEAN, notamment en Indonésie, en Malaisie et au Brunei, une montée de l'islam radical est ainsi à craindre.

Devant cette radicalisation de l'islam, les membres de l'ASEAN risquent de ne pas réussir à définir une coopération en matière de lutte contre le terrorisme car des divergences importantes existent entre ses pays membres quant à la politique à mener vis-à-vis des réseaux terroristes, parfois présents sur leur territoire. C'est ainsi que les critiques émises en février 2002 par Lee Kuan Yew, ancien Premier ministre de Singapour, à propos du gouvernement indonésien et de l'incapacité de ses forces de sécurité à venir à bout des terroristes indonésiens et de leurs réseaux, ont provisoirement envenimé les relations entre Jakarta et Singapour. Et il a fallu malheureusement attendre l'attentat du 12 octobre 2002, à Bali, pour que les autorités indonésiennes adoptent une attitude plus énergique comme la promulgation d'une nouvelle législation antiterroriste.

De même, la révélation d'un complot de la part de musulmans radicaux⁹ a incité les Etats visés à intensifier leur coopération et les échanges entre leurs services de renseignement pour faire face à la menace terroriste. La coopération en matière de sécurité a été renforcée entre la Malaisie et Singapour, même si les relations entre les deux pays restent par ailleurs difficiles. Les deux pays ont conservé la loi sur la sécurité intérieure, héritée des Britanniques qui l'avaient instaurée pour lutter contre les guérillas communistes dans les années 1940 et 1950.

Cependant, les stratégies différentes adoptées vis-à-vis des réseaux terroristes musulmans et leur coordination en vue d'actions communes sont restées une pomme de discorde potentielle entre ces pays de l'ASEAN pendant une bonne moitié de l'année 2002, comme en a témoigné l'incapacité de formuler une définition claire du terrorisme lors de la réunion que les ministres de l'Intérieur des dix pays ont tenue à Kuala Lumpur en mai 2002. Mais, le sommet de l'ASEAN à Phnom Penh a réussi à relancer l'action collective contre le terrorisme face à l'attentat de Bali, au double attentat de Zamboanga (sud des Philippines) et aux révélations de la menace de musulmans radicaux.

Plus que l'attentat du 11 septembre, c'est donc l'attentat de Bali qui a été l'élément fédérateur pour une coopération anti-terroriste. Mais c'est une nouvelle fois, plus à travers la volonté individualiste de chaque état membre qu'à travers un souhait commun de défense de l'ASEAN, que s'est forgée cette nouvelle et inattendue unité.

Cependant, cette collaboration est fragilisée par la présence militaire américaine aux Philippines qui inquiète notamment la Malaisie et l'Indonésie. Ces pays ont longtemps redouté aussi que dans leur volonté d'éradiquer les réseaux terroristes philippins, les conseillers américains soient amenés à intervenir sans le vouloir sur le Sabah en Malaisie ou le Kalimantan en Indonésie. Cette situation est peu appréciée des opinions publiques

⁹ Ce complot visait à créer un grand Etat musulman en Asie du Sud-Est après avoir renversé les gouvernements d'Indonésie, de Malaisie, du Brunei et de Singapour, et s'être « emparé » du sud de la Thaïlande et des Philippines.

malaisienne et indonésienne, et en particulier parmi les populations musulmanes qui ne désirent pas voir la présence militaire américaine se pérenniser et s'étendre de façon trop importante à leur frontière.

Donc même si des efforts ont été consentis entre pays membres pour lutter efficacement contre la menace terroriste, certains points comme la présence militaire américaine en Asie du Sud-Est ne sont pas encore réglés.

1.3.5 La réémergence des problèmes bilatéraux

Face à ces deux événements majeurs récents, chaque état membre a eu la propension à se définir sa propre politique au détriment d'une politique régionale unique. Du fait de cette tendance à se replier sur eux-mêmes, les pays de l'ASEAN sont enclins à « raviver » les difficultés et les problèmes bilatéraux (cf annexe 1). Ils avaient réussi pendant de nombreuses années à mettre en sourdine leurs divergences au sein de l'ASEAN élargie. Mais, à présent que l'organisation régionale ne joue plus qu'un rôle secondaire dans l'élaboration des politiques et dans les préoccupations de leurs dirigeants, beaucoup redoutent qu'elle ne soit plus en mesure de « juguler » leurs problèmes bilatéraux latents.

Le problème des îles Paracel et de l'archipel des Spratley qui envenime les relations entre la Chine et l'association est toujours d'actualité. L'archipel est ainsi revendiqué dans sa globalité par la Chine, Taiwan, le Viêt-nam et les Philippines alors que la Malaisie et Brunei ont quant à eux, des revendications partielles.

Mais des conflits subsistent aussi au sujet des frontières (entre la Thaïlande et le Laos, le Laos et le Vietnam, le Cambodge et le Vietnam), ou touchant le territoire et la souveraineté (entre les Philippines et la Malaisie sur le Sabah, entre la Malaisie et l'Indonésie sur les îles Ligitan et Sipadan, et entre Singapour et la Malaisie concernant l'île Batu Putih). Les travailleurs clandestins en provenance d'Indonésie et des Philippines ont provoqué des tensions dans les relations de ces deux pays avec la Malaisie (comme en témoignent les événements de septembre 2002), tout comme les migrations et le trafic de drogue transfrontaliers ont mis à mal les relations entre la Birmanie et la Thaïlande. De surcroît, celle-ci subit la pression de l'afflux de travailleurs clandestins en provenance de ses voisins immédiats (Cambodge, Laos et même Vietnam). Plus au sud, les travailleurs étrangers de Singapour ont parfois fait naître des tensions dans les relations de la République avec les Philippines, la Thaïlande, la Malaisie et l'Indonésie. Enfin, des divergences sur certains intérêts stratégiques ont provoqué des tensions entre Singapour et la Malaisie (sur l'eau, l'espace aérien, la voie ferrée malaise en territoire singapourien et les travaux pour gagner du terrain sur la mer), ou entre la Thaïlande et la Birmanie (droits de l'homme et dissidents, commerce illicite et exploitation forestière). Ces différends risquent d'éclater brusquement, notamment si les économies ne connaissent pas une reprise rapide et si les pressions intérieures s'accroissent pour que les dirigeants s'en prennent aux pays voisins. Ce n'est d'ailleurs pas la Haute Cour de l'ASEAN, dotée d'une existence juridique sur le papier, qui sera en mesure de contribuer efficacement à leur solution.

Ainsi, même si l'ASEAN a réussi, jusqu'à ce jour, à exercer un effet modérateur face à ces crises, elle ne possède pas le poids et la volonté nécessaires au règlement de telles revendications territoriales. Elle agit en fait, plus comme une chambre de concertation que comme une structure d'intégration régionale et est ainsi plus encline à assurer la stabilité qu'à faire face aux évolutions.

1.3.6 L'ASEAN en repli : introspection, mutations sociales et nationalisme.

En ces temps de difficultés économiques et de montée du nationalisme, les membres de l'ASEAN semblent opérer ainsi un repli sur eux-mêmes. Du fait du ralentissement économique mondial de 2001-2002 (après deux années exceptionnelles de croissance en 1999-2000), ces pays ont été confrontés à des tensions économiques et sociales grandissantes. Nombre de leurs dirigeants se sont repliés sur eux-mêmes soit pour conserver le pouvoir, soit pour préserver leur avenir politique, succombant notamment à la tentation d'appliquer des programmes d'action d'inspiration populiste ou nationaliste. Les solutions nationales aux problèmes économiques ont amené les notions de protectionnisme. Dans le même temps, un intérêt moins important porté à la libéralisation des échanges et l'exhortation à ne compter que sur ses propres forces ont apporté un vent de nationalisme balayant les politiques antérieures « d'enrichissement du voisin ».

En tant qu'organisation, l'ASEAN a finalement été reléguée au second rang des priorités. Alors que nombre de ses dirigeants s'interrogeaient sur la stratégie économique à adopter pour sortir leurs pays du marasme, la formulation d'une politique coordonnée au sein de l'Association ne leur est malheureusement pas apparue comme une solution viable. Alors que certains estiment qu'il faut continuer une politique uniquement axée sur les exportations, d'autres sont partisans d'un plus fort soutien à la consommation intérieure (la Thaïlande), d'autres encore prônent un recours moins important aux investissements directs étrangers (la Malaisie) ou préconisent même une approche plus équilibrée qui met l'accent sur les exportations et la liberté des échanges tout en développant la consommation intérieure.

De manière générale, alors que chaque membre de l'association met en œuvre une politique économique pouvant assurer le sauvetage de son économie, l'ASEAN se trouve reléguée au rang d'instance de formulation de la politique. Cela se fait alors au détriment même de la zone de libre-échange au sein de l'ASEAN (AFTA), entrée en vigueur au 1er janvier 2002 sans incidence notable. Il est vrai que même si les droits de douane ont été considérablement réduits, ce n'est pas l'UE car les produits agricoles sont largement exclus des accords de l'AFTA, et le commerce intra-AFTA ne représente que 7% du commerce de ces pays.

Les pays de l'ASEAN n'hésitent même pas à faire étalage de leurs divergences pour justifier de ne pas mettre en œuvre des politiques communes malgré la débâcle de leurs économies.

Bien que des réformes urgentes s'imposent, les Etats membres de l'ASEAN placent au contraire les réformes aux derniers rangs de leurs priorités. Les pays membres cherchent isolément à s'approprier des investissements en dollars en réduction constante. Il semble même que la mise en place de barrières protectionnistes soit, malgré la zone de libre échange, davantage d'actualité que les réformes et la coordination dans la coopération.

Enfin, les pays de l'ASEAN commencent à prendre la mesure de la mutation qui s'est opérée au sein de la nouvelle économie politique asiatique après la crise. Un modèle axé sur les secteurs public et privé et la société civile a pris le pas sur le couple formé par l'Etat tout-puissant et les grandes entreprises. Les gouvernements, qui, en règle générale, n'avaient jamais pris en compte la montée en puissance de la société civile, craignent des mutations sociales de grande ampleur et leurs évolutions. Cette hantise a amené les gouvernements à défendre et protéger encore plus leur pays et leur propre place au sein de l'appareil politique, et par conséquent à attiser la ferveur nationaliste. Cela a pour conséquence de reléguer au second plan des préoccupations des dirigeants, les chantiers de l'Association elle-même et sa mission de coordination.

Le risque d'une « usure de l'ASEAN » est donc perceptible, aggravant encore les dangers qui pèsent sur l'avenir, la pertinence et la survie de l'Association en tant qu'organisation régionale.

En raison de tous ces problèmes, l'ASEAN a perdu de sa crédibilité aux yeux de la communauté internationale. Elle a aujourd'hui un besoin urgent d'initiatives nouvelles pour se redynamiser et connaître une véritable renaissance. Lors de son sommet de Phnom Penh, en novembre 2002, Goh Chok Tong, Premier ministre de Singapour, a ouvert une nouvelle perspective en proposant de mettre en place d'ici à 2020 une « communauté économique de l'ASEAN », afin de donner un coup de fouet à l'organisation et la revitaliser sur le plan psychologique et économique.

DEUXIEME PARTIE

RELATIONS UE-ASEAN

Malgré ce tableau peu optimiste de l'ASEAN, cette association attire l'attention de nombreux pays à commencer par les membres de l'Union Européenne, pour des raisons économiques, politiques et de sécurité.

Depuis le début des années 1990, les liens entre l'Union Européenne et l'ASEAN se sont en effet multipliés. Ce regain d'intérêt pour la coopération s'inscrit principalement dans le contexte de l'évolution de l'économie mondiale avec des facteurs prépondérants comme l'effondrement des économies étatiques, la planétarisation du capitalisme, la mondialisation de l'économie, la recomposition des rapports de forces. Chaque zone géo-économique tend ainsi à chercher des alliés et des marchés pour relever les nouveaux défis. Cela explique l'intérêt actuel porté sur les relations ASEAN-UE.

Cependant, il existe de grandes différences entre les deux ensembles.

Tout d'abord, le poids respectif dans l'économie mondiale de ces deux associations est très différent. De plus, comme cela a été montré précédemment, les deux ensembles n'ont pas atteint le même degré d'intégration. L'intégration européenne était, dès le départ, beaucoup plus ambitieuse que celle de l'ASEAN.

En dépit de différences, l'UE et l'ASEAN disposent malgré tout, d'énormes potentialités pour développer leurs échanges et leur coopération. Complémentaires, ces deux entités ont mis en place des mécanismes institutionnels pour promouvoir leur coopération.

2.1 Des aires d'intérêt commun, nécessaires et vastes

Alors que l'UE est la plus grande puissance commerçante de la planète, l'ASEAN, malgré la crise qu'elle a subi, demeure l'une des zones les plus dynamiques du monde, au carrefour des échanges entre l'Europe et l'Asie. Ces deux positions créent une attractivité mutuelle et des intérêts communs.

2.1.1 Intérêts économiques de taille

Grâce à ses marchés dont l'exportation constitue le moteur et à un marché intérieur en pleine expansion de 530 millions de personnes, l'ASEAN est une région extrêmement importante sur le plan économique. Le dynamisme de cette zone est confirmé par une étude réalisée il y a 2 ans. Selon cette enquête¹⁰, le centre de gravité de l'économie mondiale se sera déplacé, d'ici 50 ans, vers la région d'Asie-Pacifique et l'ASEAN sera devenu le plus grand exportateur mondial. Selon toute vraisemblance, l'Asie du Sud-Est deviendra donc rapidement l'un des plus grands pôles de l'économie mondiale.

Quant à l'Union européenne élargie, elle constitue le plus vaste marché économique unique du monde, avec près de 500 millions de personnes, et représente 27 % du PNB

¹⁰ D'après « le Commerce Mondial au XXIème siècle », Institut Français des Relations Internationales (IFRI), 2002 qui part du principe que la tendance actuelle va se poursuivre, à défaut d'actions stratégiques d'envergure.

mondial¹¹. En conséquence, ces deux régions partagent des intérêts économiques très forts dans plusieurs domaines.

Commerce

En 2002, le commerce UE-ASEAN représentait 5,1 % du commerce mondial. Comme le montre le tableau en annexe 2, l'UE est actuellement le 3ème partenaire commercial de l'ASEAN, derrière les Etats-Unis et le Japon et représente 14 % des échanges de cette zone.

Quant à l'ASEAN, 16 % de ses exportations sont à destination de l'UE, ce qui représente le 2ème marché d'exportation de l'ASEAN après les États-Unis. Avec l'élargissement de l'UE, l'ASEAN devient le 3ème partenaire commercial de l'UE, juste avant la Chine.

Même si l'économie européenne, et notamment son secteur bancaire, a été touchée par les répercussions de la crise financière asiatique, l'Europe a gardé ses marchés ouverts. Les pays d'Asie du Sud-Est ont donc pu continuer à exporter vers l'Europe au contraire d'autres zones qui ont réduit leur marché. Cela a en partie, aider l'ASEAN à sortir de la crise. Comme le montre la figure 2 de l'annexe 2, cette volonté d'ouverture a fait exploser le déficit commercial de l'UE, qui s'est creusé brusquement pour atteindre 20-30 milliards d'euros après 1997.

Conscients du potentiel économique important de cette zone, les principaux concurrents de l'Europe sont en train de conclure des partenariats et des alliances avec la région ou avec des membres de l'association. L'UE pour qui la zone ASEAN représente également un débouché indispensable, doit donc tout faire pour préserver ses intérêts économiques dans la région, notamment en continuant d'encourager les investissements vers l'Asie du Sud-Est.

Investissements

Les atouts économiques actuels de l'Asie du Sud-Est et son énorme potentiel à long terme en font en effet une région intéressante pour les investissements des opérateurs économiques de l'UE qui, comme le montre le tableau en annexe, est un investisseur important pour l'ASEAN. Elle se trouve en deuxième position derrière le Japon, mais devant les Etats-Unis.

Il n'en demeure pas moins que la proportion du montant total d'IDE¹² effectués par l'UE dans l'ASEAN a décliné de manière constante, passant de 3,3 % en 1998 à 2,6 % en 1999, puis à 1,6 % en 2000 et 1,8 % en 2001. Cette évolution est due au fait que d'autres marchés sont devenus plus intéressants pour les investissements de l'UE. C'est le cas notamment de la Chine dont l'ouverture économique inquiète les pays de la région. Face à ces nouveaux marchés, la part d'IDE de l'ASEAN par rapport aux IDE totaux en Asie est passée de 35,1% en 1995 à 18% en 2000¹³. Cependant, cette importante croissance de la Chine peut être une opportunité pour les pays de l'ASEAN. Cette attractivité chinoise peut en effet servir de catalyseur et accélérer le processus des réformes dans la région. De nombreux pays ont ainsi recouvré une forte croissance, occasionnant un possible retour des investissements.

¹¹ Sources : Eurostat

¹² IDE : Investissements Directs à l'Etranger

¹³ Ils sont passés, en ne tenant pas compte de l'Indonésie, de 28,8 % à 24,4 %. Les chiffres concernant la seule Indonésie sont de 6,4 % en 1995 et de - 6,1 % en 2000. (Source : « Rapport Chine », Deutsche Bank Research, Frankfurt am Main, Allemagne, 15 janvier 2003)

L'ASEAN a également fait des efforts louables pour créer un espace économique régional aidant à attirer des IDE. La création de la zone de libre-échange de l'ASEAN en janvier 2003 est le premier pas dans cette direction, même s'il reste à l'ASEAN à prendre davantage de mesures stratégiques et réglementaires pour créer un véritable marché unique. Il est intéressant de noter que l'association pour concrétiser ses efforts, s'inspire des caractéristiques initiales du modèle européen.

L'ASEAN s'emploie également à créer des espaces économiques régionaux en partenariat avec la Chine, le Japon et la Corée. Dans le cadre de la multiplication des initiatives de libre-échange bilatérales et régionales en Asie du Sud-Est, l'UE a donc tout intérêt, tant sur le plan de la stratégie offensive que défensive, à renforcer ses liens économiques avec la région.

2.1.2 L'Asie du Sud-Est : une zone stratégique en devenir

Mais en dehors des facteurs purement économiques, l'UE a également besoin de l'ASEAN pour des raisons d'ordre stratégique. Comme le précisait monsieur Christian Lechervy¹⁴ : « l'Asie du Sud-est continentale se voit comme un pont indo – chinois ».

La zone ASEAN constitue en effet un point de passage obligé dans les transactions intra-asiatiques, mais aussi pour les échanges entre l'Asie et l'Europe. D'autre part, depuis l'écroulement du système bipolaire, l'Asie-Pacifique est à la recherche d'une nouvelle configuration de la sécurité régionale.

Cette région subit les effets des évolutions importantes que sont le renforcement du poids économique de la Chine, la recrudescence des menaces terroristes, l'implication inévitable du Japon dans la préservation de la sécurité régionale, des changements importants relatifs à la présence militaire des Etats-Unis...

De manière plus large, la présence au sein de l'Asie de deux des trois plus inquiétantes zones porteuses de crise internationale majeure (la rivalité Inde-Pakistan, le conflit Chine/Taiwan) et de plusieurs puissances nucléaires (Chine, Inde, Pakistan), les fortes tensions religieuses et ethniques fragilisant plusieurs pays asiatiques, les grandes disparités de niveau de développement économique et social entre pays asiatiques et au sein de chaque pays d'Asie, placent l'Asie au cœur des préoccupations des principaux états de la planète.

Tous ces facteurs vont vraisemblablement entraîner l'apparition d'un nouveau système de sécurité dans la région, sans pour autant l'émergence de puissance dominante.

L'ASEAN est en mesure de jouer un rôle actif dans la mise en place de ce nouveau système. En effet, par sa position géographique mais aussi sa situation économique, l'association apparaît comme un acteur particulièrement prépondérant de la scène Asie-Pacifique où se concentrent, 56% de la production et 46% du commerce mondial. Devant cette perspective, l'Europe ne peut qu'être incitée à préserver voire renforcer ses liens privilégiés avec l'ASEAN afin de renforcer sa présence dans cette région face aux autres puissances économiques.

2.1.3 Importance pour l'ASEAN d'un partenaire européen

L'ASEAN a également un intérêt à tisser des relations étroites avec l'Europe.

Tout d'abord, le renforcement des liens de partenariat politique et économique avec l'Europe permet à l'ASEAN d'échapper à la mainmise des Etats-Unis et du Japon. La crise

¹⁴ *Sous-directeur Asie du Sud-est, Ministère des Affaires Etrangères*

économique récente en Asie a en effet mis en évidence l'importance de la présence européenne dans cette région. Même s'il s'agit d'une présence discrète, il faut noter que l'UE a apporté aux pays asiatiques frappés par la crise de 1997, une assistance supérieure à celle des Etats-Unis¹⁵.

De plus, comme le montre les tableaux en annexe 2, l'UE représente pour l'ASEAN, le deuxième marché d'exportation et le deuxième investisseur.

Au-delà de ces résultats, l'ASEAN veut également exploiter le potentiel technologique et industriel européen, notamment dans des domaines comme l'aéronautique, les biens d'équipement, les satellites, les télécommunications et tirer parti des capacités asiatiques dans le domaine de l'électronique¹⁶.

2.2 Les mécanismes institutionnels ASEAN-UE

Pour accroître leur coopération, ces deux zones peuvent s'appuyer sur des relations éprouvées. L'UE est en effet le plus ancien partenaire de l'ASEAN. Les relations entre les deux ensembles commencent, dans un premier temps, par des contacts informels. Le premier contact au niveau ministériel a eu lieu en 1972, lorsque la Commission a reçu une délégation conduite par le ministre indonésien du commerce. Ce n'est qu'en 1974 que la Commission lance, pour la première fois, l'idée d'un accord de coopération. Mais cette idée ne peut se concrétiser en raison d'un manque de la part de l'ASEAN, de structures institutionnelles adaptées. Lors d'une première réunion ministérielle CEE-ASEAN, tenue à Bruxelles en 1978, les deux parties décident d'élaborer un accord de coopération dont la signature aura lieu en mars 1980. Depuis lors, cet accord constitue le cadre légal des relations CEE-ASEAN.

Concrètement le dialogue institutionnel entre les deux ensembles se déroule à différents niveaux hiérarchiques des états.

L'échelon le plus élevé de ce dialogue institutionnel est représenté par la réunion ministérielle ASEAN-UE, à laquelle participent les ministres des affaires étrangères, convoquée tous les deux ans pour aborder les grands problèmes d'ordre politique, économique et de coopération. C'est donc le principal organe du dialogue chargé de définir les orientations, et d'assurer la coordination de la coopération entre les deux ensembles. Afin d'assurer la continuité du dialogue entre les deux ensembles, la Commission mixte de coopération (The Joint Cooperation Committee), seul organe UE-ASEAN formellement institué par l'accord de coopération de 1980, est responsable de la mise en oeuvre de l'accord et elle se réunit tous les 18 mois pour examiner les projets en cours et prévus. Elle est composée de représentants de la Commission européenne (bien que les États membres de l'UE soient également représentés) et des gouvernements de l'ASEAN. Depuis 1994, elle a créé cinq sous-commissions traitant du commerce, de la coopération économique et industrielle, de la science et de la technologie, des stupéfiants et de la forêt.

Il faut ajouter que, parallèlement aux liens entre l'UE et l'ASEAN, se développe un autre dialogue dans le cadre de la rencontre Europe-Asie ou ASEM (Asia-Europe Meeting) qui regroupe les pays de l'Union européenne et de l'ASEAN ainsi que le Japon, la Chine et la Corée du Sud. Ce sont les pays de l'Asie du Sud-Est qui ont pris l'initiative d'organiser ce genre de réunion au sommet Asie-Europe, tenant à marquer leur souhait d'équilibrer leur

¹⁵ D'après le Monde du 7 avril 1998, sur les 53 milliards de dollars consentis le FMI et la Banque mondiale à quatre pays menacés par la banqueroute (Thaïlande, Corée du Sud, Indonésie et Philippines), la contribution de l'Europe s'est élevée à 16 milliards de dollars, celles des Etats-Unis à moins de 10 milliards.

¹⁶ 60% de toute l'électronique mondiale est produite en Asie, et en son sein, l'avantage comparatif révélé de l'ASEAN est supérieur à ceux de la Corée, de Hong Kong, du Japon et même de la Chine.

relation avec les États-Unis et d'établir réellement un véritable dialogue multilatéral. Alors que les pays d'Asie (et notamment ceux de l'ASEAN) souhaitent diversifier leurs relations, ce forum permet à l'UE d'accroître sa présence en Asie. Alors que les relations entre l'UE et l'ASEAN sont fondées sur des liens institutionnels et systématiques entre deux ensembles organisés, l'ASEM est un dialogue entre États. Les pays asiatiques, comme les pays européens, y participent individuellement. L'ASEM est devenue une enceinte ouverte pour discuter de thèmes mondiaux où le dialogue politique n'est pas, a priori, limité par l'application stricte du principe de non-ingérence dans les affaires internes d'autrui. L'ASEM comprend ainsi trois piliers : le dialogue politique, la coopération économique et financière et les autres coopérations (aspects culturels et sociaux notamment). Ce forum évolue en fonction des événements. Depuis la création de l'ASEM, le contexte s'est tout d'abord modifié en raison de la crise asiatique, incitant les partenaires à mettre en avant lors du Sommet de Londres (1998) un objectif de solidarité avec les pays les plus touchés et à engager des actions favorisant le processus de réformes économiques en cours en Asie. Cela a contribué au dynamisme du volet économique et financier dans le cadre de l'ASEM. Les partenaires se sont ensuite accordés sur la nécessité de développer également les deux autres volets. Enfin, en 2004, les membres du sommet d'Hanoï ont traité notamment les situations de crises régionales, en particulier, la Birmanie et la péninsule coréenne mais aussi les défis globaux que sont le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, le crime transnational et enfin les menaces liées aux épidémies et à la dégradation de l'environnement.

A cela s'ajoute des réunions plus informelles à l'exemple de la France qui organise des forums¹⁷ avec l'ASEAN réunissant des hauts fonctionnaires et des dirigeants d'entreprises. L'UE participe également à des rencontres de l'ASEAN ouvertes aux interlocuteurs de l'Association. Il s'agit de la conférence post-ministérielle et du Forum Régional de l'ASEAN (FRA¹⁸) qui est un dialogue multilatéral informel réunissant des pays d'Asie et d'autres puissances mondiales, dont l'UE, afin de discuter des problèmes de sécurité dans la région Asie-Pacifique. La première rencontre fait le point de la situation générale et économique de l'Association et des relations avec l'UE. La seconde est une enceinte où sont débattues les questions de sécurité dans la région.

Quant aux contacts quotidiens UE-ASEAN, ils sont assurés par le Comité ASEAN de Bruxelles, qui regroupe l'ensemble des missions de l'ASEAN auprès de la Communauté européenne, sous l'égide du pays assurant la présidence de l'ASEAN.

En plus de ces différentes réunions, l'UE et ses partenaires de l'ASEAN, dans le cadre du sommet Asie-Europe, se rencontrent régulièrement à tous les niveaux.

¹⁷ Le 6^e forum s'est réuni à Bangkok en mars 2004.

¹⁸ Ce forum regroupe les membres de l'ASEAN ainsi que 13 de ses principaux partenaires (UE, EU, Chine, Japon, les 2 Corée, Inde, Pakistan, Russie, Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Mongolie)

TROISIEME PARTIE

UE-ASEAN : QUEL AVENIR ?

Cependant, l'UE ne doit pas, malgré les liens et structures déjà développés avec l'ASEAN, se laisser surprendre par les changements actuels.

La Chine en 2002 et plus récemment le Japon et l'Inde ont signé des accords-cadres prévoyant l'établissement de zones de libre-échange avec l'ASEAN d'ici 2011. La Corée du Sud aussi a déclaré que ses services étudiaient la faisabilité d'un accord de libre-échange avec cette même zone. Enfin le sommet de l'ASEAN de Bali en octobre 2003 entérinait le principe d'un marché unique avant 2020, qui marquerait l'avènement d'une communauté économique asiatique.

Face à ces évolutions et à une compétitivité de plus en plus vive dans cette région, l'UE se doit de réagir en proposant une politique adaptée aux besoins actuels et qui promeut ses propres valeurs.

3.1 Menaces de segmentation

Malgré l'intérêt qu'ont les deux zones à coopérer, le dialogue entre elles, se heurte à une concurrence difficile et à certaines dissensions.

3.1.1 Une stratégie américaine pragmatique

La concurrence américaine est, comme dans toutes les zones de commerce international, acharnée. La nouvelle stratégie américaine présentée par George Bush lors du sommet de l'APEC en octobre 2002, consiste à mettre en place un réseau d'accords bilatéraux de libre-échange avec les pays de l'ASEAN membres de l'OMC afin de renforcer les échanges et les investissements entre les deux rives du Pacifique.

L'accord de libre échange avec Singapour, entré en vigueur le 1er janvier 2004, est le premier accord de ce genre signé par les Etats-Unis avec un pays d'Asie-Pacifique.

Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la coopération avec la politique étrangère américaine figure parmi les critères pour décider de l'ouverture de négociations de libre-échange. Mais au-delà de ces facteurs politiques, la stratégie américaine est naturellement fondée sur des préoccupations plus traditionnelles que sont les intérêts des entreprises américaines.

En effet, la zone Asie Pacifique connaissant la croissance la plus rapide de l'économie mondiale, le pragmatisme est le principal moteur de cette politique. L'Asie du Sud-est représente un potentiel de consommation et donc de débouchés importants pour les entreprises américaines. Dans cette perspective, les intérêts défensifs (agriculture, textile) comme offensifs (services, investissements) constituent une priorité américaine.

Cette stratégie américaine vise donc à traiter en bilatéral avec quelques pays de l'ASEAN pour obtenir au plus vite les fruits des accords de libre-échange. Elle semble peu répondre au processus d'intégration de la zone, privilégiant des échanges commerciaux qui accentuent le fossé économique entre membres de l'ASEAN.

3.1.2 Un rapprochement intra-asiatique à surveiller

Mais l'ASEAN a avant tout tendance à se rapprocher actuellement plus naturellement de ses voisins géographiques que de l'Union Européenne ou des Etats-Unis. La création d'une entité élargie incluant la Chine, le Japon et la Corée du Sud présente de nombreux avantages pour l'association. Cela serait surtout la réponse la plus adaptée au défi de l'intérieur que représente la Chine. En effet, la cohésion de l'ensemble de la région sort renforcée par la mise en place d'un marché plus vaste et diversifié pour l'ASEAN et l'Asie de l'Est. En conjuguant les ressources de la région, elle peut ainsi plus aisément faire face, de concert, au développement économique chinois. Des synergies sont déjà à l'oeuvre en Asie de l'Est puisque les échanges et les investissements intra-régionaux se sont multipliés pour atteindre plus de 50 % du total des échanges régionaux. Alors que le Japon est déjà le principal investisseur de la région (cf tableau des principaux IDE en ASEAN), la Chine devrait devenir rapidement un important investisseur et le principal partenaire commercial. De plus, le tourisme qui s'est accru et les échanges pédagogiques, scientifiques, technologiques et universitaires qui ne vont pas manquer de se développer, sont appelés à progresser rapidement. Le risque pour les européens est que par cette coopération et ces échanges, les populations est-asiatiques oublient leurs « liens naturels » avec l'Amérique et l'Europe pour y puiser l'essentiel de leurs connaissances et de leur savoir-faire. Dès lors que ces deux continents ne représentent plus un modèle et une nécessité pour le développement culturel mais aussi politique de l'ASEAN, le dialogue entre l'UE et l'Asie du Sud-Est, notamment sur le plan économique, sera compromis ou tout au moins fragilisé.

Bien plus que dans le cadre de l'ASEM, l'APEC¹⁹ ou de l'EALAF²⁰, les échanges et les contacts politiques se sont ainsi incontestablement multipliés entre les dirigeants est-asiatiques dans le cadre de l'ASEAN + 3 qui regroupe les membres de l'ASEAN, le Japon, la Corée du Sud et la Chine. Dans le cadre de l'ASEAN + 3, en plus des sommets organisés chaque année en novembre et désormais institutionnalisés, les ministres des Affaires étrangères, des Finances et du Commerce extérieur des treize pays se réunissent séparément au moins deux fois par an. Bien qu'aucune vision politique commune aux pays de l'ASEAN + 3 n'ait été définie, on assiste cependant à un lent renforcement du régionalisme est-asiatique. Avec l'institutionnalisation de cette nouvelle structure, les treize pays pourraient désormais organiser des réunions ministérielles sur tous les autres domaines d'action « nouveaux » : société, développement, culture et environnement. Cela devrait permettre de développer un processus analogue à celui de la coopération européenne (l'Union en moins).

Mais d'énormes obstacles subsistent sur la voie du succès pour l'ASEAN + 3. Il s'agit principalement de problèmes politiques anciens tels que les revendications territoriales sur l'archipel des Spratley et les îles Paracel, qui impliquent quatre des treize pays de la région mais aussi de mésententes historiques entre le Japon, la Chine et la Corée du Sud, sans négliger la question de Taïwan et des deux Corée. L'expérience franco-allemande pourrait à ce titre, servir d'exemple pour la construction d'une Asie de l'Est mais cela serait en grande partie au détriment de l'UE.

L'Association pourrait ainsi retrouver une dynamique fondée sur la coopération, la concurrence, les synergies et la coordination, dans un cadre beaucoup plus vaste mais limitée à l'Asie. Le véritable défi économique est donc la mise en place d'un espace économique de l'Asie de l'Est ou de l'ASEAN + 3 permettant d'assurer la libre circulation des échanges de biens et de services, ainsi que des investissements. Cette construction d'une « maison

¹⁹ *Forum de coopération économique Asie-Pacifique*

²⁰ *Forum Asie de l'Est-Amérique latine*

commune est-asiatique »²¹ doit être sérieusement prise en compte par l'UE tant elle aurait de nombreuses répercussions sur les relations entre elle et l'ASEAN.

3.1.3 Un intérêt croissant de l'UE pour la Chine

Mais l'ASEAN n'est pas la seule organisation à s'intéresser à la Chine aux dépens des relations entre les deux associations. Le développement économique chinois actuel semble exercer une fascination très forte sur la vision qu'a l'Europe de l'Asie. Attrait pour les marchés mirifiques, étonnement devant l'ampleur des enjeux humains se mesurant systématiquement en centaines de millions de personnes, inquiétudes quant aux conséquences devant cet immense peuple en route vers le développement économique, incompréhension sur les mécanismes de gouvernance politique qui permettent la gestion d'une société de plus d'un milliard d'individus sont autant de facteurs qui contribuent à focaliser l'attention des Européens. Or ce pays ne représente en définitive qu'un PNB équivalent à celui de l'ASEAN pour une population double de cette dernière. Entre l'indubitable émergence d'un nouvel acteur mondial de premier plan et l'annonce de son rôle central pour l'avenir de la planète, l'UE doit garder en mémoire que l'Asie a déjà donné naissance ces trente dernières années à deux fantasmes de nouvelles puissances dominantes qui se sont tous deux avérés ne correspondre qu'à l'intégration de ces pays au groupe des pays développés : le Japon dans les années 60/80 qui, après « une décennie perdue » de croissance économique faible, et une triple récession en dix ans, affiche un pessimisme croissant et une perte de confiance généralisée, et les « Tigres asiatiques »²² dans les années 80/90. Mais la Chine, membre permanent du Conseil de Sécurité de l'ONU, puissance nucléaire et spatiale à part entière, pays le plus peuplé de la planète, possède une unité obtenue en grande partie par un gouvernement autoritaire et un poids politique sur la scène internationale que ne détient pas l'ASEAN qui souffre d'une trop grande disparité de statuts et de situations entre les différents Etats de la région. A ce titre, un parallèle pourrait être osé entre les comparaisons « ASEAN-Chine » et « UE-Etats-Unis ».

Mais au-delà du tropisme chinois actuel de nombreux décideurs politiques et surtout économiques qui illustre le problème conceptuel central posé à l'UE mais aussi à l'ASEAN dans sa définition d'une politique extérieure commune vis-à-vis de l'Asie, se pose la question de l'intérêt réciproque que peuvent avoir ces deux associations, l'une envers l'autre.

3.1.4 Discordance éthique

Cette question peut être posée tant les sujets de discordance existent.

Tout d'abord, l'image divisée en matière de PESC donnée par l'UE après la deuxième guerre du Golfe n'a pu que mettre en exergue en Asie les difficultés européennes dans la création d'une politique étrangère commune et ainsi son manque d'unité.

Par ailleurs, des lacunes persistent entre les deux régions, en ce qui concerne leur connaissance mutuelle, la compréhension de la complexité politique, religieuse ou plus généralement des cultures et des civilisations, nécessitant un dialogue entre les cultures et les civilisations.

²¹ Selon Eric Teo Chu Cheow, secrétaire général du Conseil du Singapore Institute of International Affairs (SIIA)

²² Représentés par la Malaisie, la Thaïlande, l'Indonésie et les Philippines qui se distinguaient des 4 dragons formés par des pays en développement dont l'économie connaissait également mais de façon plus ancienne une forte croissance (Taïwan, Singapour, Corée du Sud, Hong-Kong).

Ensuite, l'écologie mais aussi les domaines liés à la protection des enfants et au tourisme sexuel sont susceptibles d'entraîner des tensions entre les deux associations. Mais la question des Droits de l'homme demeure le sujet le plus sensible au point de perturber les relations entre les deux ensembles. Ainsi, parmi les divergences sur les conditions de travail, la liberté syndicale occupe une place particulière. Selon les Européens, le progrès économique en Asie doit renforcer l'instauration de l'état de droit avec notamment la nécessité de reconnaître le rôle des associations patronales, des organisations professionnelles et notamment des syndicats. Les membres de l'ASEAN ne cachent pas leur méfiance à l'égard de ces exigences, estimant que celles-ci risquent de les entraîner vers un terrain particulièrement sensible, à savoir la "clause sociale". Concernant toujours les droits de l'homme, l'Union Européenne ne pouvait rester indifférente à l'égard de ce qui se passait au Timor oriental ou ne peut pas protester contre les violations graves et continues des droits de l'homme perpétrées au Myanmar.

Alors que l'UE demeure, à juste titre, intransigeante devant des thèmes qui sont à l'origine même de sa construction, d'autres états moins scrupuleux, ferment les yeux sur les faiblesses internes de l'ASEAN dans l'unique but d'établir avec elle des relations durables et lucratives.

3.2 Défis à venir

Face à ses difficultés, l'UE, se doit de réévaluer l'importance accordée à l'Asie au sein de ses relations extérieures, tout en ne négligeant pas voire en privilégiant ses liens avec l'ASEAN. Elle est donc confrontée au défi d'inventer une stratégie pour ces relations « UE-Asie » qui prend en compte l'ensemble de la zone pour d'évidentes raisons de cohérence, tout en respectant la très grande diversité des pays de la région afin de donner toute son efficacité à la politique envisagée. Il s'agit donc de concilier le développement des liens économiques avec la Chine et le renforcement des relations existantes avec l'ASEAN. Cependant, cela ne doit pas se concrétiser par une renonciation de ses valeurs morales propres comme le respect des droits de l'homme. Au contraire, en mettant en exergue ses valeurs si spécifiques dans l'établissement de ses nouvelles relations avec l'ASEAN, l'UE se différenciera de ses principaux concurrents moins scrupuleux sur le plan éthique.

3.3 Les atouts européens

Face à cette problématique complexe, l'Europe dispose d'atouts dès lors qu'elle sait les exploiter.

En premier lieu, la composante coloniale (à l'exception de la Thaïlande qui n'a jamais été colonisée) peut constituer paradoxalement l'un des atouts essentiels du futur succès des relations UE-ASEAN. Les Européens (Anglais, Espagnols, Français, Portugais, Néerlandais) doivent pour cela, tenir compte des erreurs commises sous domination coloniale, pour ne pas avoir d'attitudes trop arrogantes envers leurs anciennes possessions et pour mieux appréhender les spécificités et problèmes intrinsèques de cette région asiatique.

De plus, même si les principaux pays de ces deux associations partagent un passé commun conflictuel, ils ont su développer une coopération entre deux zones qui se sont engagés dans des systèmes d'intégration plus ou moins voisins. L'ASEAN s'est donnée des objectifs d'intégration économique, commerciale, sociale, environnementale et politique qui conduisent l'ensemble des peuples de cette zone (dont une large majorité vit désormais sous régime démocratique) à devoir affronter des questions très proches de celles que les Européens ont déjà ou vont devoir aborder prochainement. Même si l'ASEAN se différencie

de l'UE par une plus grande diversité de cultures et une politique d'intégration différente, elle est confrontée de la même manière à des problèmes techniques (normalisation, standardisation, suppression de barrières douanières), structurels (infrastructures communes) ou politiques (échanges universitaires, renforcement de la coopération en matière de recherche, en matière de sécurité collective,...). Cette communauté d'enjeux et de problématiques si propres à l'UE et l'ASEAN, cumulée avec un fort potentiel économique et commercial, doit les conduire à se rapprocher davantage.

De plus, L'ASEAN est demandeuse de partenariat de région à région qui lui permet de rééquilibrer l'influence de ses puissants voisins même si elle développe des relations avec eux. L'UE qui prône l'émergence et le renforcement d'entités régionales intégrées démocratiques, est ainsi le partenaire le plus en mesure de répondre aux besoins de cette association asiatique dès l'instant où l'ASEAN devient l'une des grandes priorités stratégiques de la politique extérieure de l'UE.

3.4 Les moyens d'une stratégie européenne

Consciente de ce que ces nombreux défis et menaces représentent pour les relations UE-ASEAN, la Commission européenne a tout d'abord défini en 2001 un cadre stratégique global des relations entre l'UE et l'Asie dans le document intitulé «Un cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat Europe-Asie», adoptée par le Conseil et le Parlement.

Face à l'effervescence des initiatives de libre-échange en Asie et à la stratégie très pragmatique des Etats-Unis, la Commission Européenne a ensuite été amenée à proposer en juillet 2003 une relance des relations Europe-ASEAN, qui fut approuvée par le Conseil. Dans ce nouveau document intitulé « Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est », l'objectif principal est pour la prochaine décennie, le renforcement substantiel de la présence politique et économique de l'UE en Asie, à un niveau davantage conforme au poids croissant dans le monde d'une UE élargie.

Cette nouvelle stratégie prend bien en compte les spécificités de chaque zone, la complexité du Sud-Est asiatique ainsi que les liens déjà existant. Mais la force principale de cette stratégie est, par son originalité, de se démarquer des stratégies des pays concurrents en s'appuyant sur les fondements de la construction européenne, sur ce qui fait la spécificité même de l'Europe et sur les questions qui rapprochent les deux zones.

L'UE a su tenir compte des faiblesses qu'elle présente par rapport à la Chine. De par son éloignement géographique, sa plus faible présence en Asie du Sud-Est, ses plus grandes différences culturelles et religieuses, un intérêt grandissant pour la Chine et une croissance beaucoup plus faible, l'Europe semble réellement désavantagée face à la concurrence chinoise dans cette région asiatique. Elle ne doit donc pas s'opposer brutalement au développement chinois dans la région mais au contraire établir un dialogue avec l'ASEAN et la Chine par le biais notamment de l'ASEM et se placer ainsi comme un interlocuteur essentiel dans les échanges avec l'Asie.

Quant à la concurrence américaine, la stratégie européenne doit proposer un concept radicalement différent voire opposé à la stratégie américaine par une approche axée sur la préparation de l'avenir de l'intégration régionale et non sur des accords bilatéraux ciblés et rentables à court terme.

C'est pourquoi, il est indispensable pour l'Europe d'établir des liens avec l'ASEAN en insistant sur un profond respect des diversités culturelles, religieuses et linguistiques et une volonté d'intégration régionale. Il faut ainsi insister sur le fait que les pays de l'UE et de l'Asie du Sud-Est partagent de nombreuses caractéristiques et valeurs, ainsi que des intérêts

politiques et économiques de taille. Cela constitue une base solide pour une coopération renforcée. Par ailleurs, ces pays asiatiques étant de plus en plus conscients que de nombreux problèmes comme le terrorisme, la dégradation de l'environnement, les maladies, la criminalité organisée ont une dimension véritablement mondiale, l'UE doit se présenter comme un acteur indispensable dans la résolution de ces problèmes.

Le « nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est » défini en 2003 répond à ces différents constats et exigences. Face aux risques d'étiollement de l'esprit de coopération eurasiatique, la Commission Européenne propose ainsi de traiter six priorités stratégiques qui visent à améliorer les relations entre l'UE et l'ASEAN.

3.4.1 Soutenir la stabilité régionale et la lutte contre le terrorisme

La stabilité du Sud-Est asiatique ne peut passer que par une ASEAN forte. Créée à l'origine pour servir de mécanisme de prévention des crises, cette association a permis à ses membres, malgré des faiblesses structurelles évidentes, de vivre en paix pendant près de quarante ans. Mais la recrudescence du terrorisme international auquel sont liés certains groupes terroristes locaux, constitue une menace non seulement pour la stabilité et l'intégrité territoriale de certains pays de la région, mais aussi pour le monde dans son ensemble. L'ASEAN ne peut mener seule cette lutte d'autant plus qu'elle est toujours confrontée à des différends territoriaux qui minent son unité. L'UE peut aider à soutenir la stabilité et l'intégrité de tous les pays de la région en contribuant à la prévention des conflits et aux efforts de paix dans la région.

L'UE doit être également prête à soutenir entièrement les efforts d'intégration de l'ASEAN sans se montrer trop directive et impatiente en partageant son expérience uniquement dans les domaines dans lesquels son aide est demandée. Elle peut ainsi fournir, le cas échéant, une assistance technique nécessaire au renforcement des institutions de l'ASEAN.

Comme le dialogue politique entre l'UE et l'Asie du Sud-Est a lieu essentiellement dans des enceintes multilatérales, malgré le développement possible de dialogues bilatéraux, elle se doit d'utiliser les réunions avec l'ASEAN mais aussi celles de l'ASEM. Il faut rappeler que ce sont les pays de l'Asie du Sud-Est qui ont pris l'initiative d'organiser cette réunion au sommet Asie-Europe, marquant ainsi leur volonté d'équilibrer leur relation avec les Etats-Unis. Dès lors que ce genre de réunion permet d'engager l'Asie du Sud-Est dans un véritable dialogue multilatéral, et non dans des dialogues bilatéraux à l'instar de ce que prône les Etats-Unis, l'UE doit profiter de cette enceinte ouverte pour établir un dialogue politique avec les membres de l'ASEAN et la Chine principalement.

Enfin, l'UE devrait jouer un rôle plus actif dans le FRA en assurant notamment la coprésidence lors des réunions du groupe «intersessions» et en reconsidérant éventuellement la possibilité d'être présente au plan militaire au sein du commandement du FRA.

Cela pourrait être notamment un moyen de lutter efficacement contre le terrorisme conformément à la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies qui a enjoint tous les pays à s'entraider dans leur lutte contre cette menace internationale. Mais l'UE, par une politique originale et globale de lutte contre le terrorisme, se démarque des autres grands partenaires mondiaux et principalement des EU. Elle préconise ainsi de ne pas limiter les mesures de lutte contre le terrorisme aux seuls domaines de la sécurité et de l'ordre public, mais également dans les domaines de la gestion politique, sociale, économique et financière. Elle se montre par cette vision nouvelle, plus efficace car s'attaquant aux racines complexes du terrorisme. Enfin, toujours dans le respect des droits de l'homme cher à l'UE, elle doit

encourager les membres de l'ASEAN à distinguer clairement entre le terrorisme international et une opposition politique pacifique.

3.4.2 Promouvoir les droits de l'homme, les principes démocratiques et la bonne gouvernance

La promotion de la démocratie, de l'État de droit ainsi que du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales fait partie des objectifs-clés des relations extérieures de l'UE et de sa politique de coopération au développement en faveur de pays tiers. C'est, comme on l'a vu, ce qui constitue l'essence même de la politique européenne et la distingue des autres pays ou associations.

Pour traiter ces aspects avec les membres de l'ASEAN, l'UE doit proposer la mise en place de dialogues bilatéraux stimulant les pays concernés par un encouragement et un soutien en contrepartie d'efforts consentis dans le domaine des droits de l'homme.

Trois pays d'Asie du Sud-Est²³ ont ainsi déjà signé des accords de coopération dans lesquels figure une clause de « l'élément essentiel » qui stipule que le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques, définis dans la déclaration universelle des droits de l'homme, sous-tend les politiques intérieures et extérieures des parties et constitue un «élément essentiel» de l'accord. Cette clause de l'«élément essentiel» devra désormais être incluse dans tous les accords bilatéraux conclus avec des pays d'Asie du Sud-Est. Liés à ce dialogue bilatéral, l'aide de l'UE et ses programmes de coopération doivent alors soutenir notamment le fonctionnement des structures démocratiques dont les processus électoraux, renforcer les ressources des institutions, améliorer l'État de droit et la bonne gouvernance.

Ce dernier point est d'ailleurs l'une des six priorités principales de la politique de développement de l'UE²⁴ qui constate que les investissements et les échanges n'augmenteront que si les opérateurs économiques nationaux et étrangers ont confiance dans le processus de décision public, le système judiciaire et le cadre juridique et réglementaire.

Les efforts déployés par l'UE dans le domaine de la coopération au développement permettent ainsi de répondre à ce constat dans la mesure où ils sont doublés par des programmes solides de réformes stratégiques dans les pays partenaires, qui mettent l'accent sur le renforcement des cadres institutionnel et réglementaire et sur la lutte contre la corruption.

Par cette politique de bonne gouvernance, la société du Sud-Est asiatique pourra plus aisément redevenir stable et prospère et attirer de nouveau les investissements notamment européens.

3.4.3 Intégrer les thèmes liés à la justice et aux affaires intérieures

Toujours dans le cadre d'une recherche de la stabilité dans cette région asiatique, il convient de s'attaquer à des problèmes tels que l'application effective de la loi, le contrôle des mouvements migratoires et la traite des êtres humains ainsi que le blanchiment d'argent, en étroite collaboration avec les pays partenaires et des organisations internationales telles que l'OCDE et les Nations unies.

Or la création, dans l'UE, d'un espace de liberté, de justice et de sécurité étant présentée comme fondamentale aux yeux des membres européens²⁵ et comme une référence

²³ *Le Viêt Nam, le Laos et le Cambodge*

²⁴ *Dans COM (2000) 212 final, «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - La politique de développement de la Communauté européenne» du 26 avril 2000*

²⁵ *La justice et les affaires intérieures, volet essentiel du traité d'Amsterdam, sont traités dans le titre IV.*

pour les autres pays, il est important d'intégrer cette dimension dans les relations extérieures européennes. Cette dimension éthique est un des facteurs qui peut permettre à l'UE de se présenter comme un acteur de premier plan sur la scène internationale.

3.4.4 Imprimer un nouvel élan aux échanges régionaux et aux relations en matière d'investissement

Il ne faut cependant pas oublier que l'objectif majeur de la stratégie européenne doit être de développer des liens économiques avec l'ASEAN. Ayant des économies ouvertes, axées sur l'exportation, les deux associations ont tout intérêt à partager un système commercial.

Il faut donc proposer des moyens pour développer ces relations. Pour répondre à ces besoins et faire face à la concurrence, la Commission a proposé un plan d'action commercial, le TREATI²⁶ visant à développer les flux commerciaux et d'investissement et à mettre en place un cadre efficace pour un dialogue et une coopération dans le domaine de la réglementation (facilitation commerciale, accès au marché et questions d'investissement) entre les deux régions.

Cependant, l'UE en étant très favorable au système fondé sur des règles mis en place à l'OMC, qui constitue un gage de sécurité juridique et de transparence dans la conduite du commerce international, s'est beaucoup investie dans le cycle de négociations Doha. C'est pourquoi le TREATI demeure tributaire des résultats du cycle de négociations de Doha qui imposent aux deux associations de traiter la coopération sur l'OMC comme une priorité absolue dans leur programme commercial commun.

Alors que l'ASEAN est en train de conclure des accords de libre-échange avec un grand nombre de ses principaux partenaires économiques, l'UE et l'ASEAN ont donc encore à acquérir une expérience et des connaissances communes, à mettre en place les mécanismes et les processus permettant de garantir une plus grande transparence et convergence entre les régions. Cela permettra ensuite d'évaluer les avantages potentiels d'une éventuelle zone de libre-échange, ainsi que les effets sur leurs politiques.

Cette solution a l'avantage d'être flexible car elle permet à chaque partie de soupeser les possibilités de poursuivre, ensemble, la libéralisation et l'harmonisation dès l'aboutissement des négociations de l'OMC. Mais elle présente le risque de voir les autres partenaires de l'ASEAN établir des relations qui ne seraient pas nécessairement efficaces et solides car développées plus rapidement mais qui présenteraient l'avantage indéniable de positionner ses pays avec un temps d'avance sur le marché de l'Asie du Sud-Est.

3.4.5 Poursuivre le soutien accordé au développement des pays les moins prospères

Parmi les efforts généraux et institutionnels déployés dans le cadre du TREATI, une partie de l'aide communautaire y sera consacrée tant la réduction de la pauvreté reste l'une des principales priorités de développement pour l'UE.

Pour la mise en œuvre de l'aide communautaire aux pays pauvres, l'UE devra veiller à l'appropriation des projets par le pays partenaire, concentrer l'aide sur un nombre limité de secteurs, mettre en place avec les États membres de l'UE un dialogue stratégique relatif à la programmation ainsi qu'une coordination étroite dans ce domaine, encourager la participation d'acteurs n'appartenant pas au secteur public, adopter une approche sectorielle.

²⁶ (Trans-Regional EU-ASEAN Trade Initiative)

Pour cela, la Commission propose tout d'abord d'associer les pays les plus riches de l'ASEAN de signer des protocoles d'accord avec ceux qui sont disposés à participer à une «coopération trilatérale».

De plus, il faut également exploiter un système qui a fait ses preuves en Europe de l'Est, dans le cadre de la phase de préparation de l'élargissement de l'UE. Il s'agit d'instaurer, avec la participation d'États membres de l'UE, des accords de «jumelages» permettant de conclure des partenariats fondés sur une assistance technique avec leurs homologues des pays de l'Asie du Sud-Est. Avec le soutien du budget communautaire, chaque institution participante de l'UE fournira une assistance technique et contribuera à renforcer les institutions jumelles en Asie du Sud-Est.

Cette aide aux pays pauvres qui concoure à la stabilité de la région si importante dans la stratégie européenne se différencie encore une fois, volontairement des stratégies concurrentes.

A titre d'exemple, dans le cas tragique du tsunami, il faut rappeler que les gouvernements nationaux et la Commission européenne ont fourni 1,537 milliard € (la communauté internationale a promis de donner 3 milliards € sur une période de quatre ans) auquel s'ajoute 1 milliard d'euros sous forme de prêts pour la reconstruction accordés par la Banque européenne d'investissement.

3.4.6 Intensifier le dialogue et la coopération dans des domaines stratégiques spécifiques

Cependant toute cette nouvelle stratégie ne peut être opérante sans l'ouverture et le développement du dialogue et de la coopération dans divers secteurs.

Cela nécessite de dresser une liste de secteurs, étudiés précédemment, comme les questions économiques et commerciales, celles relatives à la justice et aux affaires intérieures ou l'énergie, à partir de laquelle les deux associations pourront choisir entre une approche bilatérale ou multilatérale.

Enfin, il est indispensable que cette stratégie européenne soit diffusée et comprise non seulement par les milieux gouvernementaux, mais aussi dans le monde des affaires, au niveau universitaire, dans les médias, en utilisant tous les moyens possibles comme le réseau de délégations de la Commission en Asie du Sud-Est, récemment mis en place.

CONCLUSION

A un moment où l'Asie s'impose comme le continent-clé du XXI^e siècle et où l'UE cherche à en faire un partenaire stratégique au niveau global, la relation multi-séculaire entre Européens et Asiatiques est en pleine évolution.

L'UE est consciente du paradoxe que représente l'Asie qui est à la fois forte par sa taille démographique, son développement économique accéléré, son poids croissant dans l'économie mondiale, mais aussi fragile par ses fortes tensions religieuses et ethniques, ses grandes disparités de niveau de développement économique et social entre pays asiatiques et au sein de chaque pays d'Asie.

Or l'ASEAN en plein centre de cette zone si convoitée, est l'illustration parfaite de cette antinomie qu'il y a entre un vif intérêt et une crainte légitime pour les pays industrialisés.

Face à ce constat, l'UE se doit de tenir compte de son passé commun avec l'Asie du Sud-Est pour tisser des liens plus solides. Elle doit également répondre aux stratégies très dynamiques dans cette région de ces principaux concurrents que sont la Chine, les Etats-Unis et dans une moindre mesure le Japon, par une politique originale, préservant l'unité de l'UE. Elle a ainsi su, par le biais d'une communication en 2003 de la Commission intitulée « Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est » répondre aux exigences nouvelles de la région.

Cela est d'autant plus complexe qu'il faut, en réévaluant l'importance accordée à l'Asie au sein de ses relations extérieures, inventer une stratégie pour les relations UE-ASEAN qui respecte la très grande diversité des pays de la région afin de donner toute son efficacité à la politique envisagée tout en ne négligeant pas les partenaires voisins notamment chinois.

Même si ce programme apparaît très abouti, original et habile, il peut néanmoins présenter l'inconvénient d'être trop vaste, ambitieux et théorique pour pouvoir être appliqué efficacement. Cela est d'autant plus vrai que certaines mesures semblent lentes à mettre en place et ne répondent pas ainsi à l'urgence demandée face à l'arrivée massive de concurrents sur le sol de l'Asie du Sud-Est.

Il convient donc, comme cela est évoqué dans le document de la Commission, de profiter notamment de l'approche pragmatique adoptée pour déterminer à quel niveau traiter localement chaque question sectorielle dans chaque pays, pour répondre au plus vite aux domaines essentiels pour le développement de la coopération des deux zones.

De plus, pour accélérer l'évolution de leurs relations, il est nécessaire que les états membres, en particulier ceux qui ont conservé ou développé des relations étroites avec la région, contribuent activement aux efforts de l'UE en Asie du Sud-Est. Cela suppose que les gouvernements concernés suivent sans velléité cette nouvelle stratégie en Asie plutôt que d'être uniquement attirés par le tropisme chinois.

En effet, en dehors des relations de puissance à puissance avec la Chine, de peuple à peuple avec le Japon, l'UE a tout intérêt à développer un partenariat innovant avec l'ASEAN tant elle représente la zone dans le monde qui réunit à la fois une communauté d'enjeux et de problématiques avec l'UE et un fort potentiel économique et commercial.

Par une stratégie adaptée en direction de l'ASEAN, l'UE sera ainsi en mesure de se présenter en Asie comme un acteur majeur pas seulement dans le domaine économique mais aussi politique.

Et comme cela a été précisé dans un séminaire d'anticipation²⁷ traitant de la future politique européenne en matière de relations avec l'Asie : « le 21^o siècle sera le siècle de l'Asie ; pour d'autres ce sera celui de l'Union européenne. Le succès de la politique extérieure de l'UE en direction de l'Asie peut faire que le 21^o siècle soit le siècle de l'Asie et de l'Europe. »

²⁷A Londres (FCO – Locarno Room), le 29 septembre 2004, s'est tenu un forum organisé par 2020 en coopération avec le Foreign & Commonwealth Office, dans lequel une séance portait sur : *Quelle politique commune de l'UE en direction de l'Asie ?*

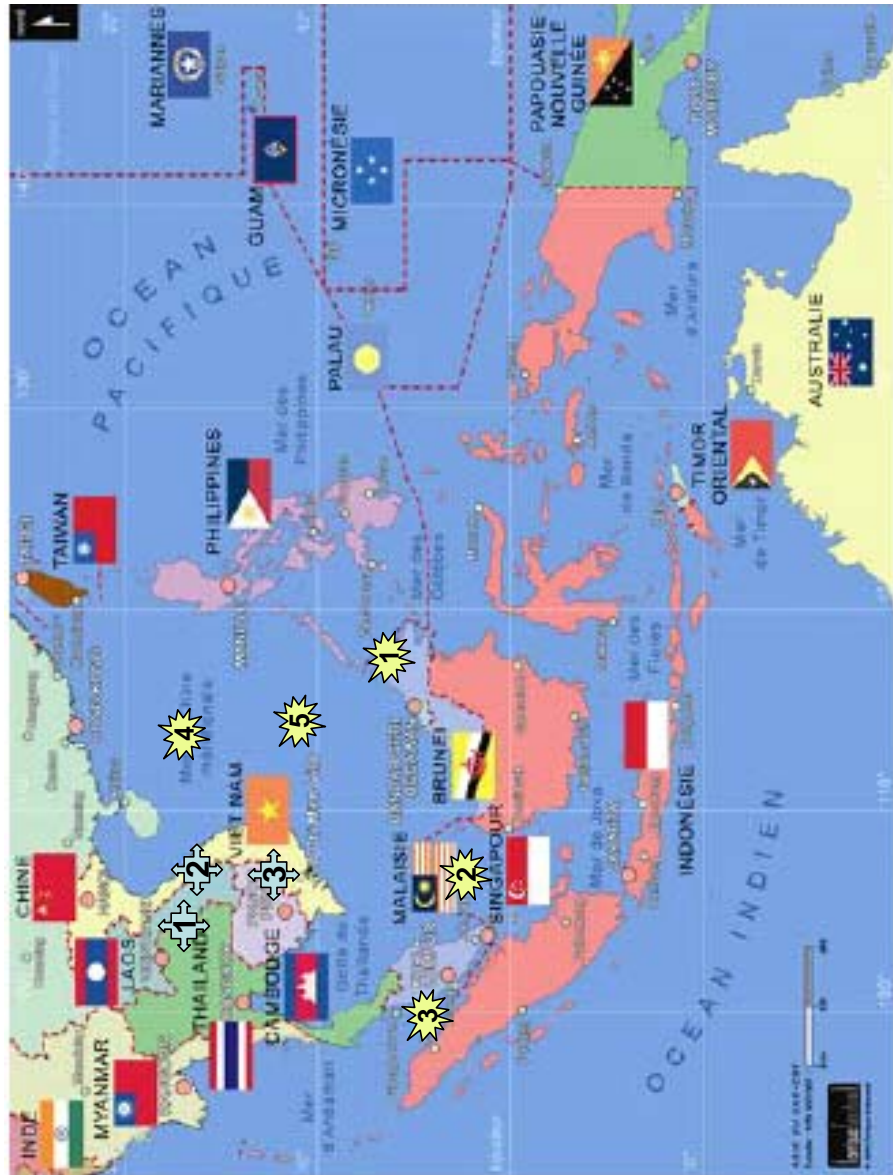
ANNEXE 1 : DIFFERENDS AU SEIN DE L'ASEAN

souveraineté:

- 1: Sabah
- 2: îles Ligitan et Sipadan
- 3: Batu Putih
- 4: îles Paracel
- 5: archipel Spratley

frontières:

- 1: Thaïlande - Vietnam
- 2: Laos - Vietnam
- 3: Cambodge - Vietnam



ANNEXE 2 : FLUX COMMERCIAUX DE L'UE ET DE L'ASEAN EN 2002

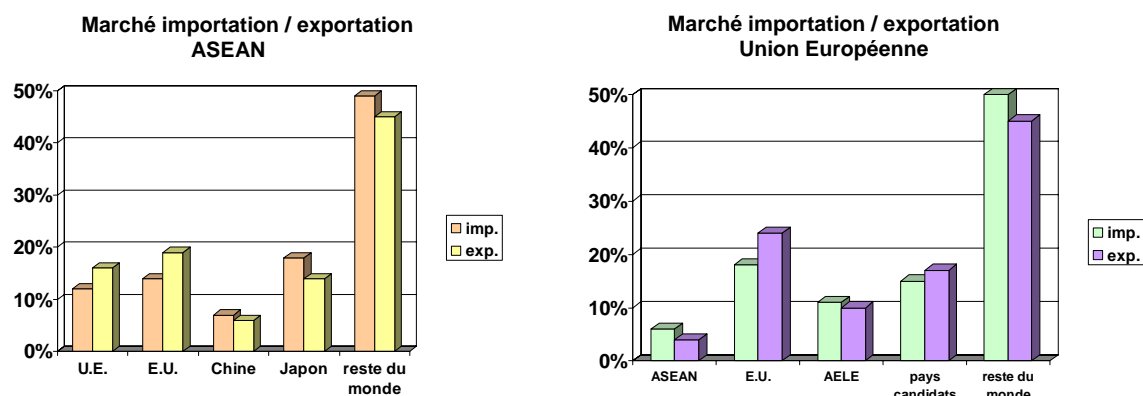


Figure 1 : Marchés UE-ASEAN en 2002 (source eurostat)

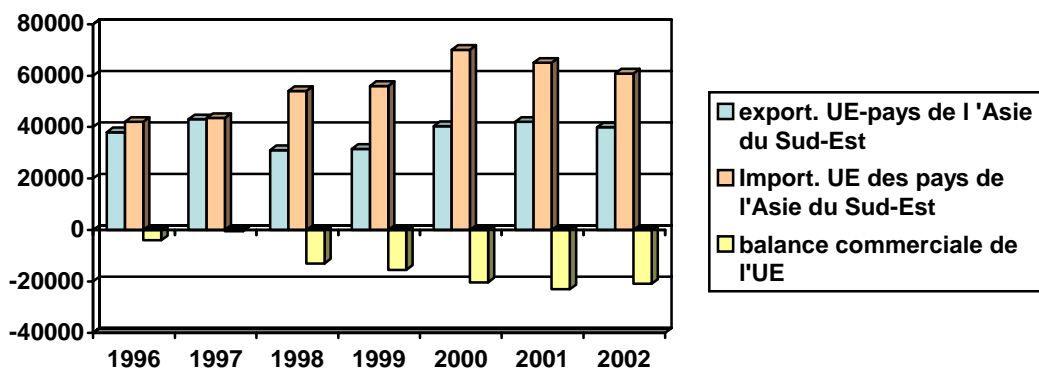


Figure 2 : Echanges de l'UE avec l'Asie du Sud-Est en millions d'euros (source eurostat)

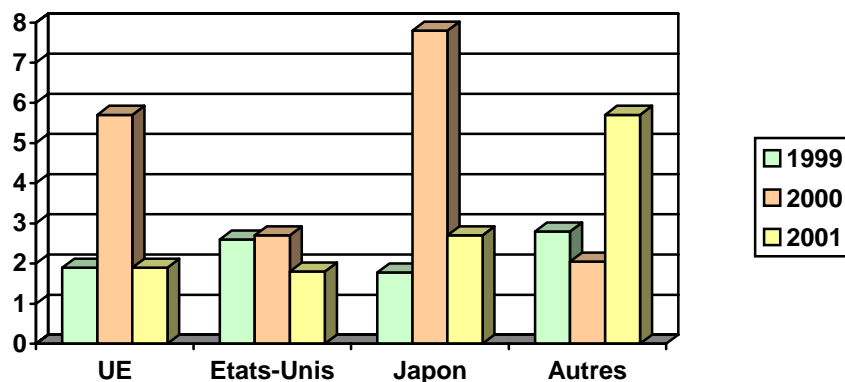


Figure 3 : Principales sources d'IDE dans l'ASEAN en milliards de \$ (source : secrétariat de l'ASEAN)

BIBLIOGRAPHIE

Documents

- L'ASEAN, entre élargissement et marginalisation : Eric TEO CHU CHEOW
- « 6ème Forum Perspective ASEAN » – 25 et 26 mars 2004 – Bangkok
- Communication de la Commission - Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est - COM(2003) 399/4 - 09/07/03
- Communication from the Commission – Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships - Brussels, 4.9.2001 - COM(2001) 469 final
- Les relations entre l'Union Européenne et l'ASEAN : potentialités et obstacles - Cahier ORIHS no 4 - Dr Ali KHAVAND
- Séance 6/7 - Forum organisé par Europe 2020 en coopération avec le Foreign & Commonwealth Office : « Quelle politique commune de l'UE en direction de l'Asie ? – Londres - septembre 2004 »

Liens

- Nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est
<http://standards.ieee.org/reading/ieee/std/lanman/802.1X-2001.pdf>
- Portail de l'UE:
http://europa.eu.int/index_fr.htm
- Quatorzième réunion des ministres des Affaires étrangères de l'UE et de l'ASEAN 29/01/03:
<http://www.france.diplomatie.fr/actu>
- Parlement européen : fiches techniques – 6.3.12 L'ASEAN et les autres pays du Sud-Est:
www.europarl.eu.int/facts/6_3_2_fr.htm
- L'avenir des relations Asie-Europe – Michel Reiterer, ministre et chef de délégation (2003) :
http://jpn.cec.eu.int/home/speech_en_speechobj166.php

TABLE DES MATIERES

1 UE-ASEAN : deux conceptions d'intégration différentes	2
1.1 Des disparités asiatiques internes sans comparaison	2
1.1.1 Economiques	2
1.1.2 Ethniques et religieuses.....	3
1.1.3 Modèles politiques.....	3
1.2 Des structures légères	4
1.2.1 Historique de la création de l'association	4
1.2.2 Les principes d'organisation.....	7
1.3 Une union asiatique difficile	8
1.3.1 La faiblesse des fonds baptismaux	8
1.3.2 Des institutions permanentes peu efficaces.....	9
1.3.3 La crise asiatique de 1997.....	9
1.3.4 L'après-11 septembre : nouveaux enjeux, nouvelles fractures	10
1.3.5 La réémergence des problèmes bilatéraux.....	12
1.3.6 L'ASEAN en repli : introspection, mutations sociales et nationalisme.	13
 2 Relations UE-ASEAN.....	 15
2.1 Des aires d'intérêt commun, nécessaires et vastes.....	15
2.1.1 Intérêts économiques de taille.....	15
2.1.2 L'Asie du Sud-Est : une zone stratégique en devenir.....	17
2.1.3 Importance pour l'ASEAN d'un partenaire européen	17
2.2 Les mécanismes institutionnels ASEAN-UE.....	18
 3 UE-ASEAN : quel avenir ?	 20
3.1 Menaces de segmentation	20
3.1.1 Une stratégie américaine pragmatique :.....	20
3.1.2 Un rapprochement intra-asiatique à surveiller.....	21
3.1.3 Un intérêt croissant de l'UE pour la Chine	22
3.1.4 Discordance éthique :	22
3.2 Défis à venir	23
3.3 Les atouts européens	23
3.4 Les moyens d'une stratégie européenne	24
3.4.1 Soutenir la stabilité régionale et la lutte contre le terrorisme :.....	25
3.4.2 Promouvoir les droits de l'homme, les principes démocratiques et la bonne gouvernance :	26
3.4.3 Intégrer les thèmes liés à la justice et aux affaires intérieures :.....	26
3.4.4 Imprimer un nouvel élan aux échanges régionaux et aux relations en matière d'investissement :	27
3.4.5 Poursuivre le soutien accordé au développement des pays les moins prospères: .	27
3.4.6 Intensifier le dialogue et la coopération dans des domaines stratégiques spécifiques	28

Conclusion	29
ANNEXE 1 : differends au sein de l'ASEAN.....	31
ANNEXE 2 : Flux commerciaux de l'UE et de l'ASEAN en 2002.....	32
BIBLIOGRAPHIE	33