



HAL
open science

Comparer valablement entre ordres régionaux et ordres mondiaux dans la longue durée

Yves Schemeil

► **To cite this version:**

Yves Schemeil. Comparer valablement entre ordres régionaux et ordres mondiaux dans la longue durée. Masaharu Nakamura, Yves Schemeil. EU to Higashiajia no Chiikikyodotai (The European Union and East Asian Regional Community), Sophia University Press, pp.3-37, 2012. halshs-00818448

HAL Id: halshs-00818448

<https://shs.hal.science/halshs-00818448>

Submitted on 26 Apr 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Introduction

Comparer valablement entre ordres régionaux et ordres mondiaux dans la longue durée

Yves SCHEMEIL

(Institut d'Etudes Politiques de Grenoble)

yves.schemeil@iep.grenoble.fr

Introduction. Pourquoi régionaliser ?

Pourquoi régionaliser ? Quels sont les facteurs stimulant la création d'une véritable organisation régionale globale (et non pas l'émergence d'une simple agence spécialisée locale) ? Sur ces deux questions, et bien d'autres les réponses *ne vont pas de soi* comme on pourrait l'imaginer à la lecture distraite des travaux nombreux qui leur sont consacrés, et au vu de la popularité du modèle européen dans les milieux académiques et décisionnels asiatiques. Elles ne peuvent pas non plus rester empiriques, comme s'il suffisait de collecter les faits, d'enchaîner les dates, de chercher des indices. Pour trouver des explications convaincantes, il faut faire de la théorie, et pas seulement celle de l'intégration régionale ou issue des « *European Studies* » dont la montée en puissance a marqué la communauté académique des pays européens au cours des vingt dernières années.

Souvent prise comme exemple à suivre ou comme source d'inspiration, l'Union Européenne, en effet, a deux singularités. Celles-ci rendent la comparaison difficile, au point que l'on ait du mal à trancher entre deux hypothèses : ce qui s'est passé en Europe est-il exceptionnel, donc non reproductible ? Est-ce au contraire un modèle applicable ailleurs, avec quelques aménagements ?

Première singularité, l'Europe que nous connaissons aujourd'hui n'est pas le fruit d'une trajectoire linéaire, elle est issue d'un double passé, long et court. Elle renoue après la deuxième guerre mondiale avec une *histoire longue* au cours de laquelle ses composantes ont par trois fois au moins déjà été réunies au sein d'un Empire¹. D'abord, l'Empire romain, avec son *droit* et sa *langue* de gouvernement, le latin, vecteurs de toutes les inventions nées au sein de chacune de ses composantes qui se sont ainsi répandues dans toute la région, comme l'a montré Rémi Brague². Ensuite, le Saint Empire romain germanique, moule dans lequel les savoir-faire politiques modernes ont été façonnées par les religieux avant d'être adoptés par

¹ On oubliera ici d'autres périodes moins convaincantes comme celle durant laquelle l'Empire de Philippe II et de Charles Quint s'est constitué car leur héritage n'a guère joué de rôle après 1945.

² Brague, Rémi, *Europe : La voie romaine*, Paris, Gallimard, 1992.

les serviteurs des Etats. Enfin, l'Empire Napoléonien, période d'institutionnalisation des sociétés conformément aux principes des Lumières. Près de deux millénaires avant le Traité de Rome les relations de toute nature ont donc été intenses entre toutes les unités politiques de format divers et changeant qui faisaient partie de cet espace juridique, intellectuel, religieux. L'Union n'est donc pas sortie de rien, elle n'a pas rompu avec le passé mais renoué avec lui, comme en témoigne la référence nostalgique à l'université médiévale dont les membres se déplaçaient librement d'une institution à une autre. Elle a simplement de la difficulté à redevenir un empire, l'ambition étant devenue entre-temps illégitime, ou à devenir autre chose qu'un empire, un espoir plus noble, certes, mais encore plus difficile à satisfaire. Mais l'Europe ne parvient pas aisément à oublier un autre moment de son passé, ce que l'on peut appeler son *histoire courte*, une période qui l'a dissoute et amoindrie à l'issue des deux guerres mondiales au profit de l'Amérique et de la Russie³, comme si elle était condamnée à devenir un géant économique et un modèle social en restant un nain politique et une puissance neutre. L'épisode douloureux a poussé les élites dirigeantes françaises, allemandes et italiennes à effacer cette période dramatique pour retrouver les fondamentaux d'avant-guerre, quitte à « inventer une tradition », celle d'une Europe ouverte, humaniste et pacifique⁴.

Seconde singularité, l'Europe est une *forme baroque d'ordre politique*, en partie *supranationale* et en partie *intergouvernementale* sur la nature de laquelle les auteurs ne cessent de s'interroger. Elle est en effet fondée sur l'association de deux principes, en partie complémentaires, en partie contradictoires. Un *principe politique* (la réconciliation des belligérants, qui se traduit dans un premier temps par une solide alliance franco-allemande, dans un second temps par la réintégration inachevée des pays d'Europe orientale) ; et un *principe économique* (un marché intérieur libre, une croissance entretenue par un marché mondial dérégulé)⁵. Combinés, ces deux principes visent un idéal « kantien » (la paix par les échanges). On les retrouve, par exemple, dans la charte constitutive de l'Organisation Mondiale du Commerce que l'Union a dépassé en créant ses propres espaces de libre circulation véritable et complète (le Marché Commun ; Schengen ; l'Euroland). Toutefois, l'Europe souffre aussi, c'est bien connu, d'un déficit d'identité, donc d'une faible légitimité auprès des populations qui en font partie. Ses peuples ne savent pas si elle constitue une *communauté politique* bornée par des frontières ou s'il s'agit d'un *espace économique* de libre-échange. Ses habitants n'en sont d'ailleurs pas des citoyens directs, car la citoyenneté européenne n'est pas encore établie. De plus, la politique extérieure commune est discrète et inefficace. La prise de décision en commun n'inclut pas les politiques économiques, budgétaires et fiscales, lesquelles constituent sous d'autres cieux le cœur de métier des Fédérations (comme celles des Etats-Unis d'Amérique). Comme la pertinemment écrit Jean Leca, « en tant qu'entité, l'Europe est 'quelque chose qui se trouve là' : nous ne savons pas ce

³ Un schéma récurrent dans son histoire, l'empire napoléonien et le Reich ayant tous les deux été pris en tenailles entre les puissances atlantiques anglophones et les puissances continentales slavophones (voir Paul W. Schroeder, *Systems, Stability, and Statecraft. Essays on the International History of Modern Europe*, New York (N.Y.), Palgrave Macmillan, 2004).

⁴ A la différence des sorties de guerre qui débouchent sur une réorganisation complète et immédiate des institutions intergouvernementales (telle qu'elle est prédite par John Ikenberry, *After Victory. Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 2001), l'Europe après 1945 s'édifie morceau par morceau et non en une seule fois.

⁵ D'autres auteurs, comme Philippe Schmitter, opposent un principe *territorial* et un principe *fonctionnel*, le premier favorisant les Etats membres, le second assurant le développement de l'Etat confédéral (P. Schmitter, « Imagining the Future of the Euro-polity with the Help of New Concepts », pp. 132-6 in Gary Marks, Fritz Scharpf, Philippe Schmitter et Wolfgang Streeck, *Governance in the Emerging Euro-Polity*, London, Sage, 1996).

que c'est, et pourtant nous savons qu'elle est partout que cela nous plaise ou non »⁶. Il y voit une institution hybride, voire une monstruosité sociologique, doublée d'une illusion philosophique. C'est en effet selon lui un ensemble perçu surtout par ses produits (ses politiques publiques) et moins par ses valeurs (son identité), où la liberté négative des Etats membres l'emporte sur la liberté positive de l'Union. C'est enfin un lieu d'interaction stratégique entre gouvernements plutôt qu'un espace où se construirait une communauté politique qui fasse sens pour ceux qui en font partie⁷. Parce qu'une telle construction est peu compréhensible, qu'elle trouve malaisément place dans les typologies usuelles des systèmes politiques, Philippe Schmitter en a inventée une nouvelle, tout exprès pour traiter de l'Europe⁸. Ne pas savoir exactement la définir, ne pas savoir ce qu'elle est et ce que sont ses contours⁹ : on imagine mal qu'elle puisse servir de modèle clair à une future unification asiatique.

En dépit de ces singularités, de ses contradictions, l'Union européenne est un mode d'organisation supérieur au régime de l'anarchie entre Etats. En effet, plus un ordre est *complexe* (autrement dit complet, stable, et durable), plus il est attractif. L'ordre européen est certes davantage complexe que le désordre précédent, mais il est loin d'être un ordre véritable au sens de la théorie qui l'entend comme un espace de *délégation* et de *coopération* soit délimitées (*bounded*) soit généralisées (*unbounded*). Or, les transferts de compétence depuis pays membres d'un régime régional et les institutions qui lui donnent forme n'obéissent pas à une loi évidente. Quant aux coopérations, elles se limitent le plus souvent aux relations interétatiques, sans atteindre l'étape où des organisations régionales coopèrent elles-mêmes sur une large échelle, sans redondance ni rivalité. Mieux encore, quand elles coopèrent avec d'autres organisations intergouvernementales et des ONG, l'ordre atteint est vraiment complexe. Ce n'est pas encore ce que l'on observe en Europe, a fortiori en Asie.

Les autres tentatives de régionalisation dans le monde sont moins avancées, plus fragiles et asymétriques dans la mesure où, au lieu de combiner les principes politiques et les principes économiques, comme cela a été fait en Europe, elles reposent soit sur des fondements purement politiques (la plupart des organisations au Moyen Orient), soit sur des fondements purement économiques (le MERCOSUR en déclin, l'ALENA vidée de son sens, les organisations de coopération en Asie Centrale ou en Afrique méridionale, dormantes). Leur signification devient d'ailleurs floue quand, au-dessus de ces modalités d'organisation régionales et comme si elles ne suffisaient pas à réorganiser le monde, des formes de concertation de niveau supérieur (transrégionales) apparaissent. On ne voit pas bien comment

⁶ « As a whole, 'Europe' is, as we have said, 'something out there': we do not know what it is, yet we know it is everywhere whether we like it or not. » (p. 319 dans Jean Leca, « 'The Empire Strikes Back!' An Uncanny View of the European Union. Part I – Do We Need a Theory of the European Union » *Government and Opposition*, 44, 3, 2009, p. 285–340).

⁷ *Ibid.*, p. 305 (« Almost nobody has gone so far as to explore the potential for the EU to be a loose system of policy-making (and 'policy-forbidding') organizations without being a polity »).

⁸ Dans le texte cité, Philippe Schmitter oppose ainsi un *condominio*, un *consortio*, une *confederatio*, et une *federatio*, dont il soupèse ensuite les chances dans l'avenir. Selon lui, un *consortio* surtout fonctionnel, proche de celui qui lie « les Etats-Unis au Canada ou la Norvège à la Suède » ou un *condominio* plutôt territorial, à plusieurs étages de souveraineté locale, régionale, européenne, sont les formes les plus probables de l'Europe de demain, sauf si la politisation des problèmes et les difficultés de la mise en œuvre de leurs solutions, poussaient vers une *confederatio* à l'américaine, tandis que la mise en commun des politiques étrangères et de défense favoriseraient finalement une *federatio* à la Suisse – un résultat qui n'est pas acquis compte tenu des incertitudes pesant sur l'élargissement de l'Union.

⁹ Philippe Schmitter, « Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories », p. 1-14 dans Marks, Scharpf, Schmitter and Streek, *Governance in the Emerging Euro-Polity*, op.cit. L'Europe est-elle une confédération, un pacte, une ligue, un *Commonwealth*, un *Bündnisse*, etc. ? (p. 2).

ces nouvelles venues (APEC, Shanghai, ACP, Mer noire, etc.), s'articulent avec les formes existantes plus étroitement localisées, à moins qu'elles n'en signalent l'échec.

Avant de nous interroger sur la possibilité d'une communauté asiatique qui prendrait exemple sur la communauté européenne ou au contraire s'en écarterait délibérément, nous devons nous poser deux questions. D'abord, nous devons nous demander dans quelle mesure la comparaison si célébrée est méthodologiquement justifiée (ce sera le thème de la première partie : un cas d'épistémologie de la comparaison). Ensuite, nous devons imaginer les modalités possibles et la vitesse à laquelle passer d'un ordre inférieur à un ordre supérieur (en termes de délégation et de coopération, un problème de théorie des relations internationales, que j'aborderai dans la deuxième partie). En conclusion, un court bilan des résultats de la comparaison empirique et théorique sera présenté.

1. Comparaison n'est pas raison

Interrogeons-nous tout d'abord sur la validité de la comparaison elle-même. Jusqu'à quel point est-elle possible, quels sont ses apports potentiels, quelles sont ses limites probables ?

Comparer c'est *se projeter à la fois dans l'espace et dans le temps*. La tâche est lourde : or, elle est nécessaire pour évaluer les probabilités que la constitution d'une communauté asiatique se fasse sur le modèle européen, ou qu'au contraire elle s'en éloigne.

Une deuxième difficulté vient du *moment* choisi pour comparer l'avancement de l'une et de l'autre communauté : selon la date de référence retenue, qui pourrait être arbitraire ou contingente et non pas déterminée par la question de recherche posée, on jugera opportun ou au contraire inopportun de suivre la voie européenne. Un traité ratifié ou rejeté ; un euro fort ou faible ; des élections au parlement européen disputées ou pas ; des sondages Eurobaromètres (ou Asiabaromètres¹⁰) invitant à l'optimisme des régionalistes ou à l'inverse, incitant à la prudence sinon au pessimisme : on voit à ce bref énoncé que les occasions de mal tomber sont nombreuses et que les comparatistes auront du mal à les éviter toutes.

Comparer, c'est enfin faire la liste des *ressemblances* qui ont intuitivement suscité l'association d'idées, mais aussi celles des *différences* qui relativisent la portée de ce rapprochement. Surmonter ce troisième obstacle n'est pas plus simple que de réussir les deux épreuves précédentes. Le plus souvent, les optimistes recensent les parallélismes entre régions, tandis que les pessimistes s'attardent sur les faits incomparables. Donner un bilan neutre de l'ensemble des ressemblances et des différences exige de remplir deux conditions. D'abord, faire un effort honnête d'exhaustivité (collecter minutieusement tous les faits, même ceux qui sont dissonants avec le but que l'on poursuit) ; ensuite, parvenir à un véritable détachement axiologique (être indifférent aux intentions des acteurs dans les deux régions). Les contributeurs de ce livre remplissent sans aucun doute la première de ces deux conditions. Comme auteur de cette introduction, je suis censé satisfaire la seconde, car je ne suis ni spécialiste d'études européennes, ni spécialiste d'études asiatiques. Aucun préjugé n'influence mon jugement – qui, en contrepartie, pourrait être moins pertinent.

¹⁰ Voir au sujet de cet instrument, et des variations dans l'espace et dans le temps, Takashi Inoguchi, ed., *Human Beliefs and Values in East and Southeast Asia in Transition*, Akashi Shoten (Japan), 2009, 314 p.

Dans cette position privilégiée, il faut reconnaître que les différences l'emportent sur les ressemblances. Même quand on commence par celles-ci, on a bien du mal à ne trouver que des points communs : derrière chaque similarité une divergence apparaît.

A. Des ressemblances apparentes (mais des différences réelles)

Contrôler les ressources énergétiques et stratégiques d'une région ; réconcilier les anciens adversaires et empêcher le retour de la guerre sur son territoire ; assurer une croissance économique forte et une répartition équitable de revenus grâce à un abaissement des barrières tarifaires entre Etats membres : tels pourraient être les objectifs communs des porteurs des deux projets. Notons qu'il manquera longtemps à cette liste une charte des valeurs communes et une conception unique de la démocratie. Les « critères de Copenhague » ou leur équivalent local ne sont pas susceptibles d'unifier l'Asie comme elles ont unifié l'Europe, tant les régimes y diffèrent entre eux, et tant certains d'entre eux s'écartent de l'idéal que les Européens se sont donnés.

Cependant, bien que ces affirmations semblent convaincantes elles sont toutes discutables. Prenons la très fameuse *réconciliation en Europe* : a-t-elle vraiment permis à l'Union Européenne d'exister ou bien celle-ci est-elle le fruit d'autres facteurs ? Le rapprochement franco-allemand à l'origine de l'Europe unie est souvent célébré comme son moteur mais l'intégration de la RFA est d'abord passée par la socialisation de son appareil d'Etat (son armée, ses administrations) aux règles de l'OTAN, et ceci a été obtenu au sein de cette alliance militaire, sans lien avec les coopérations énergétiques sur lesquelles l'Europe s'est construite¹¹. De plus, la réconciliation germano-polonaise a été longue et douloureuse¹² et les contentieux entre les derniers arrivés (comme la Hongrie et la Roumanie) sont loin d'être réglés. Les nouveaux venus ont même ouvertement montré qu'ils préféreraient être admis dans l'OTAN qu'adhérer à l'Union Européenne¹³. Bref, ce motif est privilégié dans le discours, mais il n'est pas (ou plus) aussi déterminant qu'on le croit.

Supposons néanmoins que cette histoire d'apaisement mutuel nous renseigne sur les possibilités et les limites d'éventuelles réconciliations définitives entre le Japon et la Chine, d'une part ; le Japon et la Corée, d'autre part. Après tout, les trois pays ont eux aussi en commun un passé tragique et agonistique. Ils ont eux aussi alterné des périodes de conflit ouvert entre eux et des moments de repli sur le territoire de chacun. Une réconciliation du Japon avec ses ennemis d'hier obtiendrait-elle le même résultat ? Devrait-elle aller plus loin, conformément aux injonctions actuelles des travaux sur la reconnaissance de la *politics of recognition* et au refus de l'*othering* (une insuffisance reconnaissance de l'autre en tant que différent donc réputé inégal)¹⁴, ce qui conduirait à demander pardon pour les souffrances infligées aux populations des territoires disputés (en Chine) ou occupés (par le Japon) avant la fin de la seconde guerre mondiale ? Rendrait-elle possible la constitution d'une Union

¹¹ Helga Haftendorn, Robert O. Keohane et Celeste A. Wallander (eds), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

¹² Wolf-Dieter Eberwein et Matthias Ecker-Ehrhardt, *Deutschland und Polen. Eine Interessen und Wertegemeinschaft? Die Elitenperspektive*, Opladen, Leske + Budrich Verlag, 2001, 213 p.

¹³ Guillaume, Xavier « Foreign policy and the politics of alterity: A dialogical understanding of international relations », *Millennium*, vol. 31, no 1, 2002, pp. 1-26.

¹⁴ David L. Blaney et Naeem Inayatullah, *International Relations and the Problem of Difference*, London, Routledge, 2004 ; Xavier Guillaume, *International Relations and Identity. A Dialogical Approach*, London Routledge, 2010, 192 p.

asiatique, ou bien cette belle réalisation resterait insuffisante pour atteindre un effet de seuil en deçà duquel l'hétérogénéité industrielle, religieuse et idéologique rendrait toute mise de moyens en commun difficile sinon impossible ? Les incidents navals répétés entre voisins augurent mal d'une dynamique intégratrice enclenchée par un désir de se réconcilier durablement.

En admettant un instant que les causes de la création de l'Union Européenne soient bien le refus de la guerre et la substitution des négociations et du commerce aux conflits armés, il apparaît clairement qu'une communauté asiatique pourrait se constituer sur les mêmes bases. Toutefois, elle serait forcément plus complexe. En Europe, la guerre est aujourd'hui totalement exclue – sauf si son périmètre s'étendait un jour jusqu'à la Géorgie ou l'Arménie. En revanche, bien que la guerre ne soit plus aussi probable en Asie que par le passé, celle-ci elle n'est pas encore une *zone de paix*. La division maintenue de la Corée, la taille du partenaire chinois qui crée une formidable asymétrie avec ses partenaires, le maintien du parti communisme à Pékin, le problème de Taïwan, distinguent la situation asiatique actuelle du contexte européen dans lequel l'intégration s'est déroulée. En Asie, la réconciliation est loin d'être achevée, les frontières *nationales* sont encore contestées (Kouriles/Tsisima ; Tibet ; Taïwan ; 38^e parallèle), l'avenir de la Chine et de la Corée du Nord post-communistes est incertain (la première pourrait être découpée en plusieurs États, la seconde rester souveraine ou être intégrée à sa voisine du Sud). En toute hypothèse, les espaces maritimes sont très militarisés et si les armées de terre sont peu susceptibles de donner à des affrontements un caractère aussi spectaculaire que ce ne serait le cas sur le 38^{ème} parallèle, les marines entrent dans une phase active¹⁵.

Il reste que la réconciliation franco-allemande ne se réduit pas à une neutralité diplomatique : les deux pays ont aussi été des porteurs volontaristes et actifs d'intégration, bien que le rôle de leurs leaders dans la réalisation de l'Union soit discuté (j'y reviendrai). Quel serait en Asie l'équivalent du couple franco-allemand ? Vis-à-vis de la Chine, en Asie, le Japon serait-il placé dans la position *centrale* qu'occupent respectivement en Europe la France ou l'Allemagne ? Ou bien dans celle de la Grande Bretagne ayant tissé comme lui avec les États-Unis des « relations spéciales » qui placent ces deux pays *aux marges* maritimes de leur communauté continentale ? Ce qui rapproche ces deux Etats insulaires, c'est justement leur appartenance simultanée à deux univers régionaux distincts à l'interface desquels ils se situent : ainsi le Japon est-il à la charnière des systèmes asiatique et pacifique, c'est un intermédiaire destiné à contenir l'ambition des Chinois si elle devenait excessive, et à apaiser des Américains inquiets de voir un jour leur influence diminuer en Asie. S'il ne se trouvait pas pour autant dans la position de la Grande-Bretagne, à la fois insulaire, périphérique du continent asiatique, et alliée à l'hégémon américain, le Japon serait logiquement sinon géographiquement dans celle *l'Allemagne*. Comme elle, en effet, il a dû se lancer dans une opération de rattrapage historique pour revenir à une période où le monde germanique était le centre de l'Europe (et le Japon celui de l'Asie). La transformation de chacun de ces deux pays en État moderne a été tardive : l'unité allemande s'est produite après l'édification de la plupart des autres nations européennes, tandis que la révolution de Meiji fut décalée des rythmes de construction institutionnelle sur les deux continents (elle fut en retard par rapport à l'Europe, mais en avance par rapport à l'Asie). L'industrialisation et la construction d'une véritable puissance militaire ont été suivies dans les deux pays par une reconstruction difficile. Leur domination économique et monétaire n'a pas toujours été payée de retour par

¹⁵ Kyung-ae Park and Dalchoong Kim (eds), *Korean Security Dynamics in Transition*, Palgrave Macmillan, 2001 ; Dalchoong Kim, Seo-Hang Lee, Choon Ho Park, Jin-Hyun Park (eds), *Marine policy, maritime security and ocean diplomacy in the Asia-Pacific*, Seoul, Institute of East and West Studies, Yonsei University, 1995.

des relations normalisées avec les pays voisins (la Pologne et la Russie, pour l'Allemagne ; la Chine et les deux Corées, pour le Japon).

Autre similitude possible entre les deux régions, une quête d'union motivée par le besoin d'amortir les effets indésirables de la mondialisation : des États pourraient en effet se regrouper pour en neutraliser les incidences sur la société, mettant ainsi à l'abri de la standardisation et de la marchandisation leur patrimoine national (culture et création artistique et littéraire ; conceptions et institutions politiques ; avantages acquis ; capital économique et financier national ; et certaines formes de technologie). Là encore, ce facteur n'explique pas tout : l'Europe s'est faite bien avant la phase actuelle de mondialisation (depuis les années quatre vingt), et pas durant la phase précédente (entre 1830 et 1914) où la même cause supposée aurait dû entraîner les mêmes effets prévus si toutefois elle jouait bien ce rôle déterminant. D'autre part, même réussie, une intégration ne fait pas disparaître les risques d'affrontement à l'intérieur d'une région. S'unir n'est pas non plus un remède miracle contre les délocalisations, les prises de contrôle d'entreprises locales par des capitaux étrangers, les crises financières, le chômage, le desserrement du lien social et des rapports sociaux traditionnels, les migrations non maîtrisées. Les frontières extérieures de la région sont trop poreuses pour servir de bouclier protecteur face aux changements dans l'environnement. Elles ne sont pas plus efficaces que les dispositifs de l'OMC, par exemple, car les Etats peuvent refuser de mettre des offres de déréglementation sur table, ou les en retirer dans certains délais, ce qui a conduit nombre d'entre eux à ne pas proposer de baisses tarifaires sur les investissements, les appels d'offre, ou les téléfilms, par exemple. Enfin, les Etats les plus protecteurs, comme la France ou la Suède, parviennent difficilement à lutter contre le relâchement des mécanismes de solidarité et de réciprocité sur leur territoire, où s'installent d'importantes populations migrantes et de nombreux traders idéologiquement apatrides : une fédération souple le ferait-elle de façon plus efficace ?

On le voit, ces parallélismes a priori séduisants se montrent en partie fallacieux. Voyons maintenant ce qui diverge franchement, sans doute possible.

B. De quelques différences majeures

Tous les auteurs qui se sont penchés sur l'histoire longue de l'Europe et de l'Asie se sont interrogés sur l'idée d'Etat-Nation, et aussi sur la signification de chacun de ces deux piliers de la souveraineté aux yeux de ceux qui les ont édifiés. La plupart estiment qu'une expression en apparence identique recouvre des différences substantielles de perception. La preuve empirique en serait l'histoire de la formation des Etats et des nations dans les deux régions, qui divergerait, au point que les notions linguistiques elles-mêmes n'expriment pas les même contenus. Ainsi, l'Etat serait en Europe une autorité publique anonyme établie un ensemble d'institutions centralisées souveraines sur un territoire, tandis qu'en Asie il ressemblerait plus à ce que les Européens appellent une communauté politique personnalisée. Dans cette région du monde, cette communauté politique fut autrefois une « dynastie » – à la fois un espace de souveraineté et de légitimité, comme dans un Etat occidental ; mais aussi une pyramide de groupes superposés les uns aux autres, et un ensemble de droits et de devoirs, comme en Chine impériale. Il est possible que l'idée d'Etat recouvre d'assez près ce que les Anglais avaient appelé avant leur Glorieuse Révolution de 1688 « *a body politics* », une communauté « nationale » : un « pays » fait d'un « peuple » et de ses « gouvernants » (*kokka* en japonais, *kukka* en coréen, *kuo-chia* en chinois) – gouvernement et peuple s'étant ensuite séparés dans

la pensée et dans la pratique politique occidentale, puis asiatique¹⁶. Or, fédérer avec les mêmes instruments des unités conçues sur la base de principes opposés est théoriquement impossible. Notons toutefois que le découplage de l'Etat et de la nation en Asie, à la différence de leur indifférenciation en Europe, devrait avoir deux effets : il rend probablement plus difficile l'enclenchement du processus vertueux qui conduit à l'unification ; mais une fois le premier pas fait, l'absence de résistance à la centralisation d'une coalition solide entre gouvernants et gouvernés est un facteur d'accélération du rythme de l'unification.

L'autre problème auquel l'intégration asiatique pourrait se heurter est celui de son périmètre. De ce point de vue, les unités politiques dont se compose l'Europe reposent sur des principes philosophiques et normatifs moins éloignés les uns des autres que ce n'est le cas en Asie. Celle-ci se trouve plutôt dans la situation du Moyen-Orient, où l'on pourrait distinguer au moins trois sous-régions fondées sur des valeurs et des formes de légitimation des régimes politiques bien distinctes (la péninsule, le Levant, le Maghreb, sans parler de la place discutable de l'Egypte, pivot de chacun de ces trois sous-systèmes, un peu comme la Chine en Asie)¹⁷. Quoique l'Europe varie le long d'un axe centre/périphérie, comme l'avait montré Stein Rokkan en essayant d'en donner une « carte conceptuelle »¹⁸, les distances entre Nord et Sud, ou Est et Ouest, y sont moins grandes que les proximités de ces sous-régions les unes avec les autres. Deux faits en attestent : la rapidité et la facilité avec lesquelles les Etats baltiques et ceux d'Europe centrale ont été intégrés dans l'Union après la fin de l'Union soviétique ; l'absence de référence commune à un cercle « atlantique » lors de l'accession de l'Irlande puis du Portugal qui auraient pu se distinguer ainsi en se solidarissant avec le Royaume-Uni¹⁹.

L'Asie, en revanche, se compose de trois zones de « civilisation » distinctes : la première réunit Indochine, Chine, Taïwan, Corée et Japon²⁰ (*l'Asia major*) ; la deuxième se situe au sein du sous-continent indien ; les monde malais et insulindien constituent la troisième (*l'Asia maritima*²¹). La question reste ouverte de savoir si une communauté asiatique ne peut réussir qu'en englobant ces trois zones *simultanément*, deux d'entre elles *seulement*, ou une d'entre elles *d'abord*²² – un problème plus complexe que de réconcilier les deux Etats phares d'une région puis d'envisager des coopérations renforcées entre eux (L'Allemagne et la France en Europe ; la Chine et le Japon ou bien la Corée du Sud et le Japon en Asie). Toutes les formules existent déjà ou sont en germes, de L'ASEAN au SARCC en passant par l'Asia

¹⁶ C'est la thèse de Kyung Moon Hwang, « Country or State ? Reconceptualizing Kukka in the Korean Enlightenment Period, 1896-1910 », *Korean Studies*, 24, 2000 ; voir aussi Xavier Guillaume, « Foreign policy and the politics of alterity. A dialogical understanding of inter- national relations », *Millennium*, vol. 31, no 1, 2002, pp. ainsi que *International Relations and Identity: A Dialogical Approach*, London Routledge, 2010, 192 p.1-26. Il montre quant à lui que ces notions ont forgées en réaction à l'Occident.

¹⁷ Cilja Harders et Matteo Legrenzi (eds), *Beyond Regionalism. Regional Cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East*, Aldershot, Ashgate, 2008, 208 p.

¹⁸ Rokkan, Stein, Rokkan Stein, « Un modèle géo-économique et géopolitique. Eléments pour une théorie de la nation », *Communications*, 45, 198, pp. 75-100.

¹⁹ Curieusement c'est le Maroc et le Brésil, deux Etats non européens, qui jouent aujourd'hui cette carte atlantique.

²⁰ Où on écrivait en caractères chinois et mangeait (du riz) avec des baguettes, selon Marc Beeson, « Southeast Asia in the Long Run », p. 266-276 in Marc Beeson, ed, *Contemporary Southeast Asia*, 2009.

²¹ La distinction est développée par Ellen L. Frost, *Asia's New Regionalism*, Boulder (Col.), Lynne Rienner, 2008, 293 p.

²² Comme semble l'indiquer la récente déclaration tripartite du 23 mai à Séoul, visant à instaurer dans les deux ans une zone de libre-échange entre la Chine, la Corée et le Japon. A comparer avec la suspension, le même jour, par les membres du Conseil de Coopération du Golfe de leur projet d'union monétaire.

Regional Forum (ARF) et les autres Forums asiatiques, l'ASEAN Industrial Project, l'ASEAN + 3, etc., si bien qu'avec un peu de volonté politique il serait possible d'atteindre assez vite une plus grande institutionnalisation au sein d'un périmètre délibérément choisi²³. Mais lequel choisir, justement ?

Le premier cercle civilisationnel est sans doute le plus ancien des trois. En effet, le système que des auteurs comme Gina Barnes ont qualifié de « pén/insulaire » existe depuis le début de notre ère, et ses effets se font encore sentir aujourd'hui²⁴. Cette notion souligne l'ancienneté et l'intensité des interactions entre États « pairs » sur le pourtour de la Mer Jaune (« *The Yellow Sea Interaction Sphere* », où se sont rencontrés et confrontés les différents États chinois, coréens et japonais concomitants ou successifs) ; et même bien au-delà (quand on y inclut des partenaires anciennement attestés, comme le Siam). Mais, comme l'a bien montré Hedley Bull, le « système international régional » d'Asie du Nord était un système *hiérarchique*, fondé sur un centre auquel des périphéries payaient un tribut, au point que les candidats au rôle d'hégémon rivalisaient dans cet exercice consistant à faire passer des cadeaux destinés à entretenir l'amitié entre les peuples en impôt dû. La région européenne est, au contraire, fondée sur un principe d'*égalité* entre ses composantes : des principautés minuscules avoisinaient la France, l'Autriche et la Suède en 1648 ; le « petit » Luxembourg côtoie encore aujourd'hui la grande Allemagne. Les contributions de chacun aux dépenses communes ont toujours été proportionnées aux capacités des unités politiques. Ce système remonte à la fin du Saint Empire romain germanique et aux Traités de Westphalie instituant des États de dimension et de statut divers, mais tous considérés comme égaux²⁵.

Le deuxième cercle civilisationnel est certes à l'origine du bouddhisme qui s'est répandu dans toute la région, mais chacun le sait, ce n'est pas la branche indienne de cette religion qui a atteint la Chine et le Japon. De plus, l'hindouisme d'une part, et l'islam de l'autre, y ont conservé tout leur poids. Les divisions internes aux pays de cette sous-région²⁶ sont telles que son institutionnalisation est en elle-même un objectif difficile à attendre, sans parler de fondre ce sous-ensemble dans un ensemble plus vaste et plus enveloppant²⁷.

Le troisième cercle civilisationnel est celui que recouvre plus ou moins l'ASEAN. Selon Richard Stubbs, il est fragile, hétérogène, asymétrique ; mais aussi, porteur d'une culture diplomatique efficace jusqu'à présent dans les forums de discussion asiatiques. C'est « un

²³ Sur ces variantes de l'ASEAN, voir Jones, David martin, « Security and democrac. The ASEAN charte and the dilemmas of regionalism in South-East Asia », *International Affairs*, 84 (4), July 2008, pp. 735-756 ; Noël M. Morada, « ASEAN at 40 : prospects for community-building in Southeast Asia, *Asia-Pacific Review*, 15 (1), May 2008, p. 36-55 ; Bharti Chibr, « ASEAN regional economic security : the roles of ASEAN and SAARC », *World Affairs* (Dehli), 11 (4), Winter 2007, pp 18-43 ; Richard Weitz, « The Shanghai Cooperation Organization. The Primakov vision and Central Asia realities », *Fletcher Forum of World Affairs*, 31 (1), Winter 2007, pp. 103-118.

²⁴ Barnes, Gina L., *State Formation in Japan. Emergence of a Fourth Century Ruling Elite*, London, Routledge, 2007, 261 p.

²⁵ Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. London, Macmillan, 1977, 375 p.

²⁶ Laurent Gayer, « Projections internationales ou détours vers le local Les diplomaties identitaires des sikhs (Inde) et des Mohajirs (Pakistan) », *International Review of Sociology*, 18 (1), March 2008, pp. 83-106.

²⁷ Divisions de langues, d'abord (elles sont innombrables) ; de religion ensuite (outre les deux grandes religions du sous-continent, celle des Sikhs au moins compte, mais l'antagonisme entre sunnites et chiites ismaéliens reste à la source de troubles récurrents) ; d'origines enfin (les mouhajirs, immigrés venus au Pakistan, s'opposent aux autochtones, parfois de façon très violente). Les conflits du Cachemire et avec les Tamoul, les affrontements au Népal, les attentats terroristes et les assassinats de chefs d'Etat distinguent cette zone de la première.

groupe d'Etats faibles sans leader évident²⁸ sans aucune capacité de fonctionner comme une vraie organisation régionale ; mais c'est aussi un « régionalisme souple » (*a soft regionalism*) qui convient bien aux Etats de la région. D'un côté, les pays membres n'ont pas été capables d'organiser des ripostes communes aux menaces sécuritaires (en particulier celle du terrorisme). D'un autre côté, l'ASEAN a pris une option sur d'autres ordres locaux naissants comme l'APEC, l'ASEAN Regional Forum, l'East Asian Summit. Il est possible que la force de l'ASEAN vienne de sa faiblesse même (la fameuse « *ASEAN way* »²⁹) : reposant sur le consensus, elle ne peut rien imposer à ses membres ; en contrepartie, ses normes de conduite sont acceptées par tous les Etats de la région et elle a été en mesure d'organiser six réunions de son « assemblée des peuples » qui la composent, entre 2000 et 2007, sans parler de l'adoption de sa charte constitutive³⁰.

Des superpositions de cercles se produisent déjà (notamment, l'ASEAN +3). Ce n'est pas nouveau : derrière la conception sécuritaire de la « sphère de coprosperité de la Grande Asie » dont le Japon s'était fait le promoteur au cours de années 1940, il y avait déjà en germe une vision plus neutre d'union régionale³¹. Toutefois, les héritages de la guerre n'ont pas encore disparu (la division entre les deux Corées et les deux Chines en étant les signes le plus tangibles) et des guérillas ethniques ou religieuses se sont développées dans divers pays de la sous région (des Karens aux islamistes). Sur ce point, il y a convergence avec les deux autres aires civilisationnelles, où les victimes d'interminables conflits interethniques sont très nombreuses. Certes, ce phénomène n'épargne pas l'Europe (l'Irlande, le pays basque, la Corse ; et, chez les candidats, les musulmans des Balkans ou les Kurdes de Turquie), mais il s'y est développé *après* la constitution de l'Union européenne et sans doute en grande partie *à cause* de cette régionalisation réussie (comme l'atteste l'Ecosse, dont les indépendantistes sont persuadés que l'Union Européenne leur permettrait de conserver leur pétrole et les avantages liés à l'appartenance au Royaume-Uni, sans les inconvénients) .

Traduite en termes géographiques, la question des *frontières régionales* est donc posée dans les deux cas, mais les incertitudes sur le périmètre souhaitable de la communauté asiatique sont plus fortes encore qu'en Europe. Si elle voyait le jour, la communauté asiatique serait-elle limitée à l'Asie du Nord (Chine(s), Corée(s), Japon), au lieu d'intégrer tout l'ASEAN ? Inclurait-elle le sous-continent indien, et si oui, jusqu'où (le Pakistan en ferait-il partie, et les petits Etats qui bordent l'Inde au Nord comme le Népal et le Bhoutan) ? En Europe, le problème est moins sérieux. Seule se pose vraiment aujourd'hui la question des rapports avec les anciens empires russe et ottoman, le cœur géographique de l'Union n'étant pas en cause. Toutefois, certains États successeurs (l'Albanie, l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, l'Arménie) ou virtuels (un État Kurde), sans parler des riverains de la Méditerranée (Israël, le Liban, le Maroc, l'Égypte) introduisent une dose d'incertitude dans les prévisions d'évolution

²⁸ « *a collection of weak states without a clear leader* », p. 237 in John Stubbs, « Meeting the Challenges of Region-Building in ASEAN », pp. 234-247 in Mark Beeson, *Contemporary Southeast Asia*, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

²⁹ Bien que ceci soit discutable, comme le montre A.I. Johnston, 'The Myth of the ASEAN Way? Explaining the Evolution of the ASEAN Regional Forum', pp. 287-324 in H. Haftendorn, R.O. Keohane et al (eds), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

³⁰ Notons que constitutive ne veut pas dire « constitutionnelle ». Pour l'instant, il s'agit surtout d'un règlement intérieur de l'ASEAN.

³¹ Selon Ken'ichi Goto. Indonesia under the 'Greater East Asia Co-Prosperity Sphere', in Denoon, D., Hudson, M., McCormack, G., Morris-Suzuki, T., *Multicultural Japan. Paleolithic to Postmodern*. Cambridge : Cambridge University Press, 2001, p.160-173.

de l'Union à moyen terme, un facteur qu'il ne faudrait pas occulter dans une célébration excessive de l'homogénéité européenne comparée à l'hétérogénéité asiatique.

Une ultime différence souvent remarquée entre Europe et Asie dans ce registre porte sur les relations entre « nations » des deux régions. En Europe, suite au Congrès de Vienne, la colonisation s'est surtout faite *à l'extérieur*, sur d'autres continents dont les peuples étaient considérés comme différents de leurs conquérants européens – à quelques exceptions près³². En Asie, au contraire, la colonisation s'est faite *à l'intérieur* de la région, entre populations culturellement très proches ou anciennement acculturées³³. Ce qui fut en Europe tenu pour des *différends territoriaux* solubles prit en Asie la forme d'une *distinction culturelle* des candidats au leadership régional. De ce fait se retirer physiquement des territoires occupés fut une solution plus radicale que de se replier modestement sur une culture nationale. De plus, les souvenirs de la période qui s'achève avec l'effondrement des empires sont plus difficiles à effacer en Asie où l'un d'entre eux a survécu aux bouleversements des trois guerres mondiales, l'empire des Han.

Pour résumer ce que j'ai essayé de montrer dans cette première partie, une plongée libre et quelque peu cavalière dans l'histoire longue montre empiriquement deux choses : premièrement, quand on regarde l'Union européenne avec un sens critique les similitudes avec l'intégration régionale en Asie sont plus grandes qu'on ne le croit ; deuxièmement, les différences réelles qui résistent à cette comparaison sont grandes, et là, en revanche, une sympathie avérée pour un projet asiatique d'envergure ne suffit pas à le rendre probable. Il me reste maintenant à fonder en théorie de ce que je viens de trouver empiriquement, et de trouver en quelque sorte de « lois » de transformations des ordres transnationaux, pourvu qu'elles existent. A cette fin, il faut replacer les processus régionaux dans un cadre d'analyse plus global au lieu de les traiter séparément en els coupant de l'analyse des relations internationales. Ce sera l'objet de ma seconde partie.

2. Partir des ordres politiques nationaux pour aller vers un ordre régional

Comparer, c'est se situer d'emblée *au carrefour des études sur des aires culturelles, d'une part, des études sur les relations internationales, d'autre part, et des études régionales, enfin*. Une pareille position méthodologique est difficile à tenir, tant les avancées des *International Studies*, des *Comparative Politics*, et des *Regional politics* ont été rapides dans les dernières décennies, donnant naissance à une abondante littérature, mais se recoupant rarement. Pour rendre compte des processus d'intégration régionale dans deux parties du monde, il faut donc les replacer dans un mouvement explicatif plus général qui s'attaque, d'une part, aux théories de l'intégration comparée ; et, d'autre part, aux effets de la mondialisation sur les régions.

Afin d'évaluer la plausibilité d'une transition asiatique vers un ordre plus complexe le plus simple est de se demander comment on l'explique en Europe. Or, en dépit des apparences, on ne sait toujours pas pourquoi une intégration européenne à l'origine si improbable a finalement réussi. Des explications rivales de ce « miracle inattendu » coexistent encore, comme le montre bien l'ouvrage récent de Sabine Saurugger sur les théories de l'intégration

³² L'Alsace et la Lorraine, disputées à la France par l'Allemagne ; et surtout, les provinces polonaises, et Königsberg, revendiquées et occupées par l'Allemagne. Que la Savoie ait été dévolue par la France à l'Italie, qui n'a pas réussi en revanche à annexer le Comté de Nice, n'entre pas tout à fait dans la même catégorie.

³³ T. Morris-Suzuki, 'A Descent into the Past. The Frontier in the Construction of Japanese Identity', in *Multicultural Japan*, op.cit., p. 81-94.

européenne³⁴. Pour trancher entre elles, il convient de déplacer la question : une intégration régionale est d'abord une forme d'ordre international. A ce titre, elle prend place parmi d'autres modalités de mise en réseau d'acteurs étatiques et non étatiques. Elle est soumise, comme les autres, aux mêmes lois de fonctionnement et d'évolution.

Dans l'étude des relations internationales, un courant se développe justement autour de la question des ordres intergouvernementaux et même des systèmes de relations entre peuples, et pas seulement entre Etats. La réflexion en cours commence par étudier diverses modalités pensables d'ordres locaux, puis elle se focalise sur les conditions d'apparition d'un ordre mondial. Dans ce cadre, n'importe quel forme d'ordre se place inévitablement sur un axe allant de l'anarchie (littéralement, un ordre spontané sans normes émises par un centre hiérarchique) à un gouvernement mondial (autrement dit, un ordre construit par-delà les Etats et les frontières). Voyons de quoi il retourne.

C. Pourquoi les explications de la réussite européenne ne sont pas suffisantes pour s'appliquer à l'Asie

Sans entrer dans le raffinement des divergences académiques, plusieurs explications s'opposent. Commençons par la plus connue : soit l'Europe est pensée comme le fruit d'une volonté politique, une création calculée et donc en partie non naturelle, que l'on devrait à des personnalités hors du commun (c'est le débat sur le *leadership* entre O. Young et A. Moravcsik³⁵) ; soit elle est vue comme l'effet d'une spirale purement fonctionnelle dont la mécanique aurait échappé à ses initiateurs, des apprentis sorciers (c'est la thèse du *spillover* de E. Haas ou Lindbergh³⁶). Il est possible que ces deux facteurs aient joué simultanément ou successivement ; au premier examen, pourtant, ils paraissent contradictoires.

Ensuite, l'intégration peut être comprise comme un processus *intergouvernemental* ou *supranational voire fédéral*. Dans le premier cas, ce n'est qu'une modalité parmi d'autres du multilatéralisme. Dans le second, il s'agit d'une forme inédite dans l'histoire de l'humanité, un gouvernement mondial sur le modèle kantien (celui du jeune Kant, l'auteur de la *Paix perpétuelle*, rédigé avant qu'il ne perde ses illusions pacifistes).

Enfin, l'Europe que nous connaissons a été rendue possible soit par une convergence croissante et en quelque sorte spontanée des sociétés (celle des styles et des niveaux de vie, mais aussi la multiplication des échanges de toute nature entre pays membres, c'est la thèse de *l'intégration* défendue par Ronald Inglehart), soit par un impératif de normalisation et de nivellement émanant des institutions européennes elles-mêmes (c'est la thèse de *l'eupéanisation* que l'on doit entre autres à Claude Radaelli³⁷). Ou bien l'intégration a été

³⁴ Sabine Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2009.

³⁵ Andrew Moravcsik, "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community", *International Organization*, 45 (1), Winter 91, p. 19-56 ; Oran R. Young, « Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society », *International Organization*, 45, 3, Summer 1991, p. 281-304.

³⁶ Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University Press, 1958 (3d édition, Notre Dame (Ind.), University of Notre Dame Press, 2004 (nouvelle préface) ; Leon Lindbergh, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press, 1963.

³⁷ Claude Radaelli, « Europeanization. Solution or Problem ? », pp. 56-76 in M. Cini and A. Bourne (eds), *Palgrave Advances in European Studies*, Basingstoke, Macmillan, 2006.

décrétée par le bas, ou bien elle s'est faite par le haut. Dans un cas, elle se produit quand un seul de ressemblance est atteint, à la fin d'un long processus de maturation ; dans l'autre, elle a pour but de produire ces similarités pour rendre ce processus obligatoire. Selon que l'on retient l'une ou l'autre de ces explications différentes, voire divergentes, de l'émergence de l'Europe unie, on aboutit à des conceptions opposées de celle de l'Asie en voie d'unification.

Il y a en revanche beaucoup à espérer d'une comparaison des expériences d'intégration régionales d'une part ; et de leur mise en perspective mondiale et non plus seulement régionale, d'autre part. Sur le premier point, il serait méthodologiquement incorrect de limiter la comparaison à une région européenne qui réussit, en ignorant les leçons que l'on pourrait tirer d'autres modèles moins convaincants comme *l'Union africaine* ou *le Mercosur*. Ils mériteraient aussi d'être évoqués³⁸, ne serait-ce que pour les obstacles qui n'ont pas (encore) été surmontés dans ces régions. On pourrait même évoquer l'échec de la régionalisation au Moyen-Orient, dans une partie du globe pourtant construite autour d'organisations précoces (la Ligue arabe), homogènes (les marchés communs arabes ; les « fusions » d'Etats arabes ou leurs alliances locales, comme l'Union du Maghreb Arabe) puissantes (l'OPEP), ou dotées d'un fort potentiel symbolique (l'Organisation Islamique de Coopération)³⁹. Il n'y pas que des coopérations efficaces et dynamiques, des contre modèles existent et leurs limites mériteraient d'être étudiées en Asie aussi. Une revue complète des « intégrations comparées », un domaine en croissance académique conduirait ainsi à distinguer des régionalismes « anciens » et « nouveaux » comme le fait Sabine Saurugger⁴⁰. Les principales différences entre les premiers et les seconds tiennent, pour la théorie, à la volonté de « dépasser par le haut l'idée que le processus d'intégration européenne est tenu pour acquis et ne peut pas être comparé à d'autres processus d'intégration régionale » qui seraient, eux, universels, en tant que manifestations locales de la mondialisation⁴¹. Et, pour les résultats, à la mise en lumière de « *degrés de régionalisation* », se situant sur un continuum, plutôt que sur l'opposition entre systèmes interétatiques, et gouvernements régionaux.

En effet, ces degrés de régionalisation sont aussi des « degrés de mondialisation »⁴², ce qui conduit à revoir les idées acquises sur « l'exceptionnalité de l'Europe » ou « la spécificité de l'Asie ». En particulier, le caractère informel de l'intégration dans cette région mérite d'être discuté, comme le fait Bob Reinalda : quand on compare l'ASEAN *actuelle* et non celle des origines à d'autres organisations internationales que la Commission Européenne, elle apparaît beaucoup plus formalisée qu'on ne le pense habituellement car elle dispose déjà d'un Secrétariat permanent, autonome et actif, dont l'existence même manifeste que l'on a déjà franchi la première étape de constitution d'une bureaucratie internationale⁴³.

³⁸ Daniel Bourmaud le fait dans ce livre pour l'Afrique. De plus, l'Union européenne ne réussit pas toujours à maîtriser son élargissement, comme le montre le cas turc étudié ici par Nicolas Monceau.

³⁹ Lawson, Fred H., « Comparing Regionalist Projects in the Middle East : One Step Back, Two Steps Forward », pp. 13-31 dans Cilja Harders, et Matteo Legrenzi (eds), *Beyond Regionalism*, op. cit.

⁴⁰ Saurugger, op.cit., 2009, pp. 377-397.

⁴¹ Ibid., p. 378.

⁴² Idem.

⁴³ Reinalda, Bob, *ASEAN As An Informal Organization: Does It Exist and Does it Have Agency? The Emergence of the ASEAN Secretariat*, unpublished paper, Radboud niversity, Nijmegen, 2010, p. 1 : « the informality claim is no longer valid, as by now ASEAN has a clearly described organizational set-up and the ASEAN Secretariat has shown (unforeseen) agency as a global negotiator representing ASEAN ». Pour un autre pont de vue, voir John Ravenhill, East Asian regionalism [electronic resource] : much ado about nothing? Australian National University, Dept. of International Relations, Research School of Pacific and Asian Studies : Online Working paper, 2008/3. : « Although ASEAN is the great survivor among East Asian regional

Afin d'être à la fois plus comparatifs et plus globaux, tournons-nous maintenant vers une théorie plus « couvrante » : à ce niveau d'abstraction et de généralité, en effet, ces contradictions apparentes se dissolvent et d'autres lois générales apparaissent.

D. A la recherche d'un ordre régional durable et acceptable (sustainable)

La quête d'ordres non nationaux possibles (un peu comme les physiciens cherchent toujours à établir la possibilité d'un univers non planétaire) se déroule autour de quelques thèmes qui structurent le débat scientifique : la *légalisation* (ou « juridicisation ») du monde, son *institutionnalisation*, voire sa *constitutionnalisation*⁴⁴.

Dans les trois cas, les évolutions postulées plutôt qu'observées ont pour moteur une demande de reconnaissance des particularismes et un besoin de garanties des droits nationaux. Ces deux facteurs conditionnent tout passage à une forme supérieure d'ordre transnational. De telles reconnaissance et garanties sont contenues dans des normes et des règles initiées ou endossées par des *institutions publiques* opérant au-delà des frontières étatiques (les organisations multilatérales). Elles peuvent même provenir d'*institutions privées* traitant de questions qui dépassent leur périmètre de compétence (par exemple, des tribunaux nationaux jugeant des cas impliquant des individus, des groupes ou des gouvernements étrangers). Les *ordres régionaux* se trouvent à peu près au milieu de cet axe : un peu plus près du pôle anarchique pour une communauté régionale ; davantage proche du pôle mondial pour une Union Européenne considérée comme une forme possible d'ordre global, à condition qu'elle soit un jour répliquée par des unités similaires dans les autres grandes régions (figure 1).

S'interroger sur les états possibles du monde en pure logique, sans référence à des situations existantes, conduit à réfléchir aux conditions d'une délégation de compétences des Etats vers un Hégémon régional ou mondial. Cette délégation pourrait se faire sur le modèle des transferts de pouvoirs effectués selon Hobbes par chaque individu à un Léviathan national. Il est pourtant admis en théorie des relations internationales que ce qui s'est logiquement produit à *l'intérieur* des territoires où vivaient des populations vulnérables pourrait difficilement se reproduire à *l'extérieur* de leurs frontières. Est-ce un dogme incontournable, un postulat invérifiable, ou au contraire une hypothèse testable ? Des travaux récents ont montré que cet obstacle pouvait être franchi sous certaines conditions⁴⁵. Le mécanisme de ce possible transfert de compétences serait simple : (a) pour consolider leurs rentes et légitimer leur pouvoir, les gouvernants octroient des droits et des biens et services à leurs sujets, qui deviennent alors des citoyens ; (b) pour obtenir des biens communs et des garanties politiques maximales, les acteurs individuels délèguent leurs pouvoirs à des institutions, d'abord privées, puis publiques ; d'abord nationales, puis régionales ou internationales.

institutions, a significant factor in its longevity is the lack of constraints that its member states have been willing to accept. »

⁴⁴ Alexander Wendt, « Why a World Government is Inevitable. » *European Journal of International Relations*, 9(4) 2003, pp. 491-542 ; Christian Brüttsch et Dirk Lehmkuhl. « Complex Legalization and the Many Moves to Law », in *Law and Legalization*, London: Routledge, 2007; B. Zangl et M. Zürn, « Make Law, Not War: Internationale Verrechlichung als Baustein für Global Governance », in B.Zangl et M. Zürn, ed., *Verrechlichung, Ein Baustein für Global Governance ?*, Bonn, Dietz, 2004, pp. 12-45.

⁴⁵ Eric Brousseau, Yves Schemel, et Jérôme Sgard, « Bargaining on Law and Bureaucracies: A Constitutional Theory of Development », *Journal of Comparative Economics*, Fall 2010.

Ce n'est pas tout. Les délégations des citoyens vers les Etats, puis de ces derniers vers un organe supranational, sont soit *spécifiques* (par exemple, elles ne s'appliquent qu'à certaines compétences comme les tarifs douaniers, ou à certains secteurs, un cas fréquent dans l'U.E.) ; soit au contraire les plus *générales* possibles (au double sens de complètes, et de supranationales). De telles délégations peuvent également être *implicites* ou, à l'inverse, *explicites* donc gravées dans un texte fondamental. Quand les délégations sont à la fois *spécifiques* et *tacites* les rapports politiques entre gouvernants et gouvernés sont stables, mais les services rendus et les biens délivrés sont limités. Quand elles sont à la fois *générales* et *constitutionalisées* la distribution de biens et services est équitable, mais les exigences des citoyens croissent exponentiellement car il n'y a aucune raison pour qu'ils s'autolimitent et fassent preuve de réserve dans leurs demandes de *démocratisation* politique et de *libéralisation* économique. Leurs revendications s'adressent alors aux formes d'ordre les plus susceptibles de leur rendre les services attendus et de leur accorder les garanties les plus étendues, même quand elles sont situées au-delà des frontières de la nation.

En combinant ces différentes modalités de *délégation* avec différents niveaux possibles d'*internationalisation* on obtient le tableau 1, où de gauche à droite et de haut en bas la délégation est de plus en plus globale, illimitée, et constitutionnalisée. Quand les citoyens de chaque Etat délèguent leurs compétences à une unité politique qui se situe au-delà de la leur (un Etat hégémonique ; une union régionale ; un Etat mondial), ils optent pour une forme particulière d'intégration. Tout se passe comme s'ils « votaient » pour celle-ci ou celle-là.

(Tableau 1 à peu près ici)

Le mécanisme qui rend ce mouvement de délégation possible est représenté de façon plus complète sur la figure 1, où les dynamiques de *croissance économique* et de *développement civique* sont mises en parallèle. Ce qui est vrai à l'intérieur des Etats démocratiques et libéraux devrait l'être aussi à l'extérieur : une fois ouverte la boîte de Pandore de la libéralisation économique et de la démocratisation politique effectuées simultanément, il n'y a aucune raison pour que s'interrompe la spirale de revendications de *droits* (droits de propriété et droits d'expression) et des *garanties* (contre le déséquilibre des pouvoirs). L'équilibre atteint entre gouvernants et gouvernés est donc instable, il doit être entretenu par des gestes volontaires et répétés.

(Figure 1 à peu près ici)

Bien que ces formes d'ordre internationaux ne se succèdent pas obligatoirement dans un ordre immuable, et surtout qu'elle n'aient pas toutes été historiquement constatées, il est clair qu'une intégration régionale réussie (comme celle de l'UE) devrait tendre vers un *régime confédéral*. Dans cette trajectoire elle se situerait *au-delà de l'anarchie* actuelle (sous le contrôle d'un hégémon américain), au-delà même *de la société des Etats* (qu'incarne l'OTAN, par exemple), et *en deçà du gouvernement mondial réellement fédéral* (que pourrait illustrer une ONU améliorée). Tout autre modalité d'ordre serait sous-optimale, donc peu mobilisatrice pour les citoyens et les Etats.

On peut se représenter autrement l'évolution vers plus d'intégration donc plus d'ordre. La figure 2 montre ainsi comment pourraient être pensées les modalités d'organisation des relations internationales. Sur l'axe horizontal, un ordre supérieur implique davantage de régulation. Sur l'axe vertical, un ordre plus politique signifie davantage de force exécutoire, de capacité de mise en œuvre. Les formes minimales d'organisation sont les alliances militaires (réversibles, limitées dans le temps, où la défection est le principal défi), et les formes maximales des institutions vraiment mondiales (un système comme celui de UE,

élargi, approfondi, et disposant d'un bras séculier ou d'une force de police mondiale comme l'est aujourd'hui en partie l'OTAN, avec une Commission européenne qui serait remplacée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies sans distinction entre membres permanents et non permanents, ni droit de veto).

(Figure 2 à peu près ici)

Les formes d'intégration régionale existantes sont des formes de gouvernance et de régimes internationaux à portée limitée, dont la robustesse n'est pas totale. Elles se placent donc un peu au-dessus du milieu de la diagonale de la régulation et de l'implémentation, dans le quart Nord Est du graphique. C'est assez clair pour l'Union Européenne. Savoir si les formes existantes de communautés asiatiques s'y situent déjà, où si elles se trouvent dans le quart Sud-Est est une question empirique que les participants au colloque devront documenter.

Une autre manière de présenter le même problème, en faisant une meilleure place aux organisations issues de la région asiatique telles que les ont étudiées les contributeurs de ce livre, est visible sur le tableau 2, une vision panoramique de ce que sont déjà, et aussi de ce que pourraient devenir, les formes d'ordres locaux, régionaux et mondiaux dont les prémices sont perceptibles en Europe et en Asie⁴⁶.

(Tableau 2 à peu près ici)

3. Conclusion : un « modèle » européen ?

Comme nous l'avons vu, la formation de l'Europe s'est faite de façon imprévue. En effet, la trajectoire de l'Union n'a obéi ni à la logique des enchaînements historiques (ou, si l'on veut, de la *path dependency*), ni aux prévisions de la théorie abstraite. Contrairement aux extrapolations du passé et aux conjectures sur l'avenir des facteurs contingents et *exogènes* ont en effet davantage compté dans son évolution que les facteurs permanents *endogènes*. Ainsi, l'émergence de nouvelles puissances industrielles, la disparition de l'Union soviétique, l'érosion des politiques keynésiennes et fordistes, l'hégémonie croissante des conceptions libérales de la croissance et de la circulation des capitaux, ont toutes contribué à placer l'Europe sur une autre trajectoire que celle qui lui avait été fixée par ses premiers analystes.

On peut y ajouter la surprenante assurance prise par les juges européens, ceux de la Cour Européenne de Justice comme ceux de la Cour Européenne des Droits de l'Homme⁴⁷. Le droit a sans doute joué un rôle majeur dans la constitution d'une Europe plus confédérale que les gouvernements qui l'ont finalement faite ne l'avaient par avance accepté. C'est justement le point faible de l'Asie. Quel que soit le périmètre retenu, le présent ouvrage montre que ses fondements sécuritaires, économiques, commerciaux, culturels, et même mémoriels existent ou pourraient s'affirmer. En revanche, une Asie juridique n'existe pas encore, ce qui devrait pour le moins ralentir sa marche vers une éventuelle intégration. Que l'on se réfère au monde réel ou à la théorie qui est supposée en rendre compte, la « légalisation » reste une force unificatrice avec laquelle il faut compter. Dans sa version dure, elle est pensée comme supérieure aux mouvements de l'économie. Dans une conception plus douce, elle vient les

⁴⁶ Tableau réalisé à l'issue du colloque, et qui prend en compte les contributions des auteurs du présent ouvrage.

⁴⁷ Philippe Schmitter, « Examining the present Euro-polity », *op.cit.*, p. 8 ; Laurent Scheeck, « L'amplification de la résonance et la réduction de la dissonance ? Les effets de la relation entre les cours européennes sur l'intégration européenne », dans Y. Schemel et W.-D. Eberwein (éds.), *Normer le monde*, Paris, L'Harmattan, 2009.

couronner, les compléter, les parachever en fournissant à l'activité humaine des moyens de s'autoréguler, comme les tribunaux et les Cours suprêmes opérant à l'échelle régionale.

Toutefois, un autre facteur manifeste dès l'origine de l'idée européenne s'esquisse, le volontarisme. Il semble qu'aujourd'hui dirigeants et auteurs ne se suffisent plus du néo fonctionnalisme autrefois dominant, avec son cortège d'automatismes et d'engrenages échappant progressivement à leurs créateurs mais aussi à leurs détracteurs, d'autant plus efficace que ce schéma valable dans les études européennes était solidement ancré à un cadre analytique néo-réaliste dans le domaine des études internationales qui a lui même entre-temps été profondément affecté par l'histoire. Tout converge aujourd'hui pour sortir des métaphores horlogères et du mécanisme simplificateur : les acteurs sont de retour, et pas seulement en Europe. En Asie aussi, ils comptent puisque le Secrétariat de l'ASEAN, par exemple, s'est auto-institué, par-delà la volonté des gouvernements qui en font partie, tandis que le président indonésien a pris la tête d'un mouvement destiné à créer plusieurs communautés asiatiques issues de l'ASEAN⁴⁸.

Avec les acteurs reviennent aussi le leadership, le poids des élites, la psychologie cognitive et une analyse des décisions de politique extérieure fondées sur des perceptions et des déformations de la réalité. D'ailleurs, des concepts centraux dans les explications avancées en termes d'agents, d'acteurs ou d'outils s'imposent partout, comme l'apprentissage (*learning*) et la socialisation, favorisés à la fois par la multiplication sans fin des réunions et leur élargissement incessant à de nouveaux venus, avec leurs effets de cliquet et les seuils au-delà desquels ceux qui prennent les décisions ou les exécutent ne voient plus le monde comme avant⁴⁹.

Certes les « instruments » n'ont pas disparu, loin de là, mais ils sont désormais soumis à la volonté de ceux qui s'en servent, quand ils ne sont pas simplement des outils de management destinés à mieux gérer les organisations régionales⁵⁰. Le triomphe du *benchmarking* et celui de l'idée de meilleure pratique (*best practice*) en Europe contribuent aussi à la régionalisation dans la mesure où les points de comparaison sont désormais cités en exemple, et les modalités retenues à l'expérience (donc a posteriori, dans un pays où elles ont été trouvées par tâtonnements successifs) parfois érigés en normes incontournables (donc a priori, valables pour tous les pays, comme s'il s'agissait d'un modèle parfait sorti tout droit du raisonnement logique). Néanmoins, de telles normes *procédurales* sont arbitraires (elles n'ont pas plus de chances que d'autres d'être adoptées en tant que standards) et discrétionnaires (leur choix est purement politique, il résulte de la volonté des dirigeants les plus aptes à imposer leur vision).

⁴⁸ Reinalda, op. cit., p. 2 et 7-8 (Indonesian President Megawati Sukarnopruti began to play a leadership role in shaping the region's future and the Summit in Bali decided to create an integrated ASEAN Community by 2020. ASEAN would henceforth consist of three 'pillars': the ASEAN Security Community (ASC), ASEAN Economic Community (AEC) and ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC).

⁴⁹ Là aussi, Philippe Schmitter voit juste dès 1996, dans son chapitre cité, « Examining the present Euro-polity », p. 11.

⁵⁰ Comme l'écrit avec humour Jean Leca à propos de l'Europe (dans son article cité, p.288-9) : « so many middle-range descriptive concepts have flourished in the last decades: 'comitology', 'multilevel governance', 'governance by networks', 'shared governance', and with the Open Method of Coordination construed as a means of making the member states more 'community compatible', 'deliberative intergovernmentalism', 'deliberative supranationalism', 'supranational governance', 'reflexive governance', 'directly deliberative polyarchy' (my favourite), to quote just a few. » Sur ce point voir aussi l'ouvrage collectif édité par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, presses de Sciences-po, 2005.

Elles ne sauraient donc constituer les normes *substantielles* traduisant des idées visionnaires et les incorporant⁵¹.

Entre un gouvernement par les idées et un gouvernement par les instruments, le modèle européen tel qu'il vient d'être présenté est-il un modèle ? Est-il exportable ? Est-il le seul qui puisse inspirer l'Asie ? La réponse à chacune de ces trois questions est non. D'autres cas d'école existent, par exemple celui de la Confédération Helvétique, qui se pose en alternative à celui de l'Union Européenne⁵². Toutefois, dans ce cas aussi les similarités sont finalement peu évidentes. La Suisse s'est en effet construite contre les Etats voisins qui étaient des attracteurs naturels pour ses populations francophone, germanophone et italianophone, et elle doit sa constitution à l'utopie européenne de Napoléon. Elle n'existerait pas si elle n'était pas située au milieu des trois puissances hégémoniques qui l'entourent – une configuration que l'on ne retrouve pas en Asie, ce qui affaiblit l'utilité du modèle helvétique sans le délégitimer.

Comme le montrent les contributions au présent ouvrage, aussi propices et opportunes que soient les conditions initiales d'un mouvement de régionalisation, il n'existerait pas sans que trois séries de conditions soient réunies, au-delà des avantages comparatifs d'une coopération économique profitable : un leadership visionnaire ; une tolérance sociale profonde pour une idée nouvelle, facilitée par une culture et une mémoire communes ; et la mise en forme normative de règles juridiques uniques mise en œuvre par des Cours régionales.

Ce que l'on peut dire à ce sujet, pour inviter le lecteur et la lectrice à passer sans délai à la suite de cet ouvrage, c'est que le contexte n'est ni nécessaire ni suffisant pour déterminer la configuration future d'une *zone* géographique potentiellement transformable en *région* historique par la conjonction de multiples volontés.

FIN

⁵¹ Sur ce point, voir Acharya, Amitav, « How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism », *International Organization*, (2004), 58, p. 239-275.

⁵² Sur ce sujet, voir Hanspeter Kriesi, *Le système politique suisse*, Paris, Economica, 1998.

