

LES NOUVEAUX PROCESSUS D'INTÉGRATION RÉGIONALE : VERS LA RESTAURATION D'UN "ORDRE" DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

Laurence JOURDAIN

Maître de Conférences à l'Université de Picardie Jules Verne

Dès le début des années 80, le paradigme de la "globalisation", véhiculé par des instances comme l'OCDE¹, prétendait rendre compte d'une mutation profonde de l'état du monde, marquée par l'interdépendance croissante des économies, la disparition des frontières nationales ou sectorielles et la diminution de la marge de manœuvre des Etats, sous l'effet conjugué de l'accélération du progrès technologique, de la réorientation de la stratégie des grandes firmes multinationales et des politiques de dérégulation adoptées par un certain nombre de gouvernements occidentaux. En partie favorisée par ce nouveau contexte mondial, la disparition de l'URSS et donc de l'ordre politico-stratégique bipolaire qui prévalait jusque là a provoqué une rupture encore plus radicale... D'où l'idée d'un "vide de puissance", d'un "déficit de régulation", d'un état de "désordre international". Mais cette période de "mutation" a aussi été marquée par un nouvel essor des processus d'intégration régionale en Europe, en Amérique et en Asie².

Plusieurs hypothèses ont été avancées pour expliquer la relation existant entre ces deux phénomènes. Face à l'étroitesse du cadre national et à la remise en cause des souverainetés étatiques, face au double défi de la globalisation et

1. Organisation de Coopération et de Développement Economiques.

2. Sur cette question, voir par exemple Badie (B.) et Smouts (M.-C.), *Le retournement du monde*, Dalloz / Presses de la FNSP, 1995, Dolffus (O.), *La nouvelle carte du monde*, PUF, 1995, ou encore "Ordre et désordre dans le monde", *Cahiers français*, n° 263, octobre-décembre 1993.

des replis identitaires, face à la multiplication des foyers de tension et à l'impuissance des grandes organisations intergouvernementales "universelles", l'échelon régional pourrait notamment constituer le cadre de régulation le plus adéquat, soit en permettant d'accompagner et d'amortir des mutations considérées comme inéluctables, soit en permettant d'y résister et d'emprunter une voie alternative :

*"N'y aurait-il plus d'autre choix qu'entre une mondialisation conduisant progressivement, du fait du poids économique et culturel écrasant des Etats-Unis, à l'américanisation de l'univers, et une prolifération de conflits locaux suicidaires ? (...) Si les regroupements régionaux se multiplient ces temps-ci, n'est-ce pas parce qu'ils fournissent une porte de sortie, et probablement la seule concevable, à ce dilemme ?"*³

Mais les nouvelles régionalisations peuvent-elles réellement être interprétées comme des "remèdes" à ce qu'on identifie comme un état de "désordre" ? Exercent-elles une fonction de stabilisation, contribuant à rendre les relations internationales plus sûres, ou au moins plus prévisibles ? Engendrent-elles de nouvelles règles susceptibles de s'imposer à tous les acteurs ? Et, au bout du compte, permettent-elles de rendre le monde plus intelligible pour l'analyste ?

I - UNE NOUVELLE FORME D'INTÉGRATION ?

Il importe tout d'abord de préciser ce qu'on désigne communément par "nouvelles régionalisations"...

En Europe et en Amérique, les tentatives d'intégration régionale n'ont en effet rien de "nouveau". Et pourtant elles ont acquis récemment une autre dimension. Sur le vieux Continent, on peut songer à l'adoption de l'Acte unique (en 1986) puis du traité sur l'Union européenne (en 1992) ; au delà du cadre communautaire, il faut également évoquer les tentatives pour redéfinir le rôle et la composition des différentes organisations européennes. Outre-Atlantique, "l'Initiative pour les Amériques", lancée en 1990 par Georges Bush et orientée vers la création à moyen terme d'une "vaste zone de libre-échange de l'Alaska à la Terre de feu", a marqué un tournant. Cette "initiative" a commencé à se concrétiser le 1er janvier 1994, avec l'entrée en vigueur de l'Accord de Libre-Echange nord-américain (ALENA) entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique⁴. Elle a également rencontré un écho lors du "Sommet des Amériques", organisé à Miami en décembre 1994, puisque les représentants de tous les Etats du continent (Cuba excepté) se sont engagés à mettre en

3. Fontaine (A.), "Faire face à la mondialisation", *Le Monde*, 21/2/96.

4. L'Accord prévoit l'élimination progressive de toutes les restrictions au commerce et à l'investissement entre les Etats signataires, avec des mécanismes de sanction très contraignants en cas de non-respect.

place une zone de libre-échange d'ici l'an 2005⁵. "L'initiative pour les Amériques" et l'ALENA ont par ailleurs engendré un phénomène de contagion et de réaction, en incitant plusieurs pays à passer de leur côté des accords plus restreints : l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay ont créé en mars 1991 un "Marché Commun du Cône Sud" (le MERCOSUR⁶) ; un accord de libre-échange entre la Colombie, le Venezuela et le Mexique (le "Groupe des Trois") est entré en vigueur en janvier 1996 ; en mars, les Etats membres du Groupe Andin (Bolivie, Colombie, Equateur, Venezuela, Pérou) ont à leur tour décidé de constituer un système d'intégration sur le modèle de la Communauté européenne...

En Asie, l'intégration régionale représente en revanche une tendance relativement inédite. Jusqu'à une date récente, le continent asiatique n'avait connu que quelques rares expériences, éphémères ou très informelles, d'organisation multilatérale. Mais avec la fin de la guerre froide et le règlement du conflit cambodgien, une nouvelle orientation semble s'être dessinée. L'Association des Nations du sud-est Asiatique (ASEAN), créée en 1967 et dotée d'une structure très souple pour permettre une coopération et une concertation minimales entre l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et Brunei⁷, a commencé à réorienter ses priorités : en 1992, les six Etats membres ont décidé de créer une zone de libre-échange (l'AFTA)⁸ et de mettre en place un Forum régional de concertation politique et stratégique (le FRA) ; pendant l'été 1995, l'organisation a également pris une nouvelle dimension en s'élargissant au Vietnam⁹. Enfin, les membres de l'ASEAN se sont associés à un forum de "Coopération Economique Asie-Pacifique" (l'APEC), créé en 1989 à l'initiative de l'Australie.

Ces trois expériences d'intégration régionale possèdent au moins deux traits communs :

- Elles s'écartent toutes de la logique intergouvernementale autant que de la logique "fédéraliste" classique, pour s'inscrire dans une perspective plus pragmatique, plus libérale et plus "fonctionnelle" : si les objectifs politiques et stratégiques restent présents, l'intégration doit s'amorcer d'abord sur le terrain économique ; il s'agit de former des marchés plus vastes que les marchés nationaux, de rechercher une convergence en matière de normes ou de réglementations, de stimuler les exportations et de peser d'un poids accru dans les

5. Cet engagement a été confirmé récemment lors de la réunion de Carthagène des 20 et 21 mars 1996.

6. L'accord fondateur du MERCOSUR est entré en vigueur le 1er janvier 1995. Les Etats membres se sont engagés à supprimer leurs droits de douane respectifs et à adopter un tarif extérieur commun, ainsi qu'à coordonner leurs politiques économiques et à harmoniser leurs législations nationales.

7. Le Sultanat n'a toutefois rejoint l'organisation qu'en 1984, date de son indépendance.

8. L'AFTA devrait être mise en place avant l'an 2008, voire en 2003.

9. Aujourd'hui, le Laos, le Cambodge et la Birmanie sont à leur tour candidats à l'adhésion.

négociations internationales ; mais il s'agit surtout d'inciter les acteurs non-étatiques (notamment les entreprises) à établir entre eux des relations concrètes. Il y a donc une reconnaissance de l'importance des relations "transnationales", à côté des mécanismes proprement institutionnels.

- Par ailleurs, on assiste à l'émergence de ce que plusieurs analystes ont appelé un "régionalisme sans région". Le terme de "région", conçu à l'échelon international, n'a certes jamais été précis : on considère généralement comme "régionales" les organisations qui n'ont pas vocation à accueillir l'ensemble des Etats de la planète, mais qui regroupent des entités unies par leur proximité géographique, voire par des liens de solidarité politiques, économiques ou culturels. Le facteur géographique n'a donc jamais été exclusif : le précédent de l'Organisation de la Conférence Islamique (créée en 1971) en atteste. Mais la "région" se définit au moins négativement, par opposition au concept d'"universalité". Or les nouvelles structures "régionales" ne se fondent apparemment sur aucun critère précis, si ce n'est l'adhésion aux principes du libéralisme économique. Même l'Europe communautaire est aujourd'hui amenée à repenser son avenir face à la pression des demandes extérieures, tandis que l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et le Conseil de l'Europe s'ouvrent à la fois vers l'Est et vers l'Atlantique¹⁰. Le concept de "région" devient encore plus indéfinissable dans le cas de l'Asie du sud-est ou du Pacifique : l'ASEAN a admis comme "observateurs", comme "invités" ou comme "partenaires" d'autres pays asiatiques¹¹, mais aussi la Russie, les Etats-Unis, le Canada et les membres de l'Union européenne, qui participent tous en tant que tels à son "Forum régional" ; l'APEC quant à elle a accepté la demande d'adhésion du Mexique et du Chili¹².

On observe donc l'essor une nouvelle forme d'intégration régionale, qui semble aller de pair avec la disparition d'un certain ordre international. Mais ce nouveau modèle est-il réellement adapté aux mutations en cours ?

II - UN RENFORCEMENT DES IDENTITÉS RÉGIONALES ?

On peut se demander dans un premier temps si un nouvel "ordre" s'impose à l'intérieur même de chacun des ensembles régionaux considérés : dans quelle mesure voit-on émerger de nouvelles identités, de nouvelles solidarités ou de nouvelles allégeances, susceptibles de transcender les cadres nationaux et désamorcer les tensions locales ? En d'autres termes, qu'est-ce qui fonde l'unité de ces ensembles ? Qu'est-ce qui les fait exister ?

10. Les Etats-Unis et le Canada sont membres de l'OSCE (à laquelle participent également la quasi-totalité des pays issus de l'ex-URSS). Les Etats-Unis ont par ailleurs été admis comme observateurs au Conseil de l'Europe ; le Japon et le Canada revendiquent le même statut.

11. Parmi lesquels on peut citer la Chine, le Japon ou la Corée du Sud...

12. L'APEC réunit par ailleurs les Etats membres de l'ASEAN, la Chine, Hong-Kong, Taiwan, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, la Nouvelle Zélande, la Papouasie-Nouvelle Guinée, les Etats-Unis et le Canada.

La réponse est loin d'être claire dans le cas de l'Asie. Le processus d'intégration en cours permet surtout d'offrir un cadre institutionnel pour développer des relations transnationales et des échanges commerciaux préexistants. Il matérialise somme toute le commun attachement de quelques pays voisins à forte croissance économique aux lois du marché et du capitalisme international.

A l'origine, on peut aussi évoquer une peur partagée du communisme. L'ASEAN a en effet été fondée dans un contexte régional très troublé par cinq Etats pro-occidentaux, en réaction à ce qu'ils percevaient comme une menace chinoise ou vietnamienne¹³ ; l'organisation s'est également présentée comme une alliance de régimes autoritaires soucieux d'endiguer leurs mouvements révolutionnaires internes. Dans les années 70, les stratégies nationales ont toutefois commencé à évoluer : avec la défaite américaine au Vietnam et la rupture sino-soviétique, les membres de l'ASEAN ont adopté une attitude plus pragmatique, en normalisant leurs relations avec Pékin ou en plaidant pour une "neutralisation" de la région. Dès lors, *"puisque la sécurité ne se (concevait) plus en termes purement militaires, la croissance économique (allait être) considérée par l'ASEAN comme la meilleure défense contre les mouvements révolutionnaires de l'intérieur"*¹⁴.

A l'heure actuelle, le processus d'intégration constitue de toute évidence une réponse aux enjeux de la compétition économique mondiale, en même temps qu'une tentative pour exorciser des menaces de conflit persistantes. L'Est asiatique reste en effet un foyer de tensions : aux revendications territoriales de Pékin (récemment confirmées par les manœuvres chinoises dans le détroit de Formose) et aux incertitudes liées à l'évolution politique et stratégique de la Corée du Nord, s'ajoute la peur d'un réveil de l'impérialisme japonais¹⁵. Mais l'ASEAN reste déséquilibrée par l'absence des principales puissances de la zone et par la faiblesse de la coopération régionale en matière de sécurité : les contours du FRA semblent trop larges pour que les notions d' "intérêt commun" ou de "sécurité collective" puissent y trouver une signification concrète ; ce constat s'applique *a fortiori* au cas de l'APEC, que ses membres ont d'ailleurs renoncé à doter d'une dimension politique et stratégique.

13. C'est d'ailleurs une inquiétude comparable qui explique les toutes premières tentatives d'organisation asiatiques, notamment la mise en place de l'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (OTASE), qui fut conçue en 1954 sous l'impulsion des Etats-Unis comme un "périmètre de défense" contre la Chine et l'URSS, mais qui a disparu par la suite sans avoir vraiment fonctionné.

14. ... Pour reprendre les termes de Cao Huy Thuan, "Tendances actuelles dans les relations internationales en Asie du Sud-Est", *Publications de la Faculté de droit et des sciences politiques et sociales d'Amiens*, PUF, 1976, p. 90.

15. Dans son communiqué du 21 juillet 1996, publié à l'issue de sa Conférence ministérielle annuelle, l'ASEAN a d'ailleurs évoqué l'existence de tensions et de vieilles querelles "qui pourraient dégénérer en conflits susceptibles de menacer la stabilité régionale et internationale".

De façon plus générale, rien ne nous permet de parler de l'essor d'une identité, d'une solidarité ou d'un projet politique est-asiatiques. Mosaïque d'ethnies, de religions et de cultures, la région n'est nullement à l'abri d'un réveil des mouvements identitaires et des conflits à base ethnique ou religieuse¹⁶. D'autre part, le mouvement de démocratisation récemment amorcé reste très relatif : si l'évolution du régime philippin peut pour l'instant justifier un certain optimisme, l'Indonésie reste soumise à un régime autoritaire, fondé sur la censure et la répression¹⁷. Enfin la dynamique d'intégration en cours ne fait pas l'objet d'une perception univoque de la part des gouvernants impliqués¹⁸.

La situation américaine se présente sous un angle très différent, dans la mesure où l'idée d'intégration trouve ses racines dans un véritable projet politique, ou plutôt dans la superposition de deux projets politiques opposés. Le rêve de Simon Bolivar (rassembler dans une grande fédération tous les Etats libérés de la colonisation) a certes été brouillé et détourné dès la première Conférence panaméricaine, organisée sous l'impulsion des Etats-Unis à Washington, en 1889. Par la suite, la "défense de la démocratie représentative" (inscrite dans les objectifs de l'Organisation des Etats américains — OEA — en 1948) et la "lutte contre l'ingérence du communisme international" (retenue également comme priorité à partir de la Conférence de Caracas de 1954) ont tenu lieu de projet politique commun pendant plusieurs décennies. Mais la revendication d'une spécificité latino-américaine, d'une appartenance au "tiers-monde" et d'une forme de développement économique autonome n'ont jamais disparu.

Aujourd'hui, l'intégration américaine se développe face à la concurrence économique européenne et asiatique. Projection de la vision du monde de "l'après-guerre froide" défendue par les Etats Unis, elle leur permet également d'affirmer leur leadership sur le continent, tandis que les élites économiques et politiques latino-américaines, soucieuses ne pas être "laissées à l'écart", cherchent à s'adapter aux mutations du système international et à consolider les réformes néolibérales amorcées au cours des années 80.

Mais l'intégration américaine reste foncièrement déséquilibrée. Parce qu'elle unit deux pays industrialisés du "Nord" (dont une superpuissance mondiale) à un Etat "périphérique" montrant des signes d'instabilité économique

16. Il faut en effet rappeler l'existence, au sein de la plupart des pays concernés, d'un grand nombre de minorités nationales et religieuses, voire la survie (notamment aux Philippines) de mouvements insurrectionnels.

17. Le type de "démocratie" mis en œuvre en Malaisie, à Singapour et *a fortiori* dans le Sultanat de Brunei, pourrait également prêter à discussion.

18. L'ouverture "trans-Pacifique" du FRA et de l'APEC est par exemple contestée par le Premier Ministre malais, Datuk Seri Mahathir, qui a formulé le contre-projet d'un "groupe-ment économique de l'Asie du Sud-Est", élargi à toute la partie orientale du continent mais excluant les pays "blancs".

et politique¹⁹, l'ALENA peut être considéré comme une monstruosité. L'Accord ne fait d'ailleurs pas l'objet d'un consensus, mais continue de susciter des controverses au sein des pays signataires. Le refus qui s'est exprimé au Mexique avec l'insurrection zapatiste ne peut en l'occurrence être assimilé à un simple "repli identitaire". Et aux États-Unis, les intérêts syndicaux, régionaux et agricoles se sont associés aux représentants d'association de consommateurs ou de défense de l'environnement dans une vaste campagne contre la ratification du traité.

Le succès du MERCOSUR reste quant à lui très ambigu. Amorcée en 1986 par un "programme de coopération et d'intégration" bilatéral entre l'Argentine et le Brésil, cette initiative se présentait au départ comme un fruit des processus de démocratisation en cours et comme une réaction contre l'ALENA ; l'influence des modèles de développement d'inspiration keynésienne, précédemment dominants et fondés sur les théories de la CEPAL²⁰, était encore sensible. Très vite (sous l'impulsion notamment des Président Carlos Menem et Fernando Collor), le projet a changé de nature : désormais axé sur l'ouverture aux marchés internationaux, le MERCOSUR est également devenu une sorte de "salle d'attente" de l'ALENA. Les ambiguïtés demeurent toutefois : tout en participant aux négociations relatives à la "zone de libre-échange trans-américaine" proposée par les États Unis, les pays du Cône Sud s'efforcent d'équilibrer leurs alliances en jouant au besoin la carte européenne ; les réticences exprimées par Washington et le report des négociations relatives à l'élargissement de l'ALENA ont d'autre part conduit les principaux candidats à réorienter leurs priorités²¹.

Face à l'ambiguïté et aux déséquilibres qui caractérisent les "régionalisations" américaine et asiatique, le processus de construction européenne est indéniablement le plus harmonieux, ne serait-ce que parce qu'il ne dépend pas de l'action d'une puissance dominante (en dépit des problèmes de cohésion internes et de la crainte exprimée par certains d'une "hégémonie française" ou d'un "expansionnisme allemand"). En outre, l'idée d'unité européenne s'enracine dans une longue tradition de philosophie politique et ne peut être dissociée de l'ensemble des doctrines ou des utopies qui l'ont fait naître : l'Europe a d'abord été pensée par des auteurs aussi divers qu'Emmanuel Kant, Claude-Henri de Saint-Simon, Victor Hugo, Pierre-Joseph Proudhon ou Léon Trotsky, avant d'être réactivée par les fédéralistes de l'après-guerre²²

19. La décomposition du système mexicain semble avoir atteint son paroxysme en 1994-1995, avec l'assassinat successif du candidat aux présidentielles et du Secrétaire général du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI, au pouvoir depuis 1929), avec l'implication de plusieurs personnalités politiques dans des scandales liés au trafic de drogue, ou encore avec la crise économique et monétaire consécutive à la dévaluation du peso.

20. Commission Economique pour l'Amérique Latine.

21. Voir par exemple l'accord de libre-échange passé entre le MERCOSUR, la Bolivie et le Chili le 25 juin 1996.

22. Voir notamment Spinelli (A.) et Rossi (E.), *Problema de la federazione europea*, 1944, ou de Rougemont (D.), *L'Europe en jeu*, 1948.

et de s'incarner dans le Conseil de l'Europe puis, cette fois sous l'influence dominante des "néo-fonctionnalistes"²³, dans les Communautés européennes. Par-delà la diversité des doctrines et des théories, l'unité européenne a toujours été étroitement associée à l'idéal de paix, même si le processus d'intégration ne s'est vraiment engagé et développé que sur la mobilisation d'un sentiment de peur (face au spectre d'une nouvelle guerre entre Européens, face à la menace politico-militaire soviétique, puis face à la concurrence technologique et économiques des Etats-Unis et du Japon).

A l'heure actuelle, le projet politique européen semble dilué et plus incertain ; le visage de "l'ennemi" et la menace extérieure sont brouillés. En dépit de la longue expérience de coopération et d'intégration dont elle bénéficie, et en dépit des ambitions qu'elle affiche, l'Union européenne traverse une période de remise en cause, qui concerne aussi bien l'objectif d'une monnaie unique d'ici la fin du siècle que le fonctionnement des institutions ou l'articulation entre les objectifs économiques, sociaux et politiques. Mais le défi majeur tient manifestement à la perspective de l'élargissement et à la demande extérieure des pays d'Europe centrale et orientale. L'Europe ne se présente donc pas comme un ensemble parfaitement stable. Et le processus d'intégration n'emprunte pas la voie annoncée par les néo-fonctionnalistes : l'"effet d'engrenage" et l'extension progressive des compétences vers le domaine politique, la recomposition des identités et le transfert d'allégeances trouvent leurs limites.

III - UN EFFET STABILISATEUR A L'ÉCHELON INTERNATIONAL ?

Derrière l'expression consacrée de "nouvelles régionalisations", on observe en somme des phénomènes dont la signification est difficilement comparable ; on constate surtout qu'aucun des ensembles régionaux considérés n'est vraiment homogène. Il semble dès lors hasardeux de chercher à déterminer dans quelle mesure et surtout de quelle façon ces "nouvelles régionalisations" peuvent contribuer à introduire à l'échelon international global une forme d'ordre, de régulation ou de stabilité...

Peut-on par exemple considérer que les différentes constructions régionales constituent le socle d'une intégration universelle ?

Un tel schéma présente l'intérêt de renvoyer tout à la fois au concept de "cité mondiale" hérité des penseurs du Moyen Age ou des jusnaturalistes du XVI^e siècle²⁴, aux premières utopies fédérales et au projet de "paix perpétuel-

23. Voir en particulier Haas (E.), *The uniting of Europe : political, social and economic forces, 1950-1957*, Stanford University Press, 1958 et *Beyond the Nation-State : fonctionnalism and international organization*, Stanford University Press, 1964.

24. Voir par exemple les œuvres de saint Augustin, saint Thomas d'Aquin, ou de Francisco de Vittoria.

le" défini par Kant²⁵. Il pourrait aussi s'agir du dernier avatar de la notion de "nouvel ordre mondial" esquissée par Michaël Gorbatchev devant la CSCE en novembre 1990²⁶ et lancée par Georges Bush dans son message au Congrès de janvier 1991²⁷ : la "paix par le commerce", médiatisée par les organisations régionales, pourrait remplacer la "paix par le droit" arbitrée par les Nations Unies. De fait, l'idée selon laquelle la "régionalisation" constituerait une étape vers l'universel semble étayée par le projet de "zone de libre-échange trans-Pacifique" (retenue par le sommet de l'APEC de novembre 1994) ou par celui d'une "zone de libre-échange trans-Atlantique" (plus controversé mais actuellement appuyé par les Etats Unis et plusieurs pays membres de l'Union européenne, notamment depuis le sommet de Madrid de décembre 1995).

Néanmoins, "l'ordre international" ne semble pas assuré pour autant, parce que les différents ensembles régionaux continuent de s'opposer dans leur interprétation du "libéralisme économique"²⁸ et surtout parce qu'il leur manque les moyens et la volonté commune nécessaires dans le domaine du maintien de la paix. L'expérience bosniaque a par exemple démontré l'impuissance des organisations régionales européennes et l'étendue des désaccords entre Etats membres en matière de politique étrangère ; elle a également mis en évidence le rôle décisif que pouvait jouer le gouvernement d'un Etat puissant, à condition que ses dirigeants aient besoin d'un succès diplomatique pour renforcer leur crédibilité dans un contexte intérieur difficile. Il est enfin impossible de parler d'universalité, dans la mesure où cette nouvelle architecture conserve ses "laissés pour compte", en marge des trois grands pôles régionaux en formation (notamment sur le continent africain), mais aussi à l'intérieur de chacun d'entre-eux.

Dans ce cas, ne faut-il pas plutôt considérer qu'un ordre "tripolaire" se dessine sur les décombres du vieil ordre "bipolaire"?

25. Voir Kant (E.), *Vers la paix perpétuelle, essai philosophique*, 1795, rééd. PUF, 1958.

26. Le Chef d'Etat soviétique envisageait alors l'avènement d'un "ordre mondial plus sûr et plus civilisé, fondé non sur la force armée mais sur le dialogue entre égaux, l'équilibre des intérêts, l'harmonie entre souveraineté et intégrité de l'humanité".

27. Une dizaine de jours après le début de la guerre du Golfe, le Président américain exposait en effet sa conception du monde de "l'après-guerre froide" : "ce qui est en jeu, c'est plus qu'un petit pays, c'est une grande idée, un nouvel ordre mondial, où les différentes nations se rassemblent autour d'une cause commune, afin de réaliser les aspirations universelles de l'homme (la paix, la sécurité, la liberté et la primauté du droit)".

28. Le conflit qui oppose aujourd'hui les Etats-Unis à leurs partenaires européens, canadiens ou latino-américains au sujet de la loi Helms-Burton du 12 mars 1996 (destinée à étendre l'embargo contre Cuba au détriment des compagnies étrangères, mais dénoncée comme contraire aux principes fondateurs de l'Organisation Mondiale du Commerce ou de l'ALENA) est révélatrice de ces différences d'intérêts ou de perceptions. Le désaccord persistant entre pays asiatiques et occidentaux quant à l'opportunité d'inclure dans les règles du commerce international une "clause sociale", ravivé lors de la dernière réunion du FRA à Djakarta (le 23 juillet 1996), constitue à fortiori un obstacle à l'avènement d'un "ordre économique universel".

Cette analyse a rencontré un certain succès au début des années 90 et reste aujourd'hui très médiatique : la presse française n'hésite pas à évoquer un "triangle américano-asiatico-européen" sur lequel "se bâtira le monde du XXI^e siècle"... L'hypothèse est tentante. Elle permet ici encore de revenir à des schémas familiers, ou tout du moins de les transposer dans le contexte actuel. On retrouve en effet le concept d'équilibre des puissances forgé au XVIII^e siècle par le britannique David Hume²⁹ et repris plus récemment par les représentants de l'école "réaliste" des relations internationales. Ensuite, l'idée d'un ordre "tripolaire" est donc au moins aussi rassurante que celle d'un ordre "bipolaire", puisqu'on peut s'attendre à ce que les ensembles régionaux nouent des alliances pour empêcher la domination de l'un d'entre eux. L'actualité récente semble d'ailleurs confirmer ce schéma : l'amorce d'un dialogue euro-asiatique, à l'occasion du sommet de Bangkok des 1er et 2 mars 1996, a par exemple permis l'affichage d'une volonté commune des Etats membres de l'Union européenne et de l'ASEAN³⁰ de contrer les visées hégémoniques américaines³¹.

Mais peut-on pour autant parler d'un "équilibre", c'est-à-dire (pour reprendre la définition physicienne) d'une situation d'interaction entre plusieurs forces égales qui s'annulent en s'opposant ?

En réalité, chacun des "pôles" régionaux considérés ne dispose pas de tous les attributs de la "puissance". L'intégration politique et militaire de l'ensemble européen et *a fortiori* de l'ensemble asiatique n'est pas à la mesure de leur force économique ; les Etats-Unis restent garants de la sécurité de l'Asie du sud-est et du Pacifique ; les Européens n'ont pas encore conçu d'alternative commune à l'OTAN³². Par ailleurs, la volonté de rapprochement euro-asiatique affichée à Bangkok ressemble plus pour l'instant à une manifestation symbolique qu'à une "Sainte-Alliance". Enfin, aucune des organisations régionales qui se construisent n'a les moyens de maîtriser l'ensemble des flux transnationaux et des menaces invoquées par leurs dirigeants (de la prolifération nucléaire aux trafics de drogue).

29. *On the balance of power*, 1757.

30. ... associés en l'occurrence à la Chine, au Japon et à la Corée du Sud.

31. On retrouve une même volonté affichée de défier le partenaire-adversaire américain lors de la visite du Premier Ministre chinois Li Peng en France, en avril 1996 : dans son intervention devant la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, Li Peng a d'ailleurs repris l'argumentation développée par Jacques Chirac à Bangkok, en invoquant l'évolution "multipolaire" des relations internationales et en dénonçant les prétentions américaines pour justifier les relations franco-chinoises ou euro-asiatiques.

32. Avec le compromis obtenu le 3 juin 1996 à l'issue du sommet de Berlin, la possibilité de mener des opérations européennes autonomes, sous l'égide de l'UEO (Union de l'Europe occidentale) et avec les moyens de l'OTAN, a certes été admise. S'il couronne les efforts entrepris par la France depuis la fin 1995, cet accord est toutefois dénoncé par plusieurs observateurs et analystes, parce qu'il laisse aux Etats Unis un "droit de veto" et qu'il pourrait compromettre à terme le projet d'une véritable "identité européenne de défense".

A ce stade, il est donc très difficile de vérifier l'hypothèse d'un effet "régulateur" ou "stabilisateur" des nouveaux processus d'intégration régionale ; ces phénomènes ne peuvent dès lors être analysés comme des remèdes à ce qu'on identifie comme un état de désordre international.

En revanche, le discours qui consiste à associer l'épouvantail du désordre au "moindre mal" de la régionalisation est d'une efficacité pratique indéniable : parce qu'il se place dans le domaine de l'inévitable et du nécessaire, il évacue toute subjectivité et tout arbitraire ; ce discours offre en outre un schéma explicatif clair, binaire et opératoire, face à un système international devenu plus opaque pour l'analyste.

Au bout du compte, le "désordre", perçu et construit comme une valeur négative (c'est-à-dire, en l'occurrence, comme la fin d'un ordre préexistant, ou comme la fin de l'illusion d'un ordre annoncé), tient surtout lieu d'alibi, de prétexte, au renforcement des constructions régionales, qui servent à leur tour à justifier des mesures nationales à fort potentiel conflictuel. La régionalisation, désormais présentée comme une source d'obligations consenties et comme un rempart face à l'anarchie mondiale, plus que comme un projet collectif positif, permet aux gouvernants des principaux pays industrialisés d'externaliser les contraintes de la décision politique³³.

33. Cet article a été rédigé en septembre 1996.