



La « centralité » de l'ASEAN : concept et mise en œuvre

Termsak Chalermpananupap

TRADUCTION **Cécile Tarpinian**

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2017/2 Été , PAGES 53 À 66

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365676830

DOI 10.3917/pe.172.0053

Date de mise en ligne : 12/06/2017

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-2-page-53?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2017-2-page-53?lang=fr).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La « centralité » de l'ASEAN : concept et mise en œuvre

Par **Termsak Chalermpanupap**

Termsak Chalermpanupap, docteur en science politique de l'université de la Nouvelle-Orléans, est chercheur à l'Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) Yusof Ishak de Singapour.

Traduit de l'anglais par Cécile Tarpinian.

Le concept de « centralité » de l'ASEAN a émergé il y a une dizaine d'années, alors que l'organisation semblait menacée par des projets concurrents. Différentes mesures ont été prises pour renforcer la solidité de l'Association mais sa pérennité n'est pas pour autant garantie. Elle souffre notamment d'un désintérêt des populations locales et d'un sous-financement chronique. Un nouveau traité de coopération politique permettrait de donner un second souffle à l'ASEAN.

politique étrangère

Il y a cinquante ans, alors que la guerre froide battait son plein et que les États-Unis s'enlisaient au Vietnam, l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande fondaient l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN). L'objectif de ces pays était de favoriser la coopération régionale en faveur de la coexistence pacifique et de créer un espace permettant de consolider les nations de la zone. Mais lorsque les ministres des Affaires étrangères des cinq États fondateurs ont publié la Déclaration de l'ASEAN¹ à Bangkok le 8 août 1967, la plupart des observateurs ne donnaient guère de temps à vivre à la nouvelle organisation. Contre toute attente, l'ASEAN a non seulement survécu, mais s'est étendue à dix pays membres et a acquis une reconnaissance internationale comme principale force de dialogue et de coopération en Asie du Sud-Est².

Fin 2015, les membres de l'Association ont entériné, au moins sur le papier, la création de la Communauté de l'ASEAN (*ASEAN Community* – AC). Ils cherchent désormais à renforcer la construction de la communauté

1. Pour tous les documents clés de l'ASEAN, voir le site du secrétariat de l'ASEAN à Djakarta, disponible sur : <www.asean.org>.

2. T. Chalermpanupap, « The Five Decades of ASEAN: The History of a Political Miracle », *The Diplomat*, 27 décembre 2016, disponible sur : <<http://thediplomat.com>>.

(*community-building*) d'ici 2025 à travers une nouvelle feuille de route plus ambitieuse. En 2017, l'ASEAN fête ses 50 ans sous la présidence des Philippines, dont le mot d'ordre pour l'organisation est : « Un partenariat pour le changement, l'engagement dans le monde » (*Partnering for Change, Engaging the World*).

Ces dernières années, l'ASEAN a été confrontée à la « montée en puissance pacifique » de la Chine et à la rivalité qui s'en est suivie entre Pékin et Washington, en particulier en mer de Chine du Sud. Lorsqu'ils agissent collectivement, les membres de l'ASEAN peuvent et doivent se déclarer pro-ASEAN sans prendre parti dans la compétition sino-américaine ; être pro-ASEAN c'est défendre la centralité de l'ASEAN en Asie du Sud-Est, et rechercher le *community-building* avec davantage de ressources propres et une volonté politique réelle.

La « centralité » de l'ASEAN : origine d'un concept

L'idée de centralité de l'ASEAN³ apparaît dans le discours des hauts responsables de l'Association en 2006, peu après le premier sommet de l'Asie de l'Est (*East Asia Summit* – EAS) qui s'est tenu à Kuala Lumpur le 14 décembre 2005. Une réunion spéciale des dirigeants de l'ASEAN a eu lieu à Nha Trang (Vietnam) du 30 juin au 1^{er} juillet 2006 pour échanger sur ce sujet.

Au départ, il s'agit surtout pour l'ASEAN d'accroître son efficacité à l'extérieur, et pour cela de s'assurer de l'intérêt et du soutien de ses partenaires pour tous les processus ouverts, comme l'EAS, le Forum régional de l'ASEAN (*ASEAN Regional Forum* – ARF) et l'ASEAN + 3. Cette ambition se manifeste dans l'article 41, paragraphe 3 de la charte de l'ASEAN : « L'ASEAN sera la principale force motrice dans les arrangements régionaux qu'elle lance, et elle maintiendra sa centralité dans la coopération régionale et la construction de la communauté. »

En juin 2008, deux événements alertent les capitales de l'ASEAN : l'Association serait-elle en train de perdre sa force d'attraction ? D'abord, le Premier ministre australien Kevin Rudd émet l'idée d'une nouvelle Communauté Asie-Pacifique (*Asia-Pacific Community* – APC),

3. L'article de T. Chalermpananupap, « Understanding the ASEAN Centrality Beyond 2015 » a été présenté à la « Conférence régionale sur le Cambodge et l'ASEAN : Opportunités et défis après 2015 », organisée par l'Institut cambodgien pour la coopération et la paix à Phnom Penh le 28 mars 2016. Voir sur : <www.cicp.org.kh>. Une version révisée de ce texte a été soumise à la relecture des participants à la conférence internationale de la Fondation Ditchley « L'ASEAN : la clé de l'avenir de l'Asie de l'Est ? », 13-15 octobre 2016.

qui laisserait l'ASEAN de côté. Selon lui, l'Australie serait un moteur de développement communautaire en Asie-Pacifique bien plus efficace que l'ASEAN.

Puis ce sont les ministres des Affaires étrangères de Chine, du Japon et de Corée du Sud qui décident d'élever leur niveau de coopération trilatérale par la création d'un sommet. Fukuoka accueille le premier sommet trilatéral en décembre 2008⁴. L'ASEAN peut dès lors craindre que Pékin, Tokyo et Séoul, s'ils réussissent à se rapprocher, ne perdent tout intérêt pour l'ASEAN + 3.

Les responsables de l'ASEAN se réunissent encore une fois à Manado (Indonésie) en mai 2009, pour parler de la centralité de l'Association. Par chance, l'APC de Kevin Rudd fait long feu, principalement parce que Canberra ne dispose pas de la crédibilité nécessaire pour réunir tous les acteurs clés de la région Asie-Pacifique, contrairement à l'ASEAN. Quant à la coopération Chine-Japon-Corée, elle a eu peu d'impact sur la collaboration avec l'ASEAN de ces pays « + 3 », qui ont participé aux discussions sur un Partenariat économique régional global (*Regional Comprehensive Economic Partnership* – RCEP⁵) proposé par l'ASEAN.

Les quatre ingrédients de la « centralité » de l'ASEAN

La « centralité » de l'ASEAN se compose de quatre éléments fondamentaux, dont le plus visible est le fait que l'organisation dirige et contrôle un nombre croissant d'engagements extérieurs. L'aspect le plus important de cette centralité réside dans l'ASEAN elle-même. Celle-ci s'efforce de consolider la communauté qu'elle représente et de lui conférer plus de poids dans tous les domaines : politique, sécuritaire, diplomatique, économique, socioculturel et fonctionnel. Le mode de fonctionnement de l'organisation est parfois désigné sous le nom de « méthode ASEAN » (*ASEAN way*), qui recouvre des principes fondamentaux et des modes opératoires normalisés⁶. Égalité souveraine, non-ingérence dans les affaires politiques intérieures, règlement pacifique des conflits, non-discrimination et bonne foi dans la coopération forment le noyau de principes de l'organisation.

4. En septembre 2011 a été établi à Séoul le secrétariat de coopération trilatérale. Des discussions officielles pour un accord de libre-échange Chine-Japon-Corée sont en cours, bien que le Japon ait rejoint le Partenariat Trans-Pacifique (TPP) conduit par les États-Unis.

5. Le RCEP s'appuie sur les accords de libre-échange de l'ASEAN avec la Chine, le Japon, la Corée, l'Australie et la Nouvelle-Zélande (ces deux derniers pays ayant signé un accord de libre-échange, le Closer Economic Relations) et l'Inde. Mais le RCEP a déjà failli à deux échéances, en 2015 et 2016. L'Indonésie représente l'ASEAN pour coordonner les discussions autour du RCEP.

6. T. Chalermpananupap, « Understanding the ASEAN Way », *2015 Journal of Diplomacy and Foreign Relations*, Institut malais pour la diplomatie et les relations extérieures, disponible sur : <www.ditchley.co.uk>.

Quant aux normes opérationnelles, elles recouvrent la présidence des réunions par le pays qui détient la présidence de l'ASEAN, le respect et le soutien accordés au président de l'Association, la prise de décision par consultation et consensus, et un niveau peu élevé d'institutionnalisation pour réduire les dépenses de fonctionnement.

Troisième aspect de la centralité de l'organisation, le cadre institutionnel fondé sur la charte de l'ASEAN. Quant au quatrième, le plus important bien que le moins visible, il renvoie à la volonté politique des dix États membres d'assumer une responsabilité partagée dans l'organisation, et de s'engager collectivement en faveur de la paix, de la sécurité et de la prospérité régionales.

La centralité de l'ASEAN dans les engagements extérieurs

La charte de l'ASEAN présente la centralité de l'Association comme un de ses principes pour les relations extérieures (article 2, paragraphe 2). Elle en appelle à une conduite active, efficace, constructive, non discriminatoire et prospective de tous les processus de dialogue et de coopération engagés par l'organisation : ASEAN + 1 avec chacun de ses 10 « partenaires de dialogue » (*Dialogue Partners*⁷) et les Nations unies, ASEAN + 3, Forum régional de l'ASEAN (*ASEAN Regional Forum* – ARF⁸), sommet d'Asie de l'Est (*East Asia Forum* – EAS⁹), réunion des ministres de la Défense (*ASEAN Defence Ministers's Meeting* – ADDM-Plus¹⁰) et Forum maritime élargi (*Expanded ASEAN Maritime Forum* – EAMF¹¹). Le pays membre de l'Association qui en a la présidence pour un an accueille et préside ces réunions. Tous les participants acceptent la « méthode ASEAN » de prise de décision par consultation et consensus. L'organisation peut légitimement s'affirmer comme le moteur de ces divers engagements : son leadership est le moins contestable, bien qu'il ne soit pas le plus désirable aux yeux de certains partenaires extérieurs.

La centralité de l'ASEAN dans les engagements extérieurs peut se manifester sous quatre aspects principaux : la participation aux rencontres, leurs modalités, la définition de l'ordre du jour et l'élaboration des documents

7. L'Australie, le Canada, la Chine, l'Union européenne, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud, la Nouvelle-Zélande, la Russie et les États-Unis.

8. L'ARF compte 27 participants : les dix membres de l'ASEAN, les dix partenaires de dialogue, ainsi que le Bangladesh, la Corée du Nord, la Mongolie, le Pakistan, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Sri Lanka et le Timor-Leste.

9. Huit des dix partenaires de dialogue, sauf le Canada et l'Union européenne.

10. L'ASEAN réunit dans ce format les mêmes huit partenaires de dialogue que pour l'EAS ; mais cette parité n'est qu'une coïncidence : la participation à l'ADMM-Plus a été définie en 2006-2007, alors que la décision d'élargir l'EAS à la Russie et aux États-Unis a été prise en 2010.

11. Tous les participants à l'EAS participent également à l'EAMF.

finiaux. Les États membres définissent les conditions d'un nouveau format d'engagement extérieur et décident quels pays seront invités à y participer. Ils sont les seuls à pouvoir admettre de nouveaux participants, une fois que le processus a été lancé. C'est ainsi que l'admission du Canada et/ou de l'Union européenne (UE) à l'EAS est bloquée faute de consensus.

Le pays présidant l'ASEAN accueille habituellement tous les sommets de l'organisation, ainsi que les principales réunions ministérielles des Affaires étrangères, et détermine l'ordre du jour, en accord avec les autres pays concernés. Parmi les questions fréquemment abordées dans ces rencontres figurent la réduction de l'écart de développement entre les membres ou au sein de certains d'entre eux, et la mise en œuvre du plan directeur sur la connectivité de l'ASEAN (*Master Plan on ASEAN Connectivity* – MPAC). Les documents résultant de ces rencontres sont généralement préparés d'abord par l'ASEAN, puis soumis pour commentaire et révision aux parties extérieures concernées ; toutefois c'est le pays assumant la présidence de l'ASEAN qui a le dernier mot.

Les États membres de l'ASEAN participent au Dialogue Asie-Europe (*Asia-Europe Meeting* – ASEM), au mouvement des non alignés, au Dialogue pour la coopération asiatique (*Asia Cooperation Dialogue* – ACD), à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à l'Organisation des Nations unies (ONU), etc. Sept de ses États membres participent au Forum de Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (*Asia-Pacific Economic Cooperation* – APEC¹²). Les Philippines ont présidé l'APEC en 2015 et c'est au tour du Vietnam en 2017.

L'Indonésie participe régulièrement au G20 et le pays présidant l'ASEAN (le Laos en 2016), accompagné par le secrétaire général de l'ASEAN, est invité aux sommets du G20. Le président du Laos Bounnhang Vorachith a représenté l'ASEAN en tant qu'invité de la Chine au sommet du G20 à Hangzhou en septembre 2016. Étaient également invités à Hangzhou le Premier ministre thaïlandais Prayuth Chan-ocha, comme représentant du G77 à l'ONU, et le Premier ministre de Singapour Lee Hsien Loong, représentant le Groupe de gouvernance mondiale (*Global Governance Group* – 3G).

La centralité de l'ASEAN suppose que ses membres s'expriment d'une seule voix lorsqu'ils défendent les intérêts de l'organisation dans les rencontres internationales. En ce qui concerne l'ONU par exemple, le Comité

12. Le Cambodge, le Laos et la Birmanie ne peuvent encore rejoindre l'APEC en raison du moratoire sur l'adhésion de nouveaux membres actuellement en cours.

de l'ASEAN à New York, composé des représentants permanents des dix États membres, se réunit régulièrement pour échanger leurs points de vue et coordonner les positions des pays sur les questions qui relèvent des Nations unies. À l'OMC, ce travail de coordination est assuré par le Comité de l'ASEAN à Genève, qui réunit les ambassadeurs des États membres à l'OMC. Quant au G20, le président de l'ASEAN est assisté d'un groupe de coordination composé de l'Indonésie, du pays présidant l'ASEAN, et du secrétaire général de l'Association qui coopère avec les ministres des Affaires étrangères, de l'Économie et des Finances des États membres pour tenir un discours unifié au G20.

Lors du 19^e sommet de l'ASEAN qui s'est tenu à Bali en novembre 2011, une initiative importante a été prise pour permettre à l'organisation de jouer un rôle plus visible sur la scène internationale. Dans leur Déclaration de concorde de Bali III (*Bali Concord III Declaration*), les dirigeants de l'Association se sont engagés à créer d'ici 2022 «une plate-forme commune à l'ASEAN sur les questions mondiales», afin de coordonner les points de vue et formuler des positions communes, et à «accroître la capacité de l'ASEAN à contribuer et à répondre aux grands enjeux mondiaux d'intérêt commun».

Un plan d'action visant à créer cette plate-forme commune à l'ASEAN a été mis en place ; les résultats tangibles se font cependant attendre. Et rien ne garantit que les membres de l'ASEAN auraient recours à cette plate-forme, ou même qu'elle leur serait utile en cas de crise ou pour des enjeux complexes tel le réchauffement climatique.

Dirigeants et ministres étrangers font souvent l'éloge de l'ASEAN et soutiennent sa centralité. Ainsi, la déclaration conjointe de Sunnylands, à l'issue du sommet États-Unis-ASEAN de 2016, réitère «le respect et le soutien accordés à la centralité de l'ASEAN et aux initiatives de l'ASEAN en matière d'architecture régionale de l'Asie-Pacifique¹³». Les dirigeants étrangers peuvent accepter la centralité de l'ASEAN par défaut, dans la mesure où l'organisation représente le moteur de dialogue et de coopération le moins contestable ; et en privé conserver quelques doutes quant à la viabilité de la centralité de l'ASEAN et de l'unité de ses membres dans un contexte de compétition croissante en Asie du Sud-Est et dans la région.

Les partenaires de dialogue dotés d'un plus grand poids économique et politique tendent à proposer des nouvelles idées et à organiser réunions et autres séminaires. Peu de pays membres de l'ASEAN disposent

13. Voir le texte de la déclaration de Sunnylands, disponible sur : <www.whitehouse.gov>.

des ressources humaines, de l'expertise technique et des moyens financiers pour faire de même. C'est là un des défis récurrents que doit affronter la centralité de l'ASEAN.

Les membres de l'ASEAN doivent dès lors se donner pour objectif de renforcer la centralité de l'ASEAN par un leadership innovant et un engagement extérieur prudent. La centralité de l'ASEAN, à tout le moins dans la région couverte par l'Association, doit être défendue avec constance, et rechercher la reconnaissance internationale. Il s'agit de persuader les puissances extérieures que cette centralité de l'Association contribuera à faire de l'Asie du Sud-Est une région pacifique, stable, prospère et ouverte sur le monde.

Dans le même temps, les membres de l'ASEAN doivent prendre en compte les intérêts stratégiques légitimes de tous leurs partenaires extérieurs. C'est ce que l'organisation a commencé à faire en organisant des rencontres régulières à Djakarta entre les membres du Comité des représentants permanents (*Committee of Permanent Representatives – CPR*) et les ambassadeurs auprès de l'ASEAN des huit partenaires de dialogue¹⁴ du sommet d'Asie de l'Est.

La centralité de l'ASEAN dans la consolidation de la communauté

Lors du 27^e sommet de l'ASEAN à Kuala Lumpur, en novembre 2015, les dirigeants de l'organisation ont adopté la nouvelle « Feuille de route pour l'ASEAN 2025 : avancer ensemble », qui comporte trois nouveaux plans de *community-building* pour la Communauté politique-sécurité (*ASEAN Political-Security Community – APSC*), la Communauté économique (*ASEAN Economic Community – AEC*) et la Communauté socioculturelle (*ASEAN Socio-Cultural Community – ASCC*).

En ce qui concerne le *community-building*, la centralité de l'ASEAN requiert que l'organisation se voie reconnue comme motrice, que les droits égaux de chaque pays membre soient reconnus de bonnes fois, et que chaque État s'engage de son mieux pour remplir ses obligations au sein de l'ASEAN. Tous les pays membres doivent ratifier sans délai, et mettre en œuvre, les accords de l'ASEAN signés par leurs chefs de gouvernement et ministres. Mieux encore, ils doivent aussi adapter leurs politiques nationales pour maintenir une cohérence avec leurs actions au sein de l'Association sur les plans régional et international.

14. Neuf des dix partenaires de dialogue de l'ASEAN ont ouvert une représentation permanente auprès de l'ASEAN à Djakarta, dirigée par un ambassadeur. Seule la Russie n'a pas de représentation permanente et passe par son ambassadeur en Indonésie pour assurer les relations avec l'ASEAN.

Malheureusement, l'enjeu du *community-building* dans l'ASEAN se heurte au manque d'intérêt, d'information et de soutien des opinions publiques. Pour y remédier, l'organisation a créé à Djakarta en décembre 1997 la Fondation de l'ASEAN, dans le contexte du 30^e anniversaire de l'organisation, pour diffuser une information plus large sur ses missions. La Fondation, soutenue par le Japon, a élaboré le Plan directeur de communication de l'ASEAN, adopté lors du 25^e sommet à Naypyidaw. Ce plan vise à convaincre les populations que l'ASEAN est une « communauté d'opportunités », pour intéresser davantage de gens aux affaires de l'organisation, les conduire à surveiller plus attentivement la mise en œuvre nationale des accords et, *in fine*, accroître leur soutien à l'ASEAN.

Soutien institutionnel

Le *community-building* de l'ASEAN repose principalement sur les gouvernements de ses membres, souvent réticents à consacrer davantage de ressources aux activités de l'organisation. Sous couvert de la charte de l'ASEAN ont été créés quatre nouveaux organes : le Conseil de l'APSC, le Conseil de l'AEC, le Conseil de l'ASCC et le Conseil de coordination de l'ASEAN (*ASEAN Coordinating Council* – ACC). Dans les faits, ces nouveaux organes ministériels ont été largement inefficaces.

Les ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN composent le Conseil de l'APSC. Mais ils n'ont guère leur mot à dire sur ce que décident les ministres de la Défense de l'ASEAN – tous plus influents dans leurs gouvernements respectifs –, au sein de l'ADMM et de l'ADMM-Plus. Les ministres de l'Économie réunis dans le Conseil de l'AEC sont eux aussi confrontés à un problème de partage de territoire, ce Conseil étant supposé coordonner les travaux d'autres ministres plus influents que les ministres des Finances, des Transports, de l'Agriculture et des Forêts, entre autres. Les gouvernements des pays membres envoient des ministres différents pour participer au Conseil de l'ASCC. Ce dernier souffre donc d'un manque de cohérence pour coordonner les domaines fonctionnels très divers du troisième pilier communautaire.

Lors de la rédaction de la charte de l'ASEAN les ministres des Affaires étrangères se sont imposés au sein du Conseil de coordination de l'ASEAN (ACC). Dès lors les ministres des Affaires étrangères de l'ASEAN conservent le premier rôle parmi tous les organes ministériels de l'organisation (au nombre de 35 environ). Mais la plupart

des ministres des Affaires étrangères des pays membres ont déjà de trop nombreuses responsabilités pour pouvoir consacrer suffisamment de temps à l'ASEAN.

Le secrétaire général de l'ASEAN, quant à lui, a vu son rôle soumis à l'examen des gouvernements membres *via* le CPR. Il ne peut plus signer d'accords extérieurs contraignant l'Association sans consultation et l'autorisation du CPR ; il est également soumis à un devoir de réserve. Il peut « présenter les vues de l'ASEAN et participer à des rencontres avec des partenaires extérieurs en accord avec les directives politiques qui lui ont été fournies et le mandat qui lui a été confié¹⁵ ». Ces contraintes ont poussé l'ambassadeur de Singapour Ong Keng Yong, secrétaire général de l'ASEAN de 2003 à 2007, à se définir comme un « secrétaire » plus qu'un « général ».

Le secrétaire général de l'ASEAN est un secrétaire plus qu'un général

Lors du 25^e sommet de l'ASEAN à Naypyidaw, les dirigeants de l'ASEAN ont approuvé une longue liste de recommandations émises par le Groupe de travail de haut niveau sur la consolidation de l'ASEAN et la révision des organes de l'ASEAN. La mise en œuvre de ces recommandations supposera un investissement supplémentaire. Après un an, le personnel du Secrétariat de l'ASEAN note des résultats satisfaisants¹⁶ ; des membres du CPR rapportent aussi des changements positifs valorisant le rôle du Comité.

En dépit de ces progrès, l'ASEAN reste une organisation peu dotée financièrement et en état de faiblesse. Le budget annuel de fonctionnement du Secrétariat est d'environ 20 millions de dollars en 2017, chaque gouvernement contribuant à hauteur de 2 millions de dollars. L'équité des contributions est de mise depuis les débuts de l'ASEAN, ce qui présente un inconvénient : le niveau des contributions budgétaires dépend du gouvernement qui a la moins forte capacité de contribution, et non des besoins réels du Secrétariat, ou de la capacité de certains États plus prospères. Changer cette pratique d'équité serait cependant difficile, car elle a été inscrite dans la charte de l'ASEAN (article 30, paragraphe 2).

L'organisation dispose de peu de ressources pour financer des projets de développement. Les dix gouvernements membres ont contribué chacun à hauteur d'un million de dollars au Fonds de développement

15. Article 11, paragraphe 2 (d) de la charte de l'ASEAN.

16. Entretiens avec le Secrétariat de l'ASEAN lors d'une visite de travail en tant que membre de l'équipe du Centre d'études sur l'ASEAN, 21-22 mars 2016.

de l'ASEAN (*ASEAN Development Fund* – ADF). Certains partenaires de dialogue et autres donateurs ont ajouté environ 6 millions de dollars pour porter la dotation de l'ADF à 16 millions de dollars. Mais ce capital ne génère qu'environ 200 000 dollars de revenu disponible pour des projets de développement ; ce qui permet à peine de financer quatre ateliers de travail sur le renforcement des capacités. L'ASEAN continue donc à dépendre du soutien financier de ses partenaires extérieurs, notamment le Japon, l'UE et l'Australie.

Le Fonds de l'ASEAN pour les infrastructures dispose en théorie de 485,3 millions de dollars pour financer, par voie de prêts (et non d'aide publique au développement), des projets d'infrastructures dans les pays membres. C'est très largement insuffisant au regard de l'immense besoin en investissements d'infrastructures. Une étude¹⁷ de l'institut de la Banque asiatique de développement (BAD) a montré que les membres de l'ASEAN auraient besoin d'au moins 28 milliards de dollars annuels d'investissements pour les infrastructures entre 2010 et 2020 pour soutenir leur croissance économique. Selon la BAD, d'ici 2020, les déficits en infrastructures dans la région seraient ainsi répartis : 59 % de déficit en investissements pour les aéroports ; 52 % pour les ports ; 47 % pour la production énergétique¹⁸.

Aucune solution ne se profile pour l'instant, malgré les 700 milliards de dollars de réserves de devises étrangères détenus par l'ensemble des États membres de l'ASEAN. L'organisation elle-même ne dispose pas d'une source indépendante de revenus, contrairement à l'UE qui bénéficie d'un apport correspondant à un pourcentage du produit intérieur brut (PIB), des revenus de la TVA, et des recettes douanières sur les importations de produits hors UE perçues par les États membres.

Volonté politique et engagement en faveur de l'ASEAN

La force de l'ASEAN dépend de la volonté de ses États membres. S'ils croient sincèrement pouvoir partager un destin commun au sein de l'Association, il leur faut faire preuve de sérieux en matière de *community-building*, remplir leurs engagements et leurs responsabilités collectives vis-à-vis de l'ASEAN, ratifier et mettre en œuvre les accords signés, et respecter de bonne foi la charte de l'organisation.

17. B. Bhattacharyay, « Estimating Demand for Infrastructure in Energy, Transport, Telecommunications, Water and Sanitation in Asia and the Pacific: 2010-2020 », *Working Paper*, n° 248, septembre 2010, disponible sur : <www.adb.org>.

18. Voir le détail des prévisions de l'ADB, disponible sur : <www.asiamattersforamerica.org>.

Si rien ne change, l'ASEAN restera une organisation intergouvernementale au sein de laquelle tous les pays membres sont sur un pied d'égalité et prennent des décisions sur la base de l'égalité souveraine et du consensus. Il n'existe pas de sanction pour un pays qui ne ratifie¹⁹ ou ne respecte pas un accord de l'ASEAN. Sur les quatre accords signés sous l'égide de l'APSC, deux sont en attente de ratification : l'accord sur les privilèges et immunités de l'ASEAN signé le 25 octobre 2009 (la Malaisie ne l'a pas encore ratifié), qui dote notamment l'ASEAN d'une personnalité juridique ; et le protocole sur les mécanismes de règlement des différends signé le 8 avril 2010 (en attente de la ratification des Philippines et de Singapour).

Les questions relatives à l'ASEAN n'ont jamais été traitées dans une campagne électorale d'un des pays membres, principalement du fait du manque d'intérêt des opinions à l'égard de l'Association. Les électeurs ne font pas de lien entre leur bien-être et les performances de l'ASEAN, et cette situation arrange la plupart des responsables politiques des pays membres. Il n'y aura donc pas de « Brexit » au sein de l'ASEAN²⁰. Même si aucun pays membre n'envisage sérieusement de quitter l'ASEAN, chacun se livre à des calculs de coûts/bénéfices quant à sa participation. Si l'un d'entre eux s'avisait d'escompter des bénéfices plus importants en passant ouvertement dans le camp chinois ou l'alliance américaine, l'ASEAN serait confrontée à une crise quant à sa raison d'être ou, pire, à une nouvelle « guerre froide » en Asie du Sud-Est.

Un nouveau traité de coopération politique pour l'ASEAN ?

Pour gagner en efficacité et en crédibilité, l'ASEAN doit se montrer plus active et capable d'agir de manière décisive au bon moment. Une piste serait d'ajuster le principe de non-ingérence. Ce principe doit être mis en regard de la responsabilité et des obligations collectives au sein de l'ASEAN, de la nécessité de défendre ses valeurs communes et ses intérêts. Si un pays membre est confronté à un problème intérieur qui prend des proportions dramatiques et génère une spirale négative pour les pays voisins, tous les États membres de l'ASEAN devraient proposer une assistance collective. C'est ce qui devrait notamment être fait pour la crise des Rohingyas, qui affecte la Birmanie. L'ASEAN s'est montrée très efficace dans l'assistance qu'elle a apportée à la Birmanie lors du passage du cyclone Nargis en mai 2008. La junte militaire au pouvoir à Naypyidaw

19. 18 des 58 accords économiques de l'AEC ne sont pas entrés en vigueur en raison d'une ratification incomplète. Détails disponibles sur : <http://agreement.asean.org>.

20. T. Chalermpananupap, « No Brexit Repeat in ASEAN », *The Diplomat*, 28 juin 2016, disponible sur : <http://thediplomat.com>.

s'est d'abord montrée réticente à ouvrir le pays à l'aide internationale. Elle a cependant cédé rapidement et invité l'ASEAN à faire office de liaison entre le gouvernement, la communauté internationale et l'ONU. L'ASEAN pourrait à nouveau assumer un tel rôle de liaison dans la crise touchant actuellement la minorité rohingya.

Autre règle fondamentale de l'ASEAN qui devrait être davantage respectée : le rôle moteur de premier parmi ses pairs que doit jouer le pays président de l'ASEAN. Cette règle bénéficie également à tous les États membres, puisque chacun d'entre eux assure la présidence à tour de rôle, la rotation s'effectuant chaque année selon l'ordre alphabétique. Chaque pays membre sera donc président tous les dix ans. En 2017 c'est au tour des Philippines, puis ce sera Singapour en 2018 et la Thaïlande en 2019.

Le principe de prise de décision par consensus doit être adapté

Le principe de la prise de décision par consensus²¹ devrait être adapté pour éviter les situations de veto, un seul membre bloquant l'ensemble de l'organisation. Le pays président et huit autres membres devraient représenter un quorum suffisant pour émettre une déclaration commune, le pays en désaccord restant libre de se dissocier ou de s'abstenir sans bloquer le processus.

Un engagement politique plus prononcé et un nouvel état d'esprit sont nécessaires pour améliorer la « méthode ASEAN » et renforcer le *community-building* d'ici à 2025. À cette fin, un nouveau traité de coopération politique, pour compléter le traité d'amitié et de coopération et la charte de l'ASEAN, pourrait être envisagé²². Il s'agirait d'un instrument juridique spécifique à l'ASEAN et destiné à ses seuls États membres. Il pourrait comporter les points suivants.

- Donner plus de pouvoir au pays présidant l'ASEAN, indépendamment de son poids politique ou économique. De fait, ce mandat pour agir est déjà inscrit dans la charte, qui précise que le président doit « promouvoir et valoriser activement les intérêts et le bien-être de l'ASEAN », et « assurer une réponse efficace et appropriée aux questions urgentes ou aux situations de crise affectant l'ASEAN, y compris en proposant ses services et autres arrangements pour traiter ces problèmes de façon immédiate ».

21. Pour une discussion du consensus dans l'ASEAN, voir « The ASEAN Focus », ISEAS, janvier-février 2017, disponible sur : <www.iseas.edu.sg>.

22. L'auteur a présenté cette idée à la table ronde de l'ASEAN 2013 organisée par le Centre d'études sur l'ASEAN de l'ISEAS Yusof Ishak Institute le 29 mai 2013.

- Conférer l'obligation aux membres de l'ASEAN de soutenir le pays président, en particulier pour la prévention des conflits, la diplomatie préventive et le règlement des différends – sans qu'ils puissent être gênés par la règle du consensus quand les intérêts collectifs de l'organisation sont manifestement en jeu.
- Créer une nouvelle troïka de l'ASEAN pour assister un État membre dans la gestion d'une crise politique intérieure ou de violences ; sa mise en place ne devrait pas être soumise au consentement du pays concerné.
- Cette troïka pourrait aussi être mobilisée pour aider au règlement d'un conflit bilatéral entre deux pays membres lorsque l'un d'entre eux demande l'assistance de l'ASEAN (comme dans le cas du Cambodge, qui avait requis en 2008 l'intervention de l'organisation lors de la crise autour du temple Preah Vihear à la frontière thaïlandaise, intervention qui avait été bloquée par la Thaïlande).
- Préciser les moyens de créer une plate-forme commune à l'ASEAN d'ici 2022, et d'assurer ensuite son utilisation de bonne foi pour renforcer la centralité de l'Association.
- Adapter de façon pragmatique la règle de prise de décision par consensus pour éviter l'obstruction par veto.
- Appliquer la formule de participation flexible ASEAN moins X (en usage pour les projets économiques au sein de l'AEC) pour des pays membres ayant des vues communes et souhaitant s'engager dans des activités de coopération politique et de sécurité, par exemple dans le domaine des droits de l'homme.
- Remplacer la pratique de l'équité des contributions par un nouveau système budgétaire permettant de mobiliser davantage de ressources pour le Secrétariat de l'ASEAN et d'autres organes, fondé sur la capacité des gouvernements membres à contribuer.
- Assigner au secrétaire général un rôle plus actif pour rendre compte des retards et des refus de respecter les engagements de l'ASEAN ; ou, mieux encore, organiser pour le poste un recrutement à l'échelle de l'ASEAN²³.

23. Le mandat de cinq ans de l'ambassadeur du Vietnam Le Luong Minh arrivant à son terme en 2017, c'est le sultanat de Brunei qui doit proposer le prochain candidat pour le poste.

Si elle n'est pas rapidement consolidée, l'ASEAN pourrait s'effondrer, en raison de l'écart entre ses capacités institutionnelles et les aspirations croissantes qui s'expriment dans la région. Certains États membres pourraient perdre tout intérêt pour l'organisation et la laisser partir à la dérive. La meilleure option qui reste ouverte à l'ASEAN consiste à valoriser la centralité de l'organisation en se montrant plus résolue dans le *community-building*. Le nouvel accord de coopération politique esquissé ci-dessus pourrait aider l'ASEAN à promouvoir sa centralité et lui redonner une espérance de vie de 50 ans.



Mots clés

ASEAN
Asie du Sud-Est
Organisations internationales
Intégration régionale