



Sebastian Santander (dir.)

**Concurrences régionales
dans un monde multipolaire
émergent**

Introduction

Coopération et rivalités régionales à l'heure du décentrage du pouvoir mondial

Sebastian SANTANDER

Dès la fin de la guerre froide, le monde connut une volonté renouvelée pour la coopération régionale entre États voisins sur des enjeux d'intérêts communs. Ce repositionnement régional des États donna lieu à un foisonnement d'organisations sans précédent dans l'histoire des relations internationales. L'ensemble des continents furent gagnés par la fièvre de l'« intégration » (ALENA, ASEAN, Cedeao, CELAC, MERCOSUR, SADC, Union européenne, Union africaine ou Union des nations sud-américaines) ; ce qui, par voie de conséquence, n'eut de cesse d'alimenter l'intérêt du monde scientifique pour l'étude du phénomène régional¹.

Les différents processus régionaux ne se développent pas de manière homogène étant donné qu'ils sont porteurs de projets politiques différents. Par ailleurs, chaque groupement régional évolue selon un contexte qui lui est propre, selon une histoire spécifique². Le régionalisme doit donc se conjuguer au pluriel tant il existe une multiplicité de formes et de types

¹ Cf. notamment : Fawcett, L. et Hurrell, A. (coord.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, 342 p. ; Gamble, A. et Payne, A. (coord.), *Regionalism and World Order*, Londres, Macmillan, 1996, 282 p. ; Hettne, B., Inotai, A. et Sunkel, O., *Globalism and the New Regionalism*, Londres, Macmillan, vol. 1, 1999, 270 p. ; Söderbaum, F. et Öjendal, J., *Regionalization in Globalizing World*, Londres, Zed Books, 2001, 304 p. ; Farrel, M., Hettne, B. et Van Langenhove, L., *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice*, Londres, Pluto Press, 2005, 321 p. ; Santander, S. (coord.), *Relations internationales et régionalisme. Entre dynamique interne et projections internationales*, Liège, Presses universitaires de Liège, 2012, 371 p. ; Telò, M., *European Union and New Regionalism. Competing Regionalism and Global Governance in a post-hemonic era*, Angleterre, Ashgate, 2014, 478 p. ; Gana, A. et Richard, Y., *La régionalisation du monde. Construction territoriale et articulation global/local*, Paris, Karthala, 2014, 272 p.

² Santander, S., *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, 2008, 280 p. ; Warleigh-Lack, A., « Studying Regionalisation Comparatively », in Cooper, A. F., *et al.* (coord.), *Regionalisation and Global Governance : the Taming of Globalisation ?*, Londres, Routledge, 2008, pp. 43-60.

d'organisations régionales³. Partant, chaque projet porte des règles et des normes personnelles qui conditionnent le jeu des acteurs publics et privés qui évoluent dans le territoire considéré.

Toutefois, le phénomène régional est loin d'être imperméable aux effets produits tant par la nature changeante du contexte politique et économique mondial que par les actions des grandes puissances internationales. S'il perdure à travers le temps, le régionalisme demeure un phénomène en construction permanente. Sa nature change en fonction non seulement de l'évolution du contexte politique et économique interne mais aussi en fonction des effets engendrés par les facteurs internationaux.

En tant que phénomène politique, le régionalisme recouvre une réalité dynamique et mouvante qui peut connaître des avancées mais également des ralentissements, voire des régressions⁴. Ces mutations peuvent aussi provenir de la concurrence que ces projets de coopération ou intégration régionale se livrent entre eux, comme en témoigne l'analyse comparative des organisations régionales sur le continent africain (Communauté de développement d'Afrique australe [SADC], Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest [Cedeao/ECOWAS], Union africaine [UA])⁵, en Amérique latine (Marché commun du sud [MERCOSUR], Alliance du Pacifique [AP], Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique [ALBA])⁶ ou en Europe (Union européenne, Union eurasiatique)⁷.

Cette rivalité ne se manifeste pas uniquement entre projets régionaux relevant d'un même continent. Dans le contexte du décentrage du pouvoir mondial et de la multipolarisation croissante des rapports de force internationaux encouragés par l'essor des

³ Marchand, M., Boás, M., et Shaw, T. M., « The Political Economy of Regionalisms », in *Third World Quarterly*, 20, 5, pp. 897-910.

⁴ Chenou, J.-M., « Études régionales. Relations internationales et nouveau régionalisme », in Battistella, D., *Relations internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipses, pp. 339-356.

⁵ Bach, C. D., *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 1998, 316 p. ; Fau-Nougaret, M. (coord.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, 456 p.

⁶ Santander, S., « El "giro a la izquierda" en América Latina : Fragmentación y recomposición de la geopolítica regional », *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 4, 7, 2009, pp. 17-38 ; Shifter, M., « The Shifting Landscape of Latin American Regionalism », *Current History*, 111, 742, février 2012.

⁷ Vilpišauskas, R., Ališauskas, R., Kasčiūnas, L., Dambrauskaitė, Z., Sinica, V., Levchenko, I., Chirila, V., « Eurasian Union : a Challenge for the European Union and Eastern Partnership Countries », *Eastern Europe Studies Center*, 19 décembre 2012, 53 p. ; Cadier, D., « Eastern Partnership vs Eurasian Union ? The EU-Russia Competition in the Shared Neighbourhood and the Ukraine Crisis », *Global politics*, 5, 1, 2014, pp. 76-85.

puissances dites « émergentes »⁸ (Afrique du Sud, Chine, Brésil, Inde, Russie ou Turquie) ainsi que de la crise combinée des organisations multilatérales – telles que l’Organisation mondiale du commerce [OMC]⁹ – et du leadership mondial¹⁰, une concurrence se dessine entre projets régionaux issus de continents différents pour façonner à leur image les normes et les règles de la gouvernance politique et économique mondiale.

Les États-Unis sont engagés dans la négociation de « mégablocs » régionaux visant à rapprocher les Amériques de l’Asie-Pacifique et de l’Europe avec respectivement le Partenariat transpacifique (TPP)¹¹ et le Partenariat transatlantique de commerce et d’investissement (TTIP)¹². L’Union européenne et ses États membres, engagés dans les tractations pour le partenariat transatlantique, cherchent également à faire avancer des associations de groupe à groupe régionale (MERCOSUR, ASEAN) ou transcontinentales comme celles engagées avec la Communauté des États d’Amérique latine et des Caraïbes (CELAC) ou avec l’Asie à travers le Dialogue Asie-Europe (ASEM)¹³.

Les acteurs « émergents », comme la Chine ou la Russie, ne sont pas en reste dans cette course et n’hésitent pas à s’engager dans le déploiement de projets régionaux communs ou individuels. D’une part, ils encouragent ensemble l’essor de l’Organisation de coopération de Shanghai (OSC)¹⁴ en dotant ce projet non seulement d’une orientation sécuritaire, mais également économique, culturelle ou scientifique, et en déployant un dialogue avec toute une série d’États tiers. D’autre part, la Russie et la Chine imaginent, chacune de son côté, de nouveaux projets de coopération régionale.

⁸ Santander, S., *L’émergence de nouvelles puissances : vers un système multipolaire ?* Paris, Ellipses, 2009, 250 p. ; Santander, S., *Les puissances émergentes : un défi pour l’Europe ?* Paris, Ellipses, 2012, 384 p. ; Santander, S., *L’Afrique, nouveau terrain de jeu des puissances émergentes*, Paris, Karthala, 2014, 319 p.

⁹ De La Vega, X., « La crise des organisations internationales. FMI, Banque mondiale, OMC », *Sciences Humaines*, 197, 2008.

¹⁰ Gill, S., *Global Crises and the Crisis of Global Leadership*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, 346 p.

¹¹ *Transpacific Partnership*.

¹² *Transatlantic Trade and Investment Partnership*.

¹³ Hänggi, H., Roloff, R., et Rüländ, J., *Interregionalism and International Relations*, New York, Routledge, 2006 ; Söderbaum, F. et Van Langenhove, L., *The EU as a Global Player*, Londres, Routledge, 2006. Telò, M., Fawcett, L. et Ponjaert, F., *Interregionalism and the European Union. A post-Revisionist Approach to Europe’s Place in a Changing World*, Londres, Ashgate, 2015, 486 p.

¹⁴ CFR, « The Shanghai Cooperation Organization », *CFR Backgrounders*, 14 octobre 2015.

Moscou s'engage dans l'élaboration de l'Union économique eurasiatique avec des pays de l'ancien bloc soviétique afin de concurrencer l'Union européenne et de s'affirmer face aux États-Unis.

Pour sa part, Pékin manœuvre pour aménager un nouvel ordre économique et politique asiatique, nourrissant ainsi ses grands desseins de remodelage de la géographie du commerce mondial en proposant une « nouvelle route de la soie » et « une route de la soie maritime du XXI^e siècle » (OBOR : « *one belt, one road* »)¹⁵. La première doit relier la Chine à l'Europe par voie ferroviaire et la deuxième vise à créer une zone économique qui connecterait l'Asie du Sud-est à la Méditerranée en passant par l'océan Indien, le Golfe et le canal de Suez¹⁶. Ces initiatives ambitionnent de concurrencer les projets régionaux et transrégionaux américains (TTIP et TPP) desquels la Chine a volontairement été exclue.

Pour créer cette grande « ceinture économique », les autorités chinoises comptent sur une enveloppe de 40 milliards de dollars. Ce montant doit permettre à la Chine de financer la construction de nombreuses infrastructures et des voies de communication : routes, ports, ponts ou chemins de fer. Pékin et Washington semblent engagés dans une compétition pour assumer un rôle de *rule-maker* international¹⁷ comme en témoigne la déclaration d'Obama suite à la conclusion des négociations sur le TPP en octobre 2015 : « Nous ne pouvons pas permettre à des pays comme la Chine de dicter les règles du commerce international. Ce sont nous qui devons écrire ces règles »¹⁸.

La rivalité entre ces mégaprojets de coopération régionaux, interrégionaux ou transrégionaux se manifeste dans le fait que ces initiatives divergent et véhiculent des normes et modèles de société différents. Certains de ces projets mettent plutôt l'accent sur la libéralisation du marché, encouragent la dérégulation, la privatisation, le déploiement des entreprises privées ainsi que sur toute une série de normes se rapportant aux investissements, aux services, aux marchés publics et à la propriété intellectuelle (TPP, TTIP, Alliance du Pacifique). Par contre, d'autres initiatives – comme celle d'« une ceinture, une route » – tendent

¹⁵ Le nom officiel du projet est « une ceinture, une route » : MFARRC, « Construire ensemble la Ceinture économique de la Route de la Soie et la Route de la Soie maritime du XXI^e siècle – Perspectives et actions », *Ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine*, 28 mars 2015.

¹⁶ Tiezzi, S., « China Pushes “Maritime Silk Road” in South, Southeast Asia », *The Diplomat*, 17 septembre 2014 ; Danjou, F., « Nouvelles “Routes de la soie” et stratégies indirectes chinoises », *QuestionChine.Net*, 25 décembre 2014.

¹⁷ Santander, S., « L'administration Obama, a-t-elle (vraiment) navigué à vue sur la scène mondiale ? », *Recherches internationales*, 2016.

¹⁸ Obama, B., « Statement by the President on the Trans-Pacific Partnership », *The White House*, 5 octobre 2015.

plutôt à valoriser le pouvoir de l'État et des grands groupes publics, la vente et le transport des sources d'énergie, ou la construction de grandes infrastructures¹⁹.

La question qui anime la présente recherche est la suivante : les structures régionales, interrégionales et transrégionales émergentes constituent-elles un mode d'organisation des relations internationales et, partant, un vecteur de structuration de la gouvernance mondiale ou forment-elles des canaux d'exacerbation de la compétition internationale et, partant, de fragmentation du monde ?

Le présent ouvrage regroupe des contributions de chercheurs africains, asiatiques, européens, latino-américains et nord-américains de renom. Il se compose de six parties principales, elles-mêmes divisées en plusieurs chapitres. Mais ces six parties sont précédées d'une contribution qui se penche sur la place des organisations régionales dans la gouvernance mondiale et sur leur reconnaissance par les instances multilatérales universelles, telles que l'Organisation mondiale du commerce et l'Organisation des nations unies.

La première de ces parties traite des dynamiques de réorganisation de l'Asie, et plus spécifiquement de trois initiatives régionales qui structurent les relations asiatiques, à savoir l'Association du sud-asiatique pour la coopération régionale, l'Association des nations d'Asie du Sud-est ainsi que l'OSC. La deuxième partie aborde les Amériques et présente trois contributions qui saisissent la recomposition des organisations régionales en cours à l'heure où le continent se fragmente et s'hétéroclite davantage sur le plan politique. Le continent fait l'objet de stratégies différentes de projection internationale. Alors que certains de ses acteurs et organisations s'inscrivent dans la mondialisation libérale et préconisent un virage vers l'Asie-Pacifique sans pour autant délaisser les relations avec les États-Unis, d'autres recommandent le développement d'une stratégie centrée davantage sur le continent latino-américain. Pour leur part, les États-Unis cherchent à s'appuyer sur les États et organisations d'Amérique latine qui sont tournés sur la mondialisation afin de déployer leurs desseins de « mégablocs » régionaux, tels que le projet du partenariat transpacifique (TPP). La troisième partie s'intéresse à l'apport de l'Afrique au développement du régionalisme et se compose de trois études. Celles-ci constatent que, malgré le volontarisme africain en la matière, l'Afrique peine à faire du régionalisme un levier d'autonomisation. Non seulement une dépendance persiste par rapport aux puissances extérieures (traditionnelles et émergentes) mais, en outre,

¹⁹ Tricks, H., « The Pacific Age : Special Report », *The Economist*, 15 au 21 novembre 2014, pp. 3-16 ; Ye, M., « China's Silk Road Strategy », *Foreign Policy*, 10 novembre 2014.

le fonctionnement et la crédibilité des organisations régionales tendent à souffrir des chevauchements et appartenances multiples des États africains. Selon ces études, cette situation restreint considérablement les possibilités des autorités africaines de prendre activement part au débat sur la structuration du monde en mégablocs régionaux. Les quatrième et cinquième parties se penchent sur le projet européen qu'elle décline à travers six contributions. Celles-ci s'intéressent tant à l'étude des dynamiques internes du projet européen qu'à sa place comme acteur sur la scène internationale. L'image de l'UE en son sein et à l'extérieure se trouve aujourd'hui affaiblie du fait des crises migratoire, énergétique, économique ou sociale qui l'affectent. La place de l'État dans la décision politique européenne est revalorisée et la conduite des politiques publiques au niveau national de plus en plus encouragée. Toutefois, les imbrications et interdépendances des sociétés nationales d'Europe continuent d'agir dans le sens d'une délégation de compétences au niveau supranational. L'UE est dès lors tiraillée entre une logique de politisation grandissante et celle d'une poursuite du renforcement des instances communautaires indépendantes ; raison pour laquelle l'évolution du projet européen se démarque par son caractère sinueux. L'Europe communautaire confirme également qu'elle se construit dans les crises et qu'elle demeure toujours capable d'exercer un attrait auprès de son voisinage et plus particulièrement dans les Balkans occidentaux en dépit du renforcement relatif de la présence et de l'influence turques dans la région, et de la volonté russe de coopter toute une série de pays du Caucase (Géorgie, Moldavie) et d'Europe orientale (Ukraine) en vue de galvaniser le projet d'Union eurasiatique. La sixième et dernière partie se penche plus spécifiquement sur le développement de projets dits de « méso-mondialisation » – tels que le Partenariat transpacifique, le Partenariat transatlantique, le projet chinois « une ceinture, une route », le Dialogue Europe-Asie et le partenariat stratégique UE/Amérique latine et Caraïbes – ainsi que sur la manière dont les organisations régionales s'emboîtent avec les organisations multilatérales existantes.