

# **Le rôle des acteurs supranationaux, nationaux et locaux dans la construction des espaces transnationaux de la Région du Grand Mékong et du détroit de Malacca : étude comparative**

## **AUTEUR**

Nathalie FAU, IRASEC (France)

## **RÉSUMÉ**

L'objectif de cette communication est de présenter et de discuter les résultats d'une recherche collective, le programme Transiter Asie du Sud-Est sur les corridors de la Région du Grand Mékong (GMS) et du détroit de Malacca. Ces régions transnationales impliquent des acteurs qui agissent à des échelles différentes : transnationales, nationales ou locales. De cette multitude d'acteurs impliqués, plusieurs questions se posent. La première questionne le nouveau positionnement de l'État : l'État est-il débordé par ces flux qui trament de nouveaux territoires dépassant le cadre national ou parvient-il à garder l'initiative ? La seconde concerne la gouvernance : de nouvelles formes de gestion transnationales ont-elles accompagné la mise en place de ces régions transnationales ? La troisième s'interroge sur l'articulation des stratégies et des compétences des différents acteurs : complémentarités, indifférences ou concurrences ? La dernière se demande s'il existe une différence d'implication des différents acteurs entre la partie continentale et maritime de l'Asie du Sud-Est.

## **MOTS CLÉS**

Acteurs, espaces transnationaux, Asie du Sud-Est, comparaisons

## **ABSTRACT**

The aim of this panel is to present and discuss the main results of a research programme entitled Transiter: The Greater Mekong Subregion and Malacca Straits economic corridors. The subregions of South-East Asia involve various actors intervening at different levels: translational, national or local. The myriad of actors involved raise many questions which deserve to be examined in turn. The first question concerns the State's new position: is the State overwhelmed by these flows weaving a network of new territories going beyond the national context, or can it still take the initiative? The second concerns governance: have the new forms of transnational management accompanied the creation of these subregions? The third, which is dependent on the second, questions the connection between the strategies and skills of the different actors: complementarities, indifference or rivalry? The final question wonders whether different degrees of involvement arise between actors in the two subregions, mainland and maritime.

## **KEYWORDS**

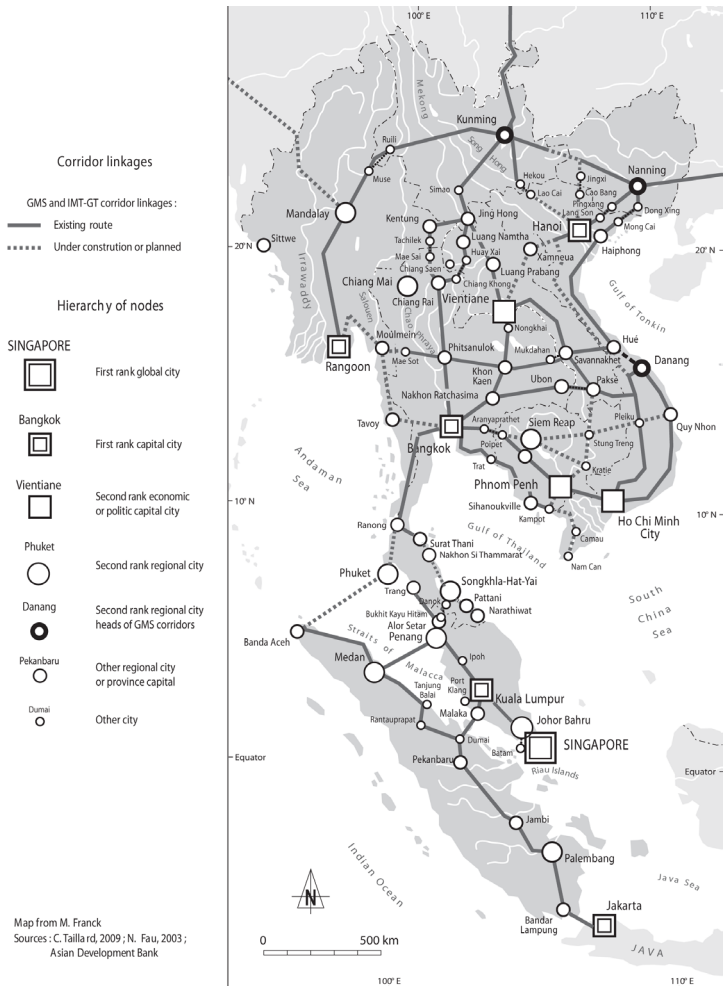
Actors, transnational subregion, Southeast Asia, comparisons

## **INTRODUCTION**

L'objectif de cette communication est de présenter les résultats d'une recherche collective comparant, en Asie du Sud-Est, les processus d'intégrations régionales dans la

Région du Grand Mékong (GMS) et du détroit de Malacca (carte 1). Née juste à la fin des années 1980, la Région du Grand Mékong réunit les cinq pays de la péninsule indo-chinoise et deux provinces du sud de la Chine (le Yunnan ayant été rejoint fin 2004 par le Guangxi). La région du détroit de Malacca englobe Singapour, la péninsule malaise, Sumatra en Indonésie et le sud de la Thaïlande. À la différence du GMS, la région du détroit de Malacca n'est pas réellement définie institutionnellement mais elle a été choisie car elle constitue une unité spatiale cohérente, tant par ses dynamiques que par la création au nord et au sud du détroit de zones de coopérations transfrontalières dénommées « triangles de croissance ».

Carte 1. The corridors networks of the GMS and the Malacca Straits region



En étant des espaces intermédiaires entre le système-monde et les États-nations, ces régions transnationales impliquent des acteurs qui agissent à des échelles différentes : transnationales, nationales ou locales. De cette multitude d'acteurs impliqués, plusieurs questions se posent. La première questionne le nouveau positionnement de l'État : l'État est-il débordé par ces flux qui trament de nouveaux territoires dépassant le cadre national ou parvient-il à garder l'initiative ? La seconde concerne la gouvernance : de nouvelles formes de gestion transnationales ont-elles accompagné la mise en place de ces régions transnationales ? La troisième s'interroge sur l'articulation des stratégies et des compétences des différents acteurs : complémentarités, indifférences ou concurrences ? La dernière se demande s'il existe une différence d'implication des différents acteurs entre la partie continentale et maritime de l'Asie du Sud-Est. Pour répondre à ces questions, cette communication traite successivement du rôle des acteurs transnationaux, nationaux puis locaux.

## **1. DYNAMIQUE TRANSNATIONALE ET ACTEURS SUPRANATIONAUX**

### **La Banque asiatique de développement : un acteur central dans la partie continentale, secondaire dans la partie insulaire**

Quel est le rôle de la Banque asiatique de développement (BAD) dans le processus d'intégration transnationale ?

Le premier constat est l'inégalité du rôle de la BAD dans la mise en œuvre du processus d'intégration de la GMS et de la région du détroit de Malacca : central dans le premier cas, il est très marginal dans le second. Cette différence d'implication de la BAD résulte en grande partie des trajectoires historiques différentes de la partie continentale et maritime. Même si l'Asie du Sud-Est insulaire a perdu son ancienne cohérence régionale que Robequain englobait sous le terme de « monde malais », du fait de la division spatiale introduite par les puissances coloniales, les échanges entre les deux rives du détroit de Malacca ont toujours perduré. En revanche, la partie continentale a été fragmentée et les échanges interrompus par la colonisation, puis par des décennies de guerre. La BAD, en lançant la RGM, a eu pour but de retisser des liens entre les pays de l'Asie du Sud-Est continentale et de profiter du retournement des stratégies territoriales nationales de l'après-guerre froide pour promouvoir une initiative d'intégration régionale à l'échelle de l'Asie du Sud-Est continentale.

Le deuxième constat est l'originalité du mode de fonctionnement de la BAD. Dans le cadre de la GMS, elle n'a jamais agi comme un acteur supranational imposant des directives aux États partenaires, mais comme un médiateur favorisant la coopération intergouvernementale et le pragmatisme afin de s'adapter aux évolutions économiques. La BAD ne fournit pas un cadre rigide car son rôle est celui d'un intervenant extérieur, conseiller, jouant le rôle d'intermédiaire entre les partenaires et facilitant les échanges. Les recommandations faites par la BAD n'empêchent en rien chaque partenaire d'avoir sa propre vision stratégique de la GMS.

### **Une gestion transnationale embryonnaire dans le GMS, bien affirmée dans le détroit de Malacca**

Cette approche originale de la coopération promue par la BAD, qui ne nécessite aucun accord fondateur entre pays membres et n'exclut donc aucun partenaire potentiel, favorise certes le dépassement des tensions politiques au profit du développement économique

mais elle ne permet pas la mise en place d'une réelle gestion transnationale du GMS. La gestion transnationale du détroit de Malacca est en revanche plus avancée. Contraints par l'article 43 de la convention de Montego Bay de 1982, mais aussi par les difficultés de navigation dans le détroit de Malacca, les États riverains (Malaisie, Singapour, Indonésie) ont amélioré sans cesse depuis 1971 la gestion transnationale de cet espace maritime avec la mise en place d'infrastructures sécurisant la navigation et luttant contre l'insécurité maritime (piraterie, terrorisme potentiel). Une nouvelle étape a été franchie en 2007 avec la création d'un « système de coopération » (*cooperative mechanism*) dont l'objectif est d'inciter les usagers du détroit (États mais aussi compagnies privées) à participer financièrement au maintien de la sûreté et de la sécurité dans le détroit. Dans cette nouvelle forme de gouvernance mondiale de la gestion du détroit de Malacca, les États riverains conservent cependant l'initiative.

### **Des organisations transnationales renforçant ou affaiblissant l'ASEAN ?**

Que ce soit le GMS ou les triangles de croissance, les différentes zones de coopérations transfrontalières et transnationales mises en place sont toujours présentées comme un moyen de renforcer l'ASEAN<sup>1</sup> et comme une première étape dans la formation d'une vaste zone de libre-échange, dont les limites dépassent d'ailleurs progressivement celles de l'ASEAN. Les dysfonctionnements constatés dans ces zones transnationales pointent néanmoins les difficultés de mise en œuvre de la charte ratifiée en décembre 2008 par laquelle les partenaires de l'ASEAN se sont engagés à instaurer en 2015 un marché unique. On peut se demander également si la multiplication des ensembles sous-régionaux ne risque pas à terme d'affaiblir l'unité de l'ASEAN.

### **Constructions transnationales et ouvertures de l'Asie du Sud-Est vers l'Asie orientale et l'Asie du Sud**

L'implication croissante de puissances extérieures à ces zones de coopérations transnationales incite enfin à se poser la question de l'avenir de l'ASEAN dans le cadre actuel de la reconfiguration de l'Asie. Le Japon et l'Inde participent ainsi directement à ces deux projets transnationaux sans pour autant en faire partie. Ces deux programmes transnationaux contribuent ainsi à redéfinir les politiques extérieures des pays de l'ASEAN en les incitant à prendre en compte les stratégies nationales des pays voisins hors ASEAN.

## **2. DYNAMIQUES TRANSNATIONALES ET ACTEURS ÉTATIQUES**

### **L'articulation entre projets transnationaux promus par la BAD et planifications nationales**

Concernant l'articulation entre les projets transnationaux promus par la BAD et les planifications nationales, une typologie se dégage :

– 1<sup>er</sup> type : *décalage entre les plans de la BAD et les plans nationaux*. La Malaisie et l'Indonésie introduisent, comme la BAD, des projets de corridors économiques sans tenir compte cependant de ceux proposés par la BAD. Si la définition même des corridors proposés est assez similaire à celle exposée par la BAD, à savoir des axes d'infrastructures reliant entre eux des pôles de croissance (cluster industriel ou zones économiques spéciales) et favorisant la captation d'investissements, leurs limites et leurs objectifs sont

1 Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN).

en revanche très différents. La BAD privilégie la dynamique transnationale, alors que les gouvernements indonésien et malaisien lui préfèrent celle d'intégration nationale.

– 2<sup>e</sup> type : *articulation entre les plans de la BAD et les plans nationaux*. Cette bonne articulation se rencontre essentiellement dans la partie continentale et elle est particulièrement effective dans les politiques de développement des zones frontalières. Notons qu'elle ne s'effectue pas uniquement dans un seul sens, c'est-à-dire par la simple reprise des directives de la BAD par les États partenaires, mais réellement dans les deux sens par un dialogue concerté.

– 3<sup>e</sup> type : *l'intégration régionale prime sur l'intégration nationale*. Ce type concerne uniquement la Birmanie. Afin de gagner en légitimité internationale et de contourner les sanctions économiques imposées par l'Occident en 1997, la junte au pouvoir jusqu'en novembre 2011 a multiplié les accords de coopérations bilatérales et multilatérales. Les projets mis en œuvre depuis le début de la politique d'ouverture du pays en 1988 ont placé le Myanmar au centre de la reconfiguration des systèmes de transport entre l'Asie du Sud, l'Asie du Sud-Est et la Chine, ainsi que des enjeux énergétiques régionaux. Ils n'ont cependant été envisagés que secondairement comme un outil d'unité et de construction d'un territoire national pourtant encore dominé par des conflits armés dans les zones périphériques.

#### **Pouvoirs nationaux/pouvoirs locaux : des perceptions souvent différentes de l'intégration transnationale**

En théorie, la plupart des pays d'Asie orientale sont engagés depuis les années 1990 dans un processus de décentralisation visant à instaurer cette « bonne gouvernance ». Dans la pratique, que ce soit dans les anciens pays communistes, dans les États fortement centralisateurs (Indonésie, Thaïlande) ou même dans les États ayant pourtant une structure fédérale (Malaisie), l'État central demeure incontournable et les processus en cours d'intégration transnationale, bien loin de les affaiblir, soulignent au contraire leur poids encore bien réel dans toutes les prises de décisions politiques. Cependant, à l'issue de ce travail collectif, 3 types de relations entre pouvoirs nationaux et pouvoirs locaux apparaissent distinctement dans la gestion des zones transfrontalières.

– Le premier, le plus fréquent, est *l'opposition entre un gouvernement national qui freine le processus d'intégration transfrontalière et transnationale, en dépit des nombreux accords signés, et un gouvernement local qui souhaiterait au contraire renforcer ces dynamiques*. Les réticences du gouvernement central s'expliquent soit par la crainte de développement de forces centrifuges à la périphérie du territoire national, comme dans le cas de l'Indonésie ou dans le sud de la Thaïlande, soit par des contentieux non réglés entre les voisins, comme dans les cas entre la Chine et le Vietnam ou la Malaisie et Singapour. Cette opposition est souvent le reflet de perceptions très différentes de la frontière entre les acteurs nationaux et locaux. Là où le gouvernement local voit ainsi dans l'essor des relations économiques avec son voisin une opportunité à saisir pour favoriser le développement économique de la province, le gouvernement central y perçoit une menace potentielle et un risque pour la sécurité intérieure du pays.

– Le second, le moins problématique en apparence, est *la convergence des points de vue entre gouvernement national et gouvernement local*. Cette convergence peut même favoriser la mise en place d'investissements conjoints. Même dans ce cas cependant, l'initiative du développement transfrontalier revient au pouvoir central.

– Le dernier type est *l'opposition entre un pouvoir central qui pousse à l'intégration régionale et un pouvoir local qui s'y oppose*. Il n'est abordé que dans un cas, celui de la

Birmanie. Il existe des oppositions, parfois violentes, de la population et des groupes armés ethniques aux principaux projets mis en place par le gouvernement birman dans le cadre de sa politique d'intégration régionale. Menacer les investissements étrangers est un moyen pour les groupes armés de faire pression sur le gouvernement mais aussi de contester une politique nationale qui s'effectue sans aucune concertation avec des populations locales pourtant directement touchées par l'implantation de ces projets.

## CONCLUSION

Ainsi, que ce soit dans la partie continentale ou maritime, le processus d'intégration régionale en Asie du Sud-Est se caractérise par le rôle prépondérant de l'État. Malgré la multiplication des acteurs, que ce soit à l'échelle supranationale ou infranationale, celui-ci conserve l'initiative. Ces zones subrégionales sont par ailleurs devenues un nouvel enjeu des relations internationales en Asie du Sud-Est où les relations interétatiques oscillent entre coopération et rivalité : la Chine et le Japon tentent respectivement d'imposer leur hégémonie sur la Région du Grand Mékong, la Thaïlande et le Vietnam s'en servent pour s'imposer face à leurs voisins, Singapour et la Malaisie utilisent aussi les triangles de croissance pour capter à leur profit, et souvent au détriment du voisin, les avantages de leur localisation sur le détroit de Malacca. La formation de ces zones se heurte aux mêmes difficultés de mise en œuvre que celles de la construction de l'ASEAN, avec l'avantage d'être encore plus souple et de favoriser le développement des relations bilatérales et multilatérales en dépit des tensions politiques.

Les processus d'intégrations transnationales en Asie du Sud-Est continentale et insulaire ne sont pas similaires pour autant car les enjeux, mais aussi les trajectoires et les rythmes d'intégration, divergent de plus en plus. Historiquement en avance sur l'intégration régionale de la Région du Grand Mékong, celle du détroit de Malacca ne connaît plus guère de réelles avancées : l'absence d'institutionnalisation de cette zone, la faible implication de la BAD et le manque de volonté politique des États riverains, davantage centrés sur leur territoire national que sur les processus d'intégration régionale, expliquent en partie ce ralentissement. Dans la partie continentale, la formation d'un espace transnational semble au contraire s'accélérer : les infrastructures sont financées, les législations nationales sont modifiées et les plans nationaux incluent désormais cette dimension d'intégration régionale. Le risque pour les pays d'Asie du Sud-Est insulaire pourrait bien être un déplacement du centre de gravité de l'ASEAN : l'Indonésie, la Malaisie et Singapour sont des membres fondateurs de l'ASEAN mais les processus actuels les plus dynamiques et concrets de l'intégration régionale se situent davantage dans la partie continentale et marginalisent la partie insulaire.

## RÉFÉRENCES

- Badie B., Smouts M.-C., 1999, *Le retournement du monde, Sociologie de la scène internationale*, Presses de Science Po.
- Beckouche P., 2008, *Les régions Nord-Sud*, Paris, Belin.
- Bender S., 2001, "Trade corridors: The Emerging Regional Development Planning Unit in Latin America", in Edgington D., Fernandez A., Hoshino C. (eds.), *New Regional Development Paradigms*, vol. 2, *New Regions, Concepts, Issues and Practices*, United Nations Centre for Regional Development–Greenwood Press.
- Chia S.Y., Lee T.Y., 1993, "Subregional economic zones: a new motive force in Asia-Pacific development", in Bergsten F., Naland M. (dir.), *Pacific Dynamism and the International Economic System*, Washington DC, Institute of International Economics.

Fau N., Taillard Ch., Sirivanh Kh., 2013, *Transnational Dynamics and Territorial Redefinitions in Southeast Asia: The Greater Mekong Subregion and Malacca Straits economic corridors*, Singapore, ISEAS (Institute of Southeast Asian Studies).

Hugon Ph. (dir.), 1998, « La régionalisation comparée en Afrique sub-saharienne et en Asie de l'Est », *Revue Tiers Monde*, tome 39, n° 155.

Taillard Ch. (éd.), 2004, *Intégrations régionales en Asie orientale*, second volume, Paris, Les Indes Savantes.

## **L'AUTEUR**

**Nathalie Fau**

IRASEC

fau.nathalie@gmail.com