

Université de Montréal

Crises régionales et développement institutionnel : le cas de l'ASEAN

Par  
Mathieu Gariépy

Mémoire présenté à la faculté des études supérieures en vue de l'obtention  
du grade de Maître ès sciences en Science Politique



JA

39

U54

2005

V. 018

## AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

## NOTICE

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

Crises régionales et développement institutionnel : le cas de l'ASEAN

présenté par :

Mathieu Gariépy

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Graciela Ducatenzeiler  
Présidente-rapporteuse

Philippe Faucher  
Directeur de recherche

Dominique Caouette  
Membre du jury

## RÉSUMÉ

Depuis sa création en 1967, l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) a réussi à pondérer les tensions régionales mais elle s'est montrée incapable de résoudre efficacement les crises régionales. Les répercussions des crises sur cette organisation ont suscité différents débats théoriques. Alors que l'incapacité de l'Association à initier des mesures adéquates révèle ses déficiences, la résolution des crises semble favoriser des réformes ainsi que des nouvelles mesures de coopération.

La problématique des répercussions des crises sur l'ASEAN s'inscrit dans le puzzle du dynamisme institutionnel : bien que l'approche néo-institutionnalisme explique comment la stabilité des institutions est attribuable à un processus contraignant, elle n'arrive pas à clarifier sous quelles conditions les institutions sont sujettes à des changements majeurs. En contrepartie, les études sur le changement institutionnel sont souvent incomplètes; elles ne parviennent pas à préciser les critères appropriés pour mesurer les transformations ou à spécifier les mécanismes impliqués.

Une seconde problématique concerne les possibilités de coopération entre plusieurs acteurs lorsque leurs intérêts semblent divergents et que les gains recherchés ne paraissent pas justifier les concessions faites.

La thèse développée dans ce mémoire participe à combler ces fossés théoriques. Une crise régionale favorise des transformations majeures puisque l'aversion aux pertes pousse les États à créer des jeux à somme positive. Les problèmes de coopération que pose une crise régionale nécessitent une intervention consentie entre les pays membres et le processus pour légitimer cette intervention génère une rétroaction positive suffisamment importante pour que les répercussions institutionnelles se consolident et perdurent. En conséquence, le changement institutionnel de l'ASEAN s'explique par le fait que la résolution de crises modifie les interactions entre les acteurs et transforme l'équilibre stratégique des arrangements institutionnels de l'organisation par la suite.

En identifiant les dimensions institutionnelles qui varient (contraintes et compétences régionales) ainsi que les mécanismes responsables (capacité de coordination, de mobilisation et d'intervention), ce mémoire utilise une approche comparative pour analyser des phénomènes contradictoires et y découvrir une explication logique.

Mots-clés : ASEAN, crise régionale, non-ingérence, multilatéralisme, intervention, développement institutionnel, intégration, crise de sécurité du Cambodge, crise financière asiatique, crise humanitaire du Timor-Oriental.

## ABSTRACT

Since its creation in 1967, the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) has successfully stabilized regional tensions, but it has been unable to solve efficiently regional crises. The repercussion of these crises on this organization has sparked different debates. Whereas the Association's incapacity to initiate adequate measures reveals its deficiencies, the resolution of these crises seems to favour new measures of cooperation and reforms.

The resolution or repercussion of the crises on ASEAN is tied to the puzzle of institutional dynamism: whereas the neo-institutionalism approach explains how the stability of institutions is the result of a constraining process, it cannot clarify under what conditions institutions are subject to major changes. While studies on institutional change have recently been developed, they often fail to clarify the appropriate criteria to measure the transformation or to specify the mechanisms involved.

A second puzzle concerns the prospect of cooperation between numerous actors when their interests seem divergent and the payoffs do not appear to justify the concessions that are granted.

The aim of this thesis is to fill these theoretical gaps. A regional crisis favours major transformations since loss aversion incite states to create positive-sum games. The problems of cooperation that a regional crisis causes requires a consented intervention between member countries and the process to legitimize this intervention generates a positive retroaction sufficiently significant for the institutional change to consolidate and endure. In consequence, the institutional change of ASEAN can be explained by the fact that the resolution of crisis modifies the interactions between actors and transforms the strategic equilibrium of ASEAN's institutional arrangements.

By identifying the institution's dimensions that vary (regional constraints and competences) and the mechanisms responsible (capacity of coordination, of mobilization and of intervention), this thesis, using a comparative approach, analyses contradictory phenomenon in order to discover a logical explanation.

Key words: ASEAN, regional crisis, non-interference, multilateralism, intervention, institutional development, integration, Cambodia security crisis, Asian financial crisis, humanitarian crisis of East-Timor.

## TABLE DES MATIÈRES

Résumé.....	iii
Liste des tableaux.....	vii
Liste des sigles et abréviations pour la crise du Cambodge.....	viii
Liste des sigles et abréviations pour la crise du Timor-Oriental.....	ix
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1	
DÉVELOPPEMENT DE L'ASEAN.....	17
1.1 Antécédents.....	17
1.2 Avènement.....	19
1.3 Objectifs.....	20
1.4 Fonctionnement .....	22
1.5 Dynamique institutionnelle.....	25
1.6 Principales institutions.....	29
Conclusion.....	36
CHAPITRE 2	
CRISE DE SÉCURITÉ DU CAMBODGE.....	38
2.1 Mise en perspective de la crise.....	38
2.2 Coordination.....	57
2.3 Mobilisation.....	61
2.4 Intervention.....	64
Conclusion.....	69
CHAPITRE 3	
LA CRISE FINANCIÈRE ASIATIQUE.....	75
3.1 Mise en perspective de la crise.....	75
3.2 Coordination.....	87
3.4 Mobilisation.....	94
3.5 Intervention.....	105
Conclusion.....	108

CHAPITRE 4	
LA CRISE HUMANITAIRE DU TIMOR-ORIENTAL.....	115
4.1 Mise en perspective de la crise.....	115
4.2 Coordination.....	124
4.3 Mobilisation.....	128
4.5 Intervention.....	130
Conclusion.....	138
• CONCLUSION GÉNÉRALE.....	145
BIBLIOGRAPHIE.....	151

## LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Tableau 1 : Effets des crises régionales sur la dynamique institutionnelle de l'ASEAN....	156
Tableau 2.1 Compétences de l'ASEAN.....	158
Graphique 2.1 : Relation entre les compétences de l'ASEAN et les crises régionales.....	160
Tableau 2.2 : Compétences fondamentales de l'ASEAN.....	161
Graphique 2.2 : Relation entre les compétences fondamentales de l'ASEAN et les crises régionales.....	162
Tableau 3: Chronologie de la crise cambodgienne.....	163
Tableau 4.1 : Mouvement des taux de change de pays sud-est asiatiques.....	165
Tableau 4.2 : Taux de croissance de pays sud-est asiatiques.....	166

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES POUR LA CRISE DU CAMBODGE

### Factions politiques cambodgiennes

Le GCKD (Gouvernement de coalition du Kampuchéa démocratique) réunit trois factions résistantes à Hanoi :

- Le FNLPK (Front national de libération du peuple Khmer) créé le 9 octobre 1979 et dirigé par Son Sann.
- Le FUNCINPEC (Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre pacifique et coopératif) dirigé par le prince Norodom Sihanouk.
- Le PKD (Parti du Kampuchéa démocratique) qui est le nouveau nom pour désigner le Parti communiste du Kampuchéa. Dirigé par Saloth Sar (alias Pol Pot) ensuite par Son Sen.

En février 1990, le GCKD prend le nom de GBC (Gouvernement national du Cambodge).

### Noms officiels du Cambodge

Kampuchéa Démocratique = sous les Khmers Rouges.

République Populaire du Kampuchéa = régime cambodgien favorable au Vietnam qui a été renommé l'État du Cambodge en 1989.

Royaume du Cambodge = depuis l'élection de 1993, le Cambodge est une monarchie constitutionnelle.

### Personnages

Prince Norodom Sihanouk (FUNCINPEC)

Son Sann (FNLPK)

Saloth Sar (alias Pol Pot) (PKD)

Son Sen, qui remplace Saloth Sar en 1985 (PKD)

Heng Samrin (République Populaire du Kampuchéa = Cambodge vietnamien)

Hun Sen (qui remplace Heng Samrin en 1985) (République Populaire du Kampuchéa = Cambodge vietnamien)

### Armées

ANKD : Armée nationale du Kampuchéa démocratique = dirigée par Pol Pot puis Son Sen

ANLPK : Armée nationale de libération du peuple Khmer = bras armé du FNLPK

ANS : Armée nationale sihanoukiste = bras armé du FUNCINPEC

FARPK : Forces armées de la République populaire du Kampuchéa

## LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES POUR LA CRISE DU TIMOR-ORIENTAL

### Partis politiques timorais

APODETI (Association populaire démocratique timoraise). Initialement, ce parti se nommait AITI (Associacao Integracao de Timor Indonesia) puis est devenu l'APODETI (Associacao Popular Democratica de Timor). Ce parti en faveur d'une intégration à l'Indonésie était financé par Jakarta.

ASDT (Association sociale démocrate timoraise). Le 11 septembre 1974, l'ASDT devient le Front révolutionnaire du Timor-Est indépendant.

CNRT (Conseil national de la résistance timoraise). Le CNRT fut formé en avril 1998 afin de réunir les anciens partis politiques timorais dans un seul mouvement indépendantiste. Ceci permettait de légitimer la cause et invalider la prétention de l'ABRI selon laquelle un retrait des forces indonésiennes provoquerait une guerre civile entre les partis timorais.

FRETILIN (Frente Revolucionario de Timor Leste Independente). Ce parti en faveur de l'indépendance du Timor s'inspirait de l'idéologie socialiste portugaise. Conséquemment, le Portugal qui, depuis la Révolution des Œillets, était dirigé par des socialistes, était favorable à ce parti mais l'Indonésie, l'Australie et les États-Unis craignaient qu'une victoire de ce parti permette au communisme d'étendre son influence dans cette région. Après l'invasion du Timor, le mouvement de résistance amena le FRETILIN à avoir une branche militaire, le FALINTIL.

KOTA (Kilbur Oan Timor Aswain). Parti politique qui soutenait l'intégration du Timor à la République indonésienne.

UDT (Uniao Democratica Timorese) ou Union Démocratique Timoraise. L'idéologie politique de ce parti était plus modérée que les autres. Initialement, l'UDT était en faveur de l'indépendance du Timor, mais suite au succès du FRETILIN, l'UDT aurait appuyé une intégration à l'Indonésie. Toutefois, en 1998, ce parti est redevenu indépendantiste.

TRABALHISTA. Parti travailliste favorable à l'intégration du Timor à l'Indonésie.

### Forces d'intervention

INTERFRET (International Force in East Timor). Il s'agit d'une force coalisée qui détient un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. Le mandat de l'INTERFRET était de rétablir l'ordre au Timor-Oriental afin que l'UNTAET puisse administrer le Timor-Oriental en toute sécurité.

UNTAET (United Nations Transitional Administration in East Timor). Le 25 octobre 1999, le Conseil de sécurité de l'ONU confit le mandat d'administrer le Timor-Oriental à l'UNTAET jusqu'à ce qu'un gouvernement timorais soit élu.

UNAMET (United Nations Mission in East Timor). Entre le 11 juin 1999 et le 25 octobre 1999, l'UNAMET était chargé du mandat de superviser le référendum sur l'indépendance ou l'intégration du Timor-Oriental.

### Organisations indonésiennes

ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) désigne les Forces Armées de la République indonésienne. Une restructuration en 1999 divisa l'ABRI en deux forces armées distinctes : le POLRI et le TNI.

POLRI (Polisi Republik Indonesia) désigne la police indonésienne.

TNI (Tentara National Indonesia) désigne les Forces armées indonésiennes.

### Noms officiels du Timor

Timor-Oriental : après être devenu une province indonésienne, ce nom officiel permettait de faire la distinction entre le Timor-Oriental et le Timor occidental qui font partie de la même île.

Timor-Leste : après être officiellement devenu un pays souverain en mai 2002, ce pays prit le nom de République Démocratique du Timor-Leste.

## INTRODUCTION

L'Asie du Sud-Est a été le théâtre de différentes crises dont l'effet de contagion ne pouvait être contenu par les frontières nationales. Ces crises ont engagé les gouvernements sud-est asiatiques dans un processus de consultation au sein de leur organisation régionale, l'Association des Nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN). Or, la nature de ces crises dépassait les capacités de l'*ASEAN way*, un processus décisionnel par consensus qui cherche à faciliter la coopération régionale tout en préservant la souveraineté des États membres.

Comment les crises régionales en Asie du Sud-Est affectent-elles le fonctionnement de l'ASEAN? D'une part, l'ASEAN semble chroniquement incapable de prendre des mesures adéquates pour résoudre les crises régionales, même si les intérêts collectifs sont directement impliqués. La paralysie décisionnelle révèle les déficiences institutionnelles de l'organisation. En ces circonstances, la moindre crise paralyse le fonctionnement de l'ASEAN et laisse un rôle prépondérant aux acteurs internationaux. Ainsi, une crise régionale démontre l'inaptitude de l'ASEAN à être un acteur lorsque les circonstances sont critiques. D'autre part, on constate que la gestion de crises renforce la coopération des gouvernements du Sud-Est asiatique en favorisant un rapprochement politique. Le manque de mécanismes de consultation et l'impossibilité de mettre en place rapidement une démarche appropriée aux problèmes régionaux soulèvent la question de l'avenir et des nouvelles responsabilités que devrait détenir l'ASEAN.

Le paradoxe de l'inertie de l'ASEAN et de ses nouveaux arrangements institutionnels s'inscrit dans une plus grande problématique : celle du dynamisme institutionnel. Alors que l'approche du néo-institutionnalisme permet d'expliquer comment les institutions sont des processus qui stabilisent les interactions des agents et contraignent leurs choix possibles, elle n'a pas été en mesure de clarifier sous quelles conditions elles

sont sujettes à des changements majeurs. Une étude des définitions données aux institutions montre que leur stabilité est attribuable à un processus contraignant. Robert E. Goodin (1996:22) désigne une institution comme étant un mode de comportement stable et récurrent. Pour Douglass C. North (1990: 3), une institution peut être conçue comme étant des contraintes formelles et informelles qui structurent les incitatifs des acteurs. Sous ce cadre conceptuel, la stabilité d'une institution s'explique par le processus qui produit des anticipations stables et réciproques. Le caractère contraignant des institutions permet à celles-ci de résister au changement puisqu'un réexamen des activités et principes acceptés implique une incertitude et des risques que les acteurs préfèrent éviter.

Si les institutions se maintiennent en résistant aux changements, comment expliquer que leurs compétences et contraintes puissent évoluer? La reconnaissance du phénomène de l'évolution et de l'adaptation des institutions a été examinée sous une perspective rationnelle : l'idée fondamentale est que les institutions se modifient lorsque les bénéfices l'emportent sur les coûts de changements. En ce sens, les nouvelles institutions sont le résultat de problèmes d'action collective. Cependant, une analyse de la maximisation des gains de coopération est complexe vu l'interaction des acteurs et de leurs intérêts et ne permet pas de spécifier les conditions auxquelles différentes formes de changement peuvent se manifester. De plus, il est difficile d'expliquer pourquoi, comment et quand les bénéfices d'une institution cessent de l'emporter sur ses coûts. Le processus de transition et la dimension temporaire des nouvelles institutions se trouvent négligés. Le seul véritable repère est de connaître les nouvelles mesures qui privilégient certains acteurs et actions aux dépens des autres, mais cela a le défaut de laisser supposer que le processus institutionnel n'est qu'une succession d'équilibres stratégiques entre les différents acteurs. En conséquence, les facteurs qui facilitent l'apparition de nouvelles institutions, les différents

modes de changement et les mécanismes qui influencent leur fréquence se trouvent négligés.

L'explication de ce paradoxe implique la transition d'une conception statique des institutions à une conception dynamique. Selon l'approche de l'institutionnalisme historique, les analyses sur le changement des institutions ont négligé le contexte temporaire et la séquence des événements. Sans une spécification de période de temps approprié, il est difficile de déterminer comment le changement institutionnel peut se produire et quelle tendance se développe.

Afin de surmonter ce problème, des partisans de cette approche (Katheen Thelen et Sven Steinmo 1992; Ira Katznelson 1997; Katheen Thelen 1999; Paul Pierson 2000ab) ont développé la notion de *moments critiques*<sup>1</sup> pour désigner les processus d'ajustement graduel aux demandes variables qui favorisent le changement institutionnel dans une période de temps spécifique. Un moment critique peut être représenté comme étant un changement majeur qui d'une part, provoque un conflit politique et paralyse les institutions et d'autre part, provoque des pourparlers entre les acteurs pour modifier les fonctions et contraintes des institutions. Précisons que le concept de *moment critique* est intimement lié à celui de *dépendance au sentier*<sup>2</sup> car, pour qu'un changement institutionnel soit durable, il faut qu'un processus d'auto renforcement structure les choix subséquents et ce sur une longue période. Puisque des mesures prises initialement peuvent avoir des répercussions considérables par la suite, le contexte temporaire et la séquence des événements trouvent leur importance. Le concept de *dépendance au sentier* désigne le processus par lequel une décision, une fois appliquée, impose une direction qu'il est coûteux de changer par la suite.

---

<sup>1</sup> Dans les premiers articles, le terme de *jonctions critiques* était utilisé à la place de *moments critiques*.

<sup>2</sup> Il s'agit de la traduction du concept de *path dependency*, qui est aussi appelé *path dependence*. Pour une analyse plus profonde du concept de *dépendance au sentier* voir Jane Jenson et Mamoudou Gazibo. 2004. *Introduction à la politique comparée*. Montréal : les Presses de l'Université de Montréal, 189-216.

De même, une fois créée, une institution subsiste car le coût de son abolition est généralement supérieur à celui de son adaptation.

Alors que les *moments critiques* et la *dépendance au sentier* sont des outils d'analyse qui permettraient d'examiner le changement et la stabilité des institutions, des imprécisions demeurent; la variété de trajectoires possible et l'interaction des causes dans des séquences temporaires ne permettent pas de générer des explications précises puisque les mécanismes d'auto renforcement manquent de rigueur. Paul Pierson (2000 : 263) indique que les rendements croissants permettent de clarifier pourquoi un sentier particulier mène à un processus de consolidation : les rendements croissant facilitent une dynamique qui se renforce parce que le processus de rétroaction est positif. Un autre élément à considérer dans l'étude de cet auteur est l'existence d'équilibres multiples, c'est-à-dire qu'il est possible que le processus puisse produire plus d'un résultat optimal. Ceci signifie que l'évolution d'une institution peut prendre différentes formes vu la pluralité des résultats possibles. La séquence des événements est une référence qui permet d'amener des clarifications sur les résultats obtenus.

Une seconde problématique concerne les possibilités de coopération entre les acteurs. Pour qu'un ensemble de préférences individuelles soit concilié en une décision collective, il faut qu'un jeu de plusieurs acteurs soit en équilibre, autrement dit, que la stratégie utilisée par chaque acteur soit la meilleure réplique aux stratégies des autres acteurs. Des jeux coopératifs de plus de deux acteurs ne sont pas faciles à concevoir. Même les formes minimales de coopération inter-étatiques peuvent s'avérer difficiles à entreprendre vu la multiplicité des équilibres et des choix stratégiques possibles. Cet équilibre n'est pas instantané. Il est le résultat d'interactions stratégiques entre les acteurs<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Pour une introduction générale de la théorie des jeux, voir Avinash Dixit et Susan Skeath. 1999. *Games of Strategy*. New York: W.W. Norton & Company.

D'une part, ceux-ci doivent à la fois mesurer leurs gains dans le temps et à la fois évaluer la distribution des gains entre les États. D'autre part, il faut que la coopération des acteurs produise des rendements croissants afin de minimiser les problèmes de réciprocité.

Les institutions internationales facilitent la coopération des États en définissant les normes de comportement et en stabilisant les attentes, ceci permet de réduire les incertitudes sur les intentions des autres, l'asymétrie des informations et les coûts de transactions<sup>4</sup>. Cependant, même lorsque les circonstances s'y prêtent, la coopération entre les États n'élimine jamais leur compétition. Dans la poursuite de leurs intérêts, les États demeurent centrés sur eux-mêmes et ne peuvent dépendre que sur eux-même pour améliorer leurs positions. Ceux-ci coopèrent principalement pour optimiser leurs gains. Ainsi, la coopération qui se produit en dépit d'une optimisation des gains est un phénomène énigmatique car les bénéfices recherchés ne semblent pas justifier les concessions faites.

La maximisation des intérêts égocentriques n'est pas l'unique facteur qui détermine leurs prises de décisions : l'obligation de préserver les gains acquis représente une perspective négligée. D'après la *théorie des perspectives*<sup>5</sup> (Kahneman et Tvensky, 1979), lorsque des acteurs prennent des décisions dans des circonstances de risque, les pertes relatives sont préférées aux gains possibles. La valeur attribuée à une perte est supérieure à celle qui est attachée à un gain équivalent car les acteurs se réfèrent à un point de référence qui est habituellement le statu quo. Selon Janice Gross Stein (1992, 214) bien que les acteurs choisissent un point de référence afin d'évaluer les gains et les pertes, les conditions qui déterminent le choix d'un point de référence demeurent inexplicables.

Ce mémoire avance la thèse qu'*une crise régionale est porteuse de transformations majeures car l'aversion aux pertes incite la création de jeux coopératifs*. En temps de crise,

---

<sup>4</sup> Pour une explication approfondie du rôle des institutions dans l'arène internationale, voir Robert O. Keohane. 1984. *After Hegemony*. New Jersey: Princeton University Press.

<sup>5</sup> La *théorie des perspectives* est la traduction de la *prospect theory*.

la nécessité de minimiser les pertes anticipées devient le principal critère de décision des États. La coopération se justifie par la nécessité de restreindre les pertes que les États ne peuvent indépendamment limiter. Puisque la coopération permet de prévenir des pertes larges et incertaines alors que la défection ne permet que de sauvegarder des pertes minimales, la défection perd ses attraits. En l'occurrence, une incapacité à coopérer se traduit par des pertes.

Cette thèse implique qu'en Asie du Sud-Est, le développement institutionnel de l'ASEAN est facilité par les instabilités produites par les crises régionales vu que l'appréhension des pertes incite les États à s'engager dans un processus de coopération à somme positive. Afin de limiter les pertes qui peuvent être encourues, la mise en place de mécanismes propres à résoudre les nouveaux problèmes régionaux ou du moins limiter leur récurrence à l'aide de règles et procédures; ces mécanismes demeurent après qu'une crise ait été résolue et permettent la création de nouveaux biens collectifs tels que la stabilité économique ou l'ordre régional. Sous cette logique, les nouvelles compétences institutionnelles de l'ASEAN sont les conséquences indirectes de la motivation de ses pays membres à limiter les pertes occasionnées par une crise régionale.

De plus, ce mémoire propose que *la résolution de crises régionales en Asie du Sud-Est se réalise à travers « l'intervention consentie<sup>6</sup> » qui est une action convenue entre les pays ASEAN pour résoudre les problèmes communs tout en respectant les principes de souveraineté et de non-ingérence*. Cette hypothèse implique que la résolution de problèmes collectifs modifie les interactions entre les acteurs et transforme l'équilibre stratégique des arrangements institutionnels de l'ASEAN. L'utilisation de la notion d'*intervention consentie* permet de clarifier le processus par lequel les pays membres encadrent un

---

<sup>6</sup> L'*intervention consentie* est l'expression utilisée dans le cadre de cette recherche afin de désigner un concept qui demeure mal défini, approximatif et inconstant dans le discours de l'ASEAN et dans les analyses publiées.

problème commun et développent un point de référence afin d'estimer les gains et les pertes qui se situent au niveau du principe de non-ingérence. La sélection et la mise en place des conditions sous lesquelles une *intervention consentie* est admissible constituent un processus de compétition et d'apprentissage pour les pays membres. C'est à travers ce processus de choix que le développement de l'Association est séquentiel; les crises et leurs résolutions modifient significativement les attributs et les compétences de l'Association et font évoluer la coopération régionale vers une communauté politique.

Les mécanismes de la dynamique institutionnelle se développent à travers une combinaison de trois variables : la coordination, la mobilisation, et l'intervention. Cette combinaison représente le plus petit nombre de variables nécessaires pour observer comment les membres de l'ASEAN résolvent une crise régionale. Elle met aussi en lumière les principaux obstacles qui empêchent la mise en place rapide d'une réponse collective<sup>7</sup>. Les difficultés de coordination multilatérale, le manque de ressources et les obstacles à une intervention commune sont trois problèmes que l'ASEAN doit résoudre. Ces composantes de l'action collective des pays sud-est asiatiques lient les causes aux effets grâce au concept de *dépendance au sentier*, qui a été défini plus haut comme étant un processus de renforcement. En conséquence, les mesures pour assurer de nouveaux biens collectifs demeurent une fois la crise résolue et la séquence des événements a une influence sur le développement institutionnel.

La coordination représente la capacité d'élaborer une entente multilatérale sur les fins et les moyens recherchés. La résolution d'une crise demande que soit mis en place un ensemble de politiques communes. Cette coordination facilite la recherche de résultats satisfaisants et aide à identifier les politiques qui doivent être suivies. Or, les

---

<sup>7</sup> Ni la coordination, ni la mobilisation, ni l'intervention sont des exclusivités des pays membres de l'ASEAN. La résolution d'une crise régionale en Asie du Sud-Est peut impliquer une internationalisation de la crise.

caractéristiques de l'ASEAN ont des implications sur la coordination des politiques. L'absence de mécanismes institutionnels formels pour harmoniser les politiques suppose que la coordination doit être négociée lors de la crise. De plus, il n'est pas toujours manifeste qu'une crise a atteint une ampleur régionale. La prise de conscience des problèmes collectifs peut prendre du temps; l'incertitude et la rareté d'informations limitent la capacité des acteurs à définir leurs intérêts communs. Ainsi, les objectifs recherchés sont obtenus par négociations qui amènent les pays à adopter une attitude commune. Ceci implique que les mécanismes pertinents de l'organisation doivent être appliqués et que les politiques concrètes doivent être adoptées par les pays membres. Pour résoudre des problèmes de coordination, les pays de l'ASEAN doivent faire l'usage de stratégies d'interactions qui sont influencées par les normes et principes de l'ASEAN.

La mobilisation désigne la mise en disposition des ressources adéquates et la capacité de ralliement nécessaire pour résoudre une crise. La disposition des ressources révèle l'analyse des coûts et bénéfices faits par les pays membres ainsi que leurs choix et préférences. La rareté des ressources disponibles ou l'engagement soutenu des États membres est un indicateur de la détermination régionale. Puisqu'en temps de crise, l'ASEAN dispose de peu de mécanismes pour mobiliser les ressources collectives, les gouvernements doivent négocier pour fournir une assistance et réaliser leurs objectifs. La mobilisation désigne aussi l'aptitude de l'Association à rallier des acteurs extérieurs à leur cause et à obtenir des ressources supplémentaires étant donné que les pays de l'ASEAN disposent de peu de moyens.

La capacité d'intervention désigne la faculté que possède l'Association à légitimer son droit de regard collectif. Afin de rétablir la stabilité sous leurs propres termes, les pays membres doivent déterminer sous quelles conditions une intervention peut être justifiée, quelles sont les mesures appropriées et comment faire accepter ces mesures aux acteurs

concernés. L'élaboration d'un droit de regard collectif nécessite un effort pour résoudre les problèmes communs qui sont en contradiction avec les normes de l'Association. Donc, une crise révèle la façon dont les problèmes régionaux sont définis et encadrés et quelles sont les solutions qui sont envisagées. La faculté d'intervention ne se limite pas seulement à l'utilisation de la force ou à la menace mais inclut aussi la possibilité de critiquer la situation politique d'un autre pays membre, ce qui est considéré comme étant une forme importante d'atteinte à la souveraineté. L'*intervention consentie* ne peut être mise en place qu'à la suite de compromis sur le principe de la non-ingérence. Si l'ASEAN ne parvient pas à coordonner les intérêts de ses membres ou à trouver les ressources suffisantes, il est probable que la persistance d'une crise invite alors une intervention provenant de l'extérieur.

Les crises régionales n'ont pas toutes les mêmes répercussions dans le développement institutionnel de l'ASEAN puisque la combinaison des variables diffère selon les crises. L'étude comparée des crises régionales s'accomplira ici à l'aide de trois études de cas : l'invasion du Cambodge en 1978, la crise financière asiatique de 1997, et la crise humanitaire du Timor-Oriental de 1999. Le premier cas est une crise de sécurité, le deuxième une crise financière et le troisième une crise humanitaire. La singularité de chaque situation offre un éventail suffisamment large de phénomènes pour permettre un contraste approprié entre les similarités et les différences des trois crises et éviter que les variables indépendantes soient sous-estimées ou sur-estimées. La vérification comparative fournira les preuves de causalités nécessaires pour valider l'hypothèse avancée.

Puisque la variable dépendante est le développement institutionnel de l'ASEAN suite à une crise, l'analyse de l'efficacité de l'action de l'Association n'est pas pertinente dans le cadre de cette recherche vue qu'une gestion inefficace d'une crise peut inciter un développement institutionnel. Il ne s'agit pas tant d'évaluer l'efficacité de la gestion de ces

crises mais d'analyser comment elles ont favorisé la création de mécanismes de coopération. Lors de l'apparition d'une crise régionale, l'ASEAN ne peut pas réagir rapidement ; les nouveaux objectifs recherchés ne sont pas immédiats. Il est probable que le processus de création institutionnelle sera amorcé seulement après qu'une crise ait été résolue.

Afin que la vérification comparative soit pourvue d'une méthode de contrôle qui permette de préciser dans quelles mesures les exceptions peuvent infirmer les règles, des critères doivent permettre de déterminer si la variable dépendante se trouve modifiée par le mécanisme qui mènent à une intervention consentie. Les deux dimensions qui permettent d'observer le changement institutionnel sont la modification des compétences régionales et des contraintes de l'ASEAN. Les compétences et les contraintes institutionnelles sont les principaux critères du développement institutionnel de l'ASEAN car leurs modifications révèlent la façon dont les pays membres structurent leurs relations. Comme les compétences des institutions sont utilisées pour résoudre des problèmes collectifs qui ne peuvent être réglés unilatéralement ou bilatéralement, un changement des compétences exercées fournit des indications sur les intérêts communs recherchés, sur l'importance de questions régionales et sur le rôle que peuvent jouer les agences de l'Association dans la coordination de politiques. Puisque les contraintes formelles et informelles structurent les interactions des acteurs et délimitent leurs options, leurs modifications révèlent la façon dont les acteurs redéfinissent leurs intérêts et leurs normes de coopération. En résumé, une *intervention consentie* entre les pays sud-est asiatiques cause une modification institutionnelle lorsque les compétences et les contraintes de l'ASEAN se trouvent modifiées. De plus, même en pleine crise, il est possible d'analyser comment une intervention consentie est considérée selon les compétences et les contraintes existantes de l'ASEAN.

L'unité d'analyse, c'est-à-dire l'ASEAN, pose différents problèmes de localisation du niveau d'explication appropriée. L'ASEAN n'est pas tout à fait la même organisation au fil des crises et doit être observée selon un contexte d'analyse adapté. Un autre problème que pose le niveau d'analyse de cette association tient du fait que la notion d'institution peut à la fois désigner une organisation qui regroupe des individus dans un endroit précis et à la fois un ensemble de normes qui régissent les relations entre les États. L'ASEAN réunit ces deux caractéristiques et celles-ci ont évolué différemment; certaines crises régionales peuvent avoir favorisé le développement de structures organisationnelles, d'autres crises ont pu valider certains principes régionaux. Néanmoins, ces deux conceptions de l'institution ont une influence similaire: elles modifient le comportement et les interactions des États membres.

Une difficulté complémentaire s'ajoute, on ne peut considérer la mise en œuvre d'actions communes par les pays Sud-Est asiatiques sans tenir compte des changements au niveau mondial. Une organisation régionale est une entité qui se modifie avec le temps et elle ne peut être indépendante du système international. Les États de l'Asie du Sud-Est entretiennent des relations avec d'autres acteurs et la politique internationale a des répercussions sur cette région. Afin d'éviter que l'Asie du Sud-Est soit écartée de ce contexte, les acteurs internationaux sont considérés comme étant une variable intermédiaire. Ceci permet de considérer à la fois comment les pays sud-est asiatiques s'adaptent à la politique internationale et comment ils s'organisent pour tenter de la modifier à leur avantage. L'intégration de cette variable permet de considérer que pour élaborer leurs choix stratégiques communs, les pays de l'ASEAN doivent prendre en compte les réactions des acteurs extérieurs et anticiper leurs décisions.

Du point de vue des sciences sociales, une crise se manifeste lorsque des contraintes ne peuvent plus coexister et provoquent le passage d'un équilibre à un autre. La

désorganisation qui se retrouve entre ces deux états est un sujet d'analyse pertinent puisque l'on fait face à un phénomène irrégulier qui produit des répercussions et des initiatives significatives. Les crises sont révélatrices des facteurs exogènes et endogènes qui échappent aux procédures normales; les mesures régulières ne peuvent régler efficacement certaines forces déséquilibrantes. L'impact des dysfonctionnements peut refléter les moments les plus forts et les plus significatifs de l'évolution institutionnelle de ASEAN parce qu'il donne un sens aux évènements antécédents et postérieurs.

Une crise régionale peut être définie comme étant un dilemme pressant qu'aucun pays sud-est asiatique ne peut résoudre à lui seul. Puisque l'interdépendance rend difficile la distinction entre les questions de politique intérieure et les questions communes et que des perturbations dans un pays peuvent avoir des répercussions régionales, il est dans l'intérêt des gouvernements d'avoir un droit de regard collectif afin de limiter les problèmes communs. Malgré le fait qu'il peut exister une certaine discordance entre les intérêts nationaux et les intérêts régionaux et que les pays membres de l'ASEAN sont portés à favoriser les premiers aux dépens des seconds, l'interdépendance les oblige à poursuivre leurs intérêts en considérant ceux des autres.

L'étude de cas propose une comparaison de trois types de crises régionales déjà mentionnées : la crise de sécurité, la crise financière et la crise humanitaire. Chaque type possède des forces déstabilisantes qui lui sont propres. Une crise de sécurité est un conflit inter-étatique qui dégénère<sup>8</sup>. Alors que le conflit représente une configuration d'intérêts antagonistes entre des États qui peut déboucher en négociation, la crise de sécurité, elle, est intensifiée par la rareté des informations fiables et par la pluralité des incertitudes.

---

<sup>8</sup> Pour une analyse approfondie des crises dans les relations internationales, voir Paul R. Viotti et Mark V. Kauppi. 1999. *International relations theory : Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. Boston: Allyn & Bacon, 474. Voir également James E. Dougherty et Robert L. Pfaltzgraff, Jr. 1990. *Contending Theories of International Relations*. New York: Harper & Row, 489-490, 492.

Conséquemment, les gouvernements sont confrontés à différents problèmes décisionnels; la perception du temps et de la menace peut facilement faire évoluer la tension diplomatique en un affrontement armé.

Une crise financière désigne un moment où la conjoncture économique subit un retournement provoqué par des facteurs financiers<sup>9</sup>. Généralement, l'instabilité financière est le résultat d'une variation significative et non-anticipée des flux de capitaux. Une crise financière peut entraîner une crise économique lorsque l'activité économique est en récession ou en dépression. En ces circonstances, la baisse de production modifie le fonctionnement de l'économie et bouleverse le mode de vie de la population, ce qui entraîne des tensions sociales qui à leur tour amplifient les antagonismes politiques.

Une crise humanitaire désigne une situation où la sécurité est inexistante dans un lieu donné, où la vie d'un nombre important de civils est en danger et l'autorité publique dans le pays où se produit cette crise n'est pas en mesure de rétablir l'ordre ou s'y abstient<sup>10</sup>. Une crise humanitaire comprend un nombre important de pertes de vies et une absence d'intervention du gouvernement. La persistance du désordre et de la violence et l'impossibilité d'un dénouement conduit les instances régionales ou internationales à intervenir afin de rétablir la paix civile. Cependant, il arrive que les organisations soient incapables d'assurer leur mission de sécurité collective. Cette paralysie amène parfois un État voisin à intervenir et à enfreindre la souveraineté de l'État où se produit la crise humanitaire. Dans l'ensemble, qu'une crise régionale soit humanitaire, financière ou sécuritaire, le facteur primordial est l'interaction des acteurs impliqués.

---

<sup>9</sup> Pour une définition plus détaillée d'une crise financière, voir C.D. Échaudemaison, dir. 2003. *Dictionnaire d'Économie et de Sciences Sociales*. Paris : Nathan, 121-123.

<sup>10</sup> Comme le concept de *crise humanitaire* est rarement utilisé, il est préférable d'utiliser la notion d'*humanitarian intervention* comme point de départ. Voir Graham Evans et Jeffrey Newnham. 1998. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, 231-233. Voir également Michael Ignatieff. 2003. « State failure ad nation-building ». Dans Holzgrefe, J.L. et Keohane, Robert O., dir. 2003. *Humanitarian Intervention : Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge : Cambridge University Press, 299-321.

La comparaison des trois études de cas qui est résumée dans le tableau 1, suggère que l'élaboration d'une *intervention consentie* a des répercussions durables sur l'ASEAN. Les trois composantes de l'intervention consentie, soit la capacité de coordination, de mobilisation et d'intervention, permettent de considérer comment les interactions stratégiques lors d'une crise modifient les compétences et contraintes régionales dans le temps. Comme l'objectif de cette analyse comparative est de tenir compte de la variation entre les instances d'un certain résultat, les composantes de l'intervention consentie permettent de considérer que cette combinaison de facteurs est un processus récurrent. De ce fait, malgré la dissemblance des cas étudiés, les résultats sont similaires.

Le tableau 1 permet également de considérer comment une *intervention consentie* génère une rétroaction positive suffisamment importante pour que les répercussions institutionnelles se consolident et perdurent après que les problèmes amenés par la crise aient été résolus. Le processus par lequel différentes interactions stratégiques résolvent des problèmes de coopération produit des effets d'apprentissage et de nouvelles anticipations et restrictions entre les pays membres. Les interactions stratégiques restructurent les incitatifs à la coopération puisque les acteurs ajustent leurs actions par rapport aux nouvelles contraintes et aux compétences régionales.

« INCLURE LE TABLEAU 1 ICI »

Ce mémoire comprend cinq chapitres. Le premier chapitre présente une analyse de l'évolution institutionnelle de l'ASEAN. Ceci permettra d'examiner les cadres institutionnels de l'Association et de considérer comment l'avènement d'une crise régionale affecte son développement institutionnel.

Le deuxième chapitre se consacre à la crise du Cambodge de 1979. La souveraineté du Kampuchéa fut enfreinte lorsque l'armée vietnamienne a envahi ce pays et renversa le régime des Khmers rouges. Bien que cette intervention unilatérale ait mis à l'épreuve la sécurité collective du Sud-Est asiatique, l'ASEAN s'engagea à défendre le principe de non-ingérence et à utiliser ses compétences pour résoudre la crise en contraignant le gouvernement vietnamien à respecter la souveraineté du Cambodge. La crise a favorisé le perfectionnement de *l'ASEAN way* en tant que norme régionale. Par la suite, l'adhésion des pays indochinois à l'ASEAN révèle comment les mécanismes de coopération entre les membres et avec les non-membres ont favorisé le développement d'une communauté d'intérêts sud-est asiatique.

Le troisième chapitre traite de la crise financière asiatique de 1997-1998. Cet événement transfrontalier a révélé la vulnérabilité commune des économies du Sud-Est asiatique à la volatilité des capitaux internationaux, ainsi que l'inaptitude de l'ASEAN à articuler une solution multilatérale. Suite à l'apaisement de la panique financière, les mécanismes de surveillance régionale et les nouvelles normes d'ingérence économique se développèrent afin de résoudre les problèmes économiques régionaux révélés par la crise.

Le quatrième chapitre aborde la crise humanitaire du Timor-Oriental de 1999. La gestion de cette crise humanitaire indique l'évolution normative de l'ordre international et conséquemment l'établissement des limites du droit de non-ingérence. Même si les agences de l'ASEAN n'ont pas participé à la gestion de cette crise, la coopération de certains pays membres aux opérations de restauration de l'ordre expose la préoccupation de ces États à défendre la stabilité régionale et à limiter l'influence des acteurs extérieurs. L'expérience acquise par ces opérations a permis aux pays de l'ASEAN de reconsidérer le principe

d'ingérence et d'envisager des mesures pour aider les nouveaux membres aux conflits internes instables, soit la Birmanie<sup>11</sup> et le Cambodge.

La cinquième partie reprend l'hypothèse en considérant ce que les trois études ont révélé sur l'impact des crises régionales, l'affrontement entre l'ingérence et la non-ingérence, le développement institutionnel de l'ASEAN et l'interaction entre la coordination, la mobilisation et l'intervention des pays membres. Ce dernier chapitre considère l'utilité du modèle développé pour l'analyse de la dynamique institutionnelle d'autres organismes régionaux ainsi qu'une évaluation spéculative des crises possibles en Asie du Sud-Est.

En conclusion cette étude montre comment le développement institutionnel de l'ASEAN est affecté par les crises régionales en Asie du Sud-Est, en identifiant les mécanismes responsables de cette évolution, soit la coordination, la mobilisation et l'intervention ainsi qu'en spécifiant les critères appropriés pour mesurer le changement, soit les contraintes et les compétences régionales.

---

<sup>11</sup> Comme le nom « Myanmar » qui a été imposé en 1989 par les autorités militaires de la Birmanie par des procédures illégitimes et que plusieurs pays de la communauté internationale ne reconnaissent pas la légitimité de ce régime politique, le nom « Birmanie » est utilisé dans ce mémoire.

## DÉVELOPPEMENT DE L'ASEAN

Ce chapitre aborde le cheminement de l'ASEAN et de ses dispositifs institutionnels. A priori, l'histoire de celle-ci peut paraître limitée et imprévisible, mais il n'en est rien. *En fait, l'Association s'est construite à travers la résolution incessante de problèmes liés à la minimisation des pertes ou la maximisation des gains qui ne pouvaient être sécurisées unilatéralement ou bilatéralement par les pays sud-est asiatiques.*

Afin de fortifier l'architecture logique des trois études de cas, ce chapitre explique les antécédents de l'ASEAN, son avènement, ses objectifs, ses fonctions, son dynamisme institutionnel ainsi que ses principales institutions. Cette mise en perspective permet d'apprécier l'influence des crises régionales sur la motivation des États membres à s'engager dans des projets de coopération. Elle offre également un aperçu sur les caractéristiques des procédures de coopération propre aux États sud-est asiatiques.

### Antécédents

La fin de la Deuxième Guerre Mondiale et le début de la décolonisation<sup>12</sup> laissent l'Asie du Sud-Est dans l'incertitude, la vulnérabilité et la précarité. Tant à l'intérieur des nouveaux États qu'à l'extérieur de leurs frontières, les luttes idéologiques et les revendications territoriales menacent la consolidation stato-nationale des nouveaux gouvernements et la stabilité régionale. À cause de ces obstacles, les premières expériences de coopérations régionales seront des échecs. Les principaux affrontements n'ont pu être canalisés en négociations et en compromis. À la fois l'antagonisme territorial du Sabah entre les Philippines et la Malaisie et la volonté de l'Indonésie de démanteler la Malaisie afin

---

<sup>12</sup> Date d'acquisition de l'indépendance: 1945- Vietnam, 1953-Laos, Cambodge, 1948-Birmanie, 1946-Philippines, 1949-Indonésie, 1957-Malaisie, 1965-Fédération Malaisie, 1984-Sultanat du Brunei.

d'étendre son autorité ont mis en échec les tentatives de construction d'intérêts communs régionaux. Néanmoins, une prise de conscience d'un intérêt général s'était développée depuis la conférence de Bandung<sup>13</sup> où les États qui avaient récemment acquis leur indépendance avaient démontré leur volonté de non-alignement dans la Guerre froide.

La première initiative de coopération fut la formation de l'ASA (Association de l'Asie du Sud-Est). Créée à Bangkok le 31 juillet 1961, cette Association regroupait la Thaïlande, les Philippines et la Malaisie. Cette alliance aurait offert une alternative préférable à la SEATO<sup>14</sup> dans la mesure où elle aurait assuré la stabilité politique et l'indépendance des membres en ayant de faibles exigences. La promotion de la consultation entre les gouvernements devait favoriser les mécanismes de collaboration. La faille fatale de cette méthode fut qu'elle ne permettait pas d'exercer des contraintes sur les pays-membres. Conséquemment, l'ASA ne fut pas en mesure de s'attaquer ou, du moins, de contourner ces obstacles de fonctionnement. L'ASA n'a pas été en mesure de concilier les disputes territoriales entre les Philippines et la Malaisie, ni entre la Malaisie et l'Indonésie. L'impossibilité de gérer ces confrontations conduisit l'ASA à disparaître en décembre 1963, quoiqu'elle soit brièvement réapparue en 1966 avant de se transformer en l'ASEAN sous la pression de l'Indonésie.

La seconde tentative d'Association régionale fut le Maphilindo<sup>15</sup> créé à Manille en septembre 1963. Celui-ci regroupait la Malaisie, les Philippines et l'Indonésie. Pourtant, cette nouvelle initiative de rapprochement échoua encore plus rapidement que l'ASA. Les déclarations de coopération entre ces pays demeurèrent au stade de simples déclarations et aucun cadre institutionnel ne se concrétisa. Encore une fois, l'incapacité continue des

---

<sup>13</sup> Du 18 avril au 24 avril 1955, la ville indonésienne de Bandung accueillait 22 pays asiatiques et 7 pays africains afin de signaler leur intention de non-alignement envers les politiques de confrontation de Moscou et Washington.

<sup>14</sup> Southeast Asian Treaty Organization

<sup>15</sup> Maphilindo est un acronyme des pays membres.

gouvernements sud-est asiatique à résoudre leurs conflits territoriaux est à l'origine de la dissolution de cette Association.

L'étude de l'historique de ces associations dévoile les failles qui ont empêché les gouvernements sud-est asiatiques d'élaborer des règles collectives. Sans un minimum de normes de coopération, les conflits inter-étatiques ne pouvaient être canalisés par la consultation et le consensus; l'incertitude territoriale engendrait une insécurité et une méfiance entre les pays, comme ce fut le cas dans l'Europe du dix-neuvième siècle. La maximisation des intérêts nationaux des États sud-est asiatiques ne permettait pas de favoriser une communauté d'intérêts étant donné que les bénéfices d'une approche multilatérale ne semblaient pas valoir les sacrifices requis.

### **Avènement**

Durant les années soixante, des changements endogènes et exogènes modifièrent l'échiquier politique dans lequel l'ASEAN allait se construire. En 1965, Singapour quitte la Fédération de Malaisie pour devenir un État souverain. La configuration politique de la Malaisie fut modifiée<sup>16</sup>; le partage du pouvoir entre les groupes ethniques fut facilité et permit une stabilité politique et une plus grande reconnaissance de ses frontières. La même année, aux Philippines, Ferdinand Marcos est élu président et cesse la politique de revendication<sup>17</sup> du Sabah de la Malaisie. L'Indonésie connut une situation similaire en 1966 lorsque le président Sukarno est contraint de transférer son autorité exécutive au général Suharto. Ce nouveau dirigeant modifie les objectifs du gouvernement indonésien, en

---

<sup>16</sup> La Malaisie est un pays multiethnique à prédominance malaise et musulmane. Pour sa part, la population de Singapour est majoritairement chinoise.

<sup>17</sup> Malgré cette initiative, les disputes territoriales persistèrent: en mars 1968 la Malaisie accusait les Philippines d'entraîner des groupes armés musulmans dans son île de Corregidor pour éventuellement infiltrer l'île du Sabah. Bien que cet incident ait détérioré les relations entre ces deux pays pendant près de huit mois, il révélait à la fois la fragilité de l'ASEAN et la persistance des gouvernements à vouloir réaliser une réconciliation politique.

particulier la politique de confrontation à l'égard de la Malaisie. En ce sens, le degré de contestation des frontières et l'assertion des droits historiques se sont amoindris au fur et à mesure que les nouveaux États se consolidaient.

Les événements exogènes amplifièrent l'instabilité géopolitique de la région et augmentèrent la perception de menaces communes. La propagation du communisme en Asie du Sud-Est produisait deux déséquilibres. Dans un premier temps, les nouveaux régimes politiques nés de la décolonisation risquent d'être renversés, comme le laisse entendre la *théorie des dominos*. Ensuite, la confrontation des idéologies implique l'influence des grandes puissances extérieures, ce qui menace l'autonomie des pays d'Asie du Sud-Est. La participation américaine<sup>18</sup> à la guerre du Vietnam a provoqué des répercussions systémiques considérables en Asie du Sud-Est. L'exemple du Vietnam montrait bien le danger qu'un conflit interne peut attirer l'intervention d'acteurs externes. Ce pays fut un terrain de bataille dans lequel Moscou, Beijing et Washington tentaient de faire triompher leurs intérêts.

Ces circonstances ont contribué à amener les États du Sud-Est asiatique à accepter une certaine institutionnalisation de la coopération. Le 8 août 1967, la *Déclaration de Bangkok* donne naissance à l'ASEAN. Ses membres sont l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande. Depuis cette date, l'Association est devenue un acteur essentiel lorsque des antagonismes régionaux surviennent en Asie du Sud-Est.

### **Objectifs**

Au départ, les objectifs déclarés de l'Association étaient vagues dans les fins recherchées et imprécis dans les moyens à utiliser. La déclaration de Bangkok mentionne la volonté commune de favoriser le développement économique et la stabilité régionale en demeurant

---

<sup>18</sup> 1963-1975.

discrète sur les procédures pour y parvenir. Les engagements des parties sont modestes et s'exercent dans des cadres informels, mais les principes qui se rattachent à la souveraineté des États sont moins ambigus. Quels étaient les objectifs recherchés?

Premièrement, il faut savoir que le respect de la souveraineté et de la non-ingérence sont constamment mentionnés dans les déclarations de l'ASEAN. Alors que ces principes sont évoqués dans la déclaration universelle de l'ONU, ils sont dépourvus de caractère obligatoire. L'Association permettait aux pays membres de faire accepter ces principes en Asie du Sud-Est. Ce souci de faire valoir ces principes provient de l'expérience coloniale de ces pays mais également des séquelles de la Guerre froide. La crainte de voir l'Asie du Sud-Est se transformer en un terrain de lutte entre les idéologies capitaliste et communiste a pu conduire les chefs d'États à poursuivre une alliance qui les aurait protégés des pressions extérieures.

La sauvegarde de l'autonomie politique s'est accomplie à travers une voie neutraliste. Peu de pays du Sud-Est asiatique ont entrepris des mesures de sécurité comprenant des obligations concrètes. Par exemple, seule la Thaïlande et les Philippines furent membres de l'OTASE<sup>19</sup>. L'idée de non-engagement laisse entendre que les gouvernements possédaient suffisamment de marge de manœuvre pour contrebalancer les différentes influences extérieures et éviter une tutelle par une puissance dominante. Muthiah Alagappa (Alagappa 1998, 622) affirme que les trois grandes préoccupations des gouvernements sud-est asiatiques furent l'intégrité territoriale, la mise à l'épreuve de leurs

---

<sup>19</sup> L'Organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est a été créée en 1956 afin d'organiser un plan de défense commune pour prévenir toute expansion communiste en Asie. Cette organisation regroupait l'Australie, la France, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, les Philippines, la Thaïlande et les États-Unis d'Amérique. Ses deux grands handicaps furent la volonté générale des pays d'Asie à demeurer neutre et la réticence de Washington à parrainer une organisation comparable à l'OTAN. Avec le retrait de la France en 1967, celle du Pakistan en 1972 et le retrait de l'armée américaine au Vietnam en 1975, l'OTASE est devenue obsolète et fut abandonnée en 1977 par ententes des membres restants.

idéologies politique par des acteurs extérieurs et les contraintes qui pouvaient être imposées à leurs autonomies.

Deuxièmement, l'Association permettait aux pays membres de consolider leur autorité étatique. Suite à la décolonisation, les nouveaux gouvernements devaient construire leurs États en l'absence de bases sociales solides et en présence de forces déstabilisatrices telles que les conflits ethniques ou sociaux. Les relations entre les pays membres sont des relations d'élites politiques qui avaient un intérêt commun à ne pas voir leurs gouvernements renversés par des groupes d'opposition, notamment les groupes communistes.

Troisièmement, l'Association accordait une reconnaissance internationale aux pays membres. Les États du Sud-Est asiatique pouvaient y gagner un poids politique sur la scène internationale qu'ils n'auraient jamais pu atteindre individuellement. L'Association diminuait les risques de marginalisation diplomatique et permettait aux pays membres de maximiser leur influence et leur prestige.

Quatrièmement, certains problèmes régionaux exigeaient une approche multilatérale. Les menaces communes produisaient des avantages mutuels qui ne pouvaient être acquis que par la coopération régionale. Aucun État ne pouvait à lui seul exercer une influence sur les décisions régionales; pas un seul pays membre ne disposait de suffisamment de puissance pour imposer son autorité. Les États membres préférèrent modifier l'ensemble des règles du jeu que de laisser l'initiative à d'autres acteurs internationaux.

### **Fonctionnement**

Le fonctionnement institutionnel de l'ASEAN est caractérisé par ses normes régionales ainsi que les agences ou structures organisationnelles qui la composent. Les normes

régionales sont principalement élaborées durant les sommets de l'Association par la voie de déclarations. Pourtant, ces déclarations sont rarement suivies d'actions concrètes pour les appliquer et leurs généralités suscitent des dilemmes d'interprétation et limitent les obligations des États membres. La notion d'obligation est quasiment inexistante dans l'approche de l'Association puisque ses déclarations ne sont pas aussi contraignantes que des traités.

Manuel Vallejo (2002, 855) indique que la structure organique de l'ASEAN se divise en trois groupes : les organes politiques de décision, les organes consultatifs et les organes administratifs. Les organes politiques de décisions regroupent les sommets et réunions auxquels les différents chefs d'États ou leurs représentants négocient les grandes lignes des directions. Les deux autres organes ne possèdent aucune autonomie politique. Les organes consultatifs sont des comités qui évaluent les mesures proposées par les réunions ministérielles de l'ASEAN. Les organes administratifs encadrent le développement des programmes d'harmonisation qui identifient les problèmes communs et proposent des approches pour les aborder. Comment expliquer l'aversion des pays-membres à l'égard de mesures contraignantes?

L'école réaliste des relations internationales soutient que les institutions ne modifient pas le comportement des acteurs puisque celles-ci sont créées par les États pour servir leurs intérêts. La structure organisationnelle de l'Association témoigne de cette réalité; les fonctions effectuées par ces institutions sont sans réel pouvoir vu qu'aucun État membre n'a consenti à transférer une partie de sa souveraineté. L'analyse de Baogang He (2004, 120) affirme : « East Asian regionalism is about nation-state not about region ». L'auteur soutient (2004, 119) que l'efficacité de l'organisation régionale est limitée tant qu'il n'y aura pas d'engagements multilatéraux qui limiteront la souveraineté des États vu

que l'utilité du régionalisme provient de la capacité d'une organisation collective à traiter des problèmes régionaux que les États ne peuvent résoudre à eux seuls.

Le rôle de l'Association se limiterait à consolider les gains de la coopération. En ce sens, son fonctionnement institutionnel sert à structurer les interactions entre les États membres afin de favoriser la transparence, de diminuer les incertitudes et d'augmenter le niveau de confiance. Comment les interactions des membres sont-elles structurées en normes de coopération?

L'approche normative de l'Association est l'*ASEAN way*<sup>20</sup> : une méthode informelle de coopération qui privilégie la consultation et le consensus<sup>21</sup> entre les gouvernements sud-est asiatiques. Ces deux valeurs favorisent une coopération qui limite les antagonismes en les dirigeant vers des dialogues constructifs et permet aux pays membres de développer une conscience collective.

Toutefois, l'emphase accordée au consensus et à la consultation a favorisé la coutume d'éviter la confrontation sur les questions complexes et de voiler les points de vues divergents sur les politiques à poursuivre vu la fragile harmonie entre les membres. L'approche informelle s'appuie sur la rhétorique et non pas sur la substance. L'efficacité de cette approche régionale a souvent été mise en question puisque peu de conflits inter-étatiques ont été résolus. En fait, l'approche de l'Association montre que la meilleure façon de gérer un conflit est de l'éviter. Un argument solide en faveur de ce point de vue a été avancé par Shaun Narine (2002, 31), qui explique que la force de l'*ASEAN way* n'est pas de résoudre les conflits mais de les contenir afin qu'ils ne puissent pas nuire à la coopération dans d'autres domaines multilatéraux.

---

<sup>20</sup> L'*ASEAN way* est parfois nommé *ASEAN spirit*.

<sup>21</sup> Les études sur la construction de l'identité commune sud-est asiatique accordent une grande importance au consensus et à la consultation car les mots malais *mufakat* et *mushawaraj* sont enracinés dans la culture régionale qui privilégie la coopération informelle.

Si la plupart des conflits régionaux ne requièrent pas de modifications fondamentales dans l'approche de l'ASEAN, alors ses dysfonctionnements proviennent essentiellement des crises régionales. Lors de ces crises, les procédures harmonieuses peuvent être paralysées et le consensus et la consultation peuvent s'avérer inefficaces alors que ces situations demandent des décisions urgentes. La paralysie de l'Association n'est pas tant une question d'inaction puisque ne rien faire est un choix d'action. Le dilemme provient de la nécessité de s'ingérer dans les affaires des pays membres alors que les normes de l'Association défendent justement le principe de non-ingérence. Bien qu'il soit improbable que les crises incitent à un transfert de souveraineté envers les agences de l'organisation, elles peuvent toutefois contribuer à élargir leur pouvoir d'intervention régionale.

### **Dynamique institutionnelle**

L'ASEAN de 1967 n'est pas celle d'aujourd'hui. Son développement institutionnel s'est formé dans différents contextes, la direction de son évolution est complexe vu la multiplicité d'éléments qui doivent être pris en considération. Comme il en a été question dans le chapitre d'introduction, une façon de résoudre ce problème est de considérer son développement institutionnel à travers les concepts de *moments critiques*, *d'aversion aux pertes* et de *dépendance au sentier*. Dans le cadre de cette étude, les moments critiques représentent les périodes où de nouveaux engagements régionaux ont été initiés lors de crises. D'autre part, les critères du changement institutionnel, les contraintes et les compétences régionales sont liés à la *dépendance au sentier* car le processus de rétroaction positive permet un changement graduel qui limite les options possibles par la suite.

### *Contraintes régionales*

Les contraintes régionales sont difficiles à mesurer dans le temps vu que leurs attributs sont moins apparents dans les structures et mécanismes de l'Organisation. Néanmoins, il est possible de considérer les contraintes régionales à partir des caractéristiques de l'ASEAN. Premièrement, l'*ASEAN Way* est une approche de coopération dont le processus décisionnel fonctionne par consensus, donc les décisions sont prises à l'unanimité mais le caractère informel de ce processus donne peu de moyen à l'Association pour faire respecter les engagements pris par un membre.

Deuxièmement, depuis 1987, le Traité d'Amitié et de Coopération est accessible aux non-membres, soit la Chine, l'Inde et la Russie. Devenir membre de l'ASEAN nécessite une adhésion à ce traité, ce qu'ont fait le Brunei, le Vietnam, la Birmanie et le Cambodge; il semble que l'évolution des contraintes régionales correspond davantage au nombre de pays qui s'y souscrivent que d'une réorganisation des principes d'interactions entre les États. Étant donné que l'adhésion à ce traité est nécessaire pour qu'un pays devienne membre de l'Association, ceci nous indique les valeurs fondamentales des pays membres qui ont des répercussions sur la défense des intérêts collectifs. Ainsi, les principes du Traité d'Amitié et de Coopération ont un impact suffisant pour être considérés comme un code de conduite. Le fait que ces principes aient été invoqués avec le Second Protocole du Traité d'Amitié et de Coopération de 1998 et la Déclaration de l'ASEAN Concorde II de 2003 prouve leur importance.

### *Compétences régionales*

Les compétences de l'ASEAN se sont développées en préservant une direction et une forme distincte ; les nouvelles compétences perfectionnent les anciennes; elles ne reflètent jamais des changements profonds. Ceci s'explique par le fait que les compétences

existantes sont difficiles à changer et les pays membres recherchent les solutions les plus commodes. En ce sens, le développement des compétences régionales se caractérise par un processus d'auto-renforcement propre à la logique de la *dépendance au sentier* puisque les choix initiaux ont des répercussions sur le chemin choisi. Néanmoins, les compétences de l'ASEAN évoluent dans le temps et une observation des circonstances de son développement et de la séquence des événements permet de considérer les mécanismes impliqués.

Le tableau 2.1 regroupe les compétences régionales de l'ASEAN qui se sont développées à travers les dix sommets de l'Association ainsi que les quatre conférences informelles. Ce tableau indique qu'au fur et à mesure que les compétences régionales se sont développées, les procédures de coopération, les obligations régionales et leur encadrement sont renforcées et perfectionnées. La somme des principes et obligations laisse supposer que le degré de coopération s'accroît progressivement et que les liens d'interdépendance sont renforcés par une rétroaction positive.

« INCLURE LE TABLEAU 2.1 ICI »

Le graphique 2.1 considère l'ensemble des compétences régionales de l'ASEAN dans le temps. En tenant compte de toutes les compétences représentées dans le tableau 2.1, il est possible de constater une dynamique de renforcement et de perfectionnement des compétences. Il faut toutefois interpréter ce graphique avec précaution pour différentes raisons. Premièrement, la gradation des principes de l'ASEAN est une simplification des engagements. Plusieurs compétences ne font qu'approfondir les compétences précédentes. Ainsi, la Déclaration du Traité de Paix et Amitié n'a pas les mêmes répercussions que le protocole d'amendement du Traité de Paix et Amitié et la deuxième ne fait que

perfectionner la première. Ceci est particulièrement valable pour la période de 2003 à 2005 qui révèle une progression presque géométrique des compétences alors que plusieurs d'entre elles ne sont que des perfectionnements. Deuxièmement, il est concevable qu'un écart existe entre l'exercice des compétences et leur existence. Une compétence qui existe mais qui n'est pas utilisée n'a pas une grande répercussion. Par exemple, dans les premières années du projet de réduction des tarifs de l'AFTA, les pays avaient tendance à éviter de respecter leurs obligations en profitant des lacunes et des omissions des règlements.

« INCLURE LE GRAPHIQUE 2.1 ICI »

Le tableau 2.2 représente ce que l'ASEAN conçoit comme étant ses documents fondamentaux<sup>22</sup>. D'une part, il est beaucoup plus facile de considérer l'évolution des compétences régionales vu le nombre restreint des documents fondamentaux. D'autre part, en comparant ce tableau avec le tableau 2.1, il est possible de constater à quel point différentes mesures renforcent les compétences fondamentales de l'ASEAN.

« INCLURE LE TABLEAU 2.2 ICI »

Le graphique 2.2 met en évidence l'évolution chronologique des compétences fondamentales de l'ASEAN. Il permet de considérer que les innovations institutionnelles sont influencées par les crises régionales. Les dates des trois crises, de 1979 à 1991, de 1997 à 1998 et de 1999-2000, représentent des stades où des *moments critiques* ont pu avoir un impact sur la mise en place d'engagements régionaux puisqu'il s'agit de

---

<sup>22</sup> C'est-à-dire que le site Internet officiel de l'ASEAN présente ces documents fondamentaux, toutefois les mise à jour n'ont pas été faites depuis 2004.

circonstances où différentes solutions étaient possibles. Il faut toutefois considérer que les trois crises choisies dans le cadre de cette recherche ne sont pas les seules crises régionales en Asie du Sud-Est dans cette période et c'est pourquoi la courbe n'est pas uniquement influencée par ces trois dates.

« INCLURE LE GRAPHIQUE 2.2 ICI »

En somme, ces tableaux et graphiques indiquent que les arrangements institutionnels de l'ASEAN progressent et se perfectionnent dans le temps. Une observation de l'évolution institutionnelle de l'Association permet d'évaluer l'importance que peuvent avoir des *moments critiques* puisque les nouvelles institutions sont des solutions apportées à de problèmes de coopération. Dans le cadre de cette recherche, l'élaboration d'une intervention consentie a des répercussions durables sur le développement institutionnel de l'ASEAN. À travers le processus de rétroaction positive, les compétences et contraintes régionales créées pour résoudre une crise perdurent et se consolident par la suite.

### **Principales institutions**

Les institutions de l'ASEAN ont modifié les interactions des États membres. Cette présentation permet de mettre en contexte son statut institutionnel lors d'une crise régionale et de constituer une référence de l'évolution de l'Association suite aux crises régionales.

#### *Déclaration de Bangkok (1967)*

Ce document a donné naissance à l'ASEAN comme association de coopération régionale. La déclaration de Bangkok affirme l'engagement des pays membres à favoriser la croissance économique, le progrès social et le développement culturel. Elle mentionne

également le besoin de stabilité et de sécurité de la région et l'adhérence des pays membres aux principes des Nations-Unies. Les mécanismes utilisés pour réaliser ces objectifs se résument en rencontres annuelles des ministres et des comités formés sur des questions spécifiques. La déclaration annonce que chaque pays membre aura un Secrétariat national qui coordonnera l'application des décisions.

### *ZOPFAN (1971)*

Le ZOPFAN<sup>23</sup> a été déclaré dans une période d'insécurité. Sa finalité était de protéger les membres de l'ASEAN contre une intervention de puissances extérieures dans leurs affaires internes. La ZOPFAN se base sur les principes de l'ONU, qui soutiennent le respect de l'intégrité et de la souveraineté des États, le règlement de conflits par des mécanismes pacifiques, l'abstention de l'utilisation de la force et la non-interférence. La stabilité régionale devait être une responsabilité exclusive de l'ASEAN. Les principes du ZOPFAN accentuent la notion de neutralité politique des États du Sud-Est asiatique et renforcent le principe de non-ingérence. La déclaration du ZOPFAN n'était pas sans lacunes. Elle était suffisamment ambiguë pour que les pays l'interprètent selon leurs rôles et intérêts. De plus, peu de mesures avaient été mises en place pour concrétiser les principes du ZOPFAN. Michael Leifer (1995, 260) mentionne deux obstacles. Premièrement, les membres manquaient de perspectives stratégiques partagées. Deuxièmement, l'idée d'exclure les puissances extérieures ne faisait pas l'unanimité. Certains pays se servaient de ces puissances extérieures pour rééquilibrer la distribution de pouvoir en Asie du Sud-Est et, conséquemment, pour éviter la domination d'un des membres. L'invasion du Cambodge par le Vietnam en 1978 a été une atteinte aux principes évoqués par le ZOPFAN et a obligé les membres de l'ASEAN à les faire respecter. Suite à cet événement, la coopération

---

<sup>23</sup> Zone Of Peace, Freedom And Neutrality

politique devenait la priorité régionale. Le ZOPFAN a également contribué à la promotion de la non-nucléarisation de l'Asie du Sud-Est.

#### *Déclaration de Concorde (1976)*

La Déclaration de Concorde donne une identité politique à l'ASEAN ainsi qu'une clarification sur ses objectifs. La stabilité politique devient la fin principale recherchée par les pays membres. Le développement économique, social et culturel proposés par la déclaration de Bangkok ne sont plus mentionnés comme étant des priorités. La Déclaration de Concorde apporte des précisions sur les menaces régionales en raison de la victoire des communistes vietnamiens en 1975, tout en évitant d'étendre la coopération dans le domaine de la sécurité.

#### *Traité Amitié et Coopération (TAC) (1976)*

Le *Traité d'Amitié et de Coopération* amène des précisions sur le code de conduite des relations entre les États membres. Ce traité clarifie la façon dont le règlement de disputes et la coopération devait être envisagée en mentionnant six principes fondamentaux que les pays contractants doivent respecter:

1. Respect mutuel de l'indépendance, de la souveraineté, de l'égalité, de l'intégrité territoriale et de l'identité nationale de toutes les nations ;
2. Droit de chaque pays de mener son existence nationale à l'abri d'ingérence, de subversion ou de contraintes extérieures ;
3. Non-ingérence dans les affaires intérieures de chaque pays ;
4. Règlement des différends ou litiges par des voies pacifiques ;
5. Renonciation à la menace ou à l'usage de la force ;
6. Coopération effective entre les États.

L'affirmation de solidarité politique des gouvernements compromettrait l'idée de position politique neutre. Encore une fois, cette initiative se justifie par les incertitudes qui provenaient de la victoire des communistes vietnamiens. Précisons qu'en 1987, les pays

membres ont ajouté un protocole d'amendement afin que ce traité soit accessible aux pays non-membres.

#### *Secrétariat permanent de l'Association à Djakarta (1976)*

Le secrétariat permanent représente le premier organe institutionnel de l'Association qui lie les différents secrétariats nationaux de chaque pays membres. La structure organisationnelle de l'Association permet une meilleure coordination administrative et accroît l'impact, quoique le secrétariat permanent ne possède aucune autonomie de pouvoir décisionnel.

#### *AFTA (ASEAN Free Trade Area) (1992)*

Depuis 1967, aucune institution n'a été mise sur pied pour favoriser la coopération économique. Le germe de la coopération économique date du sommet de Bali de 1976. L'ASEAN Preferential Trading Arrangement a été élaboré en 1977 sans être sérieusement appliqué. La coopération économique des pays membres était pratiquement nulle avant 1992. Pourquoi le projet de l'ASEAN Free Trade Area a-t-il été élaboré en 1992? L'émergence de l'intégration économique régionale en Europe et en Amérique du Nord causait des incertitudes. La plupart des économies des pays membres étaient extraverties. Une proportion importante de leurs productions était destinée à l'exportation vers les grands marchés, dont les États-Unis, le Japon et l'Europe. L'émergence des blocs régionaux représentait un risque de détérioration des termes de l'échange pour les économies d'Asie du Sud-Est. C'est pourquoi une zone de libre-échange du Sud-Est asiatique améliorerait les échanges intra-régionaux, qui représentent moins de 15% des exportations de ces pays. Le potentiel que représenterait un marché unique de près de 500

millions d'individus<sup>24</sup> attirerait davantage d'investissements directs des pays étrangers. La pierre angulaire de la zone de libre-échange du Sud-Est asiatique était la *Common Effective Preferential Tariff* qui identifiait les quinze produits sujets à une réduction des tarifs. Pourtant, les échanges intra-régionaux ont peu progressés étant donné l'indécision des États à se résigner à risquer une détérioration de leurs termes d'échanges. Par la suite, de nouveaux engagements ont amené les pays membres à réduire l'ensemble de leurs tarifs. Notons qu'après la crise financière asiatique l'ASEAN a signé différents accords de coopération économique avec la Chine, le Japon, la Corée du Sud et l'Inde.

#### *Forum Régional (1992)*

L'ASEAN Regional Forum permet d'organiser les dialogues multilatéraux sur des problèmes de sécurité. Le but déclaré du Forum est de promouvoir l'échange d'informations et développer la confiance des gouvernements. Pour éviter que la tenue du Forum n'indispose les États voisins, les pays non-membres de l'ASEAN peuvent devenir des participants<sup>25</sup>. Ceci implique que les discussions sur la sécurité se sont élargies pour inclure la sécurité de l'Asie du Pacifique. Pour l'Association il est cependant rare que les pourparlers débouchent sur des engagements. Michael Leifer (1996, 55) illustre ce problème lorsqu'il écrit : « ASEAN has never sought to resolve a regional conflict. Doing so would have tested its very viability because member governments would have been obliged to take sides in the competing cases and causes of their regional partners ». Néanmoins, le Forum permet à l'Association de faire valoir ses principes et de réduire les risques de confrontation quand les antagonismes sont éminents.

---

<sup>24</sup> Tout dépendant de la date que l'on observe. Vers 1977, les pays de l'ASEAN représentaient environ 300 millions d'individus, il est estimé que vers 2020, la population s'élèvera à près de 600 millions de personnes.

<sup>25</sup> Les pays non-membres de l'ASEAN ont différents titres. tel que partenaire consultatif ou observateur, ces pays sont : la République Populaire de Chine, la Russie, l'Inde, la Mongolie, la Nouvelle-Guinée, la République Démocratique de Corée.

*Nombre d'adhérents (1984, 1995, 1997 et 1999)*

L'accroissement du nombre de membres a également été une force de changement. En 1984, le Sultanat de Brunei a rejoint l'Association, ce qui a contribué à stabiliser le statut des frontières séparant l'île de Bornéo. La fin de la Guerre froide a modifié la configuration politique en Asie du Sud-Est. Les régimes communistes sud-est asiatique ont cessé de bénéficier du financement de Moscou. Les difficultés économiques du système de planification avaient contraint les autorités de ces pays à réformer leurs économies. Pour l'ASEAN, ces circonstances représentaient la fin des menaces déstabilisatrices du communisme en Asie du Sud-Est. Afin d'amener ces régimes à des engagements constructifs, l'Association a estimé qu'il était mutuellement avantageux d'accorder une admission à ces pays. L'élargissement renforcerait la sécurité régionale tout en augmentant son prestige. Pour certains membres, l'élargissement du membership permettait de diminuer l'influence du plus grand membre, l'Indonésie. En 1995, le Vietnam obtient son admission, puis le Laos et la Birmanie en 1997 et enfin, le Cambodge en 1999. Pour ces pays, devenir membre a permis de diminuer leur isolement. L'élargissement de l'Association a impliqué différentes interprétations théoriques sur les motivations et les critères qui déterminent l'acceptation d'une candidature. L'augmentation du nombre de pays membres allait également aggraver les inégalités économiques et les dissemblances politiques entre les membres. La consultation et le consensus seraient plus difficile à réaliser étant donné que les négociations impliqueraient un plus grand nombre de membres aux intérêts différents. L'élargissement amplifiait l'hétérogénéité politique et économique de l'Association, ce qui limitait la poursuite d'intérêts communs. Sous une autre perspective, la portée d'une organisation s'appuyant sur ses membres, plus le nombre d'adhérents est restreint, plus sa portée est limitée.

### *Extension du Traité d'Amitié et de Coopération aux pays observateurs (1987)*

Puisque les acteurs extérieurs ont une grande influence en Asie du Sud-Est, l'Association a pris l'initiative d'inviter certains pays à participer à ses sommets afin de les engager dans leur approche coopérative. C'est en ces circonstances que l'*ASEAN+3* a été élaborée. Il s'agit des pays membres plus le Japon, la Chine, et la Corée du Sud. Cette ouverture a permis d'accueillir des acteurs importants au Forum Régional de l'ASEAN. Par la suite, il fut établi que les pays observateurs devraient signer le Traité d'Amitié et de Coopération de l'ASEAN comme signe de bonne volonté. Le neuvième sommet (7 et 8 octobre 2003) a été marqué par l'accession de la Chine et de l'Inde au Traité d'Amitié et de Coopération. La Russie s'est jointe au Traité lors du dixième sommet (29 et 30 novembre 2004).

### *ASEAN Vision 2020 (1997)*

Lors du second sommet informel de l'ASEAN, les pays membres ont réaffirmé leur engagement à la déclaration de Bangkok de 1967 en proposant la vision de l'ASEAN 2020. L'objectif visé était faire progresser les intérêts communs de la région et d'y intensifier la coopération. Cette vision proposait de renforcer les trois piliers de l'ASEAN : un concert des nations sud-est asiatiques, un partenariat économique et une communauté culturelle. Le choix de l'an 2020 comme projection s'explique par deux phénomènes. Premièrement, puisqu'en 1997, l'ASEAN existait depuis 30 ans et qu'elle avait évolué depuis la déclaration de Bangkok, une vision des vingt prochaines années fournissait de nouveaux objectifs pour consolider le progrès, la paix et la prospérité de la région. Deuxièmement, en 1997, il était estimé que les économies croissantes sud-est asiatiques attendrait une certaine maturité industrielle vers 2020; une vision régionale pour cette date permettait de considérer le lien entre l'évolution des pays membres et celle de

l'Association. Dans l'ensemble, l'ASEAN vision 2020 est devenu une référence pour les projets de coopération régionale qui ont suivi.

#### *Déclaration de Concorde II (2003)*

L'utilité de la Déclaration de Concorde II est d'élaborer les objectifs et stratégies pour développer la communauté de l'ASEAN dans les années à venir comme le proposait l'ASEAN Vision 2020. Les trois piliers de la communauté de l'ASEAN (communauté de sécurité, communauté économique et communauté culturelle) se trouvent renforcés par des mesures qui approfondiront la coopération régionale et qui renforceront les principes existants de l'ASEAN. Notons le *Programme d'Action de Vientiane* qui comprend différentes mesures pour réaliser les projets de coopération de l'ASEAN Vision 2020 pour la période de 2004-2010.

#### **Conclusion**

Depuis sa formation, le rôle de l'ASEAN fut d'offrir un système de gestion de conflits inter-étatiques. Cette fonction est une réussite : aucun conflit majeur ne s'est traduit par une escalade de violence, même en temps de crise. L'*ASEAN way* a amené une cohésion entre les membres et, parce qu'elle n'impose ni obligations ni engagements, elle a favorisé la coopération. Sans le respect de la souveraineté des États et du principe de non-ingérence, l'ASEAN n'aurait pas survécu; c'est d'ailleurs ce qui est arrivé aux associations régionales qui avaient précédé l'ASEAN. Les intérêts communs sud-est asiatiques ont mis du temps pour devenir des objectifs collectifs. Les premières années de l'Association ont été caractérisées par une volonté générale de tenir les décisions collectives au stade minimal afin que les gouvernements puissent maximiser leurs marges de manœuvres. La sécurité et

l'intégrité de ces nouveaux États était le seul problème commun conséquent. La prudence et le respect étaient plus importants que l'intérêt mutuel.

Des facteurs exogènes et endogènes ont conduit cette communauté diplomatique à développer des normes ainsi que des agences afin de préserver la sécurité et la neutralité en Asie du Sud-Est. Le caractère informel des engagements était un compromis résultant de volontés contradictoires; à la fois les États souhaitaient s'associer afin d'accroître leur sécurité et à la fois, ils refusaient de transférer une partie de leur autorité. Conséquemment, le caractère peu contraignant des engagements gouvernementaux laissait un vide entre la création de principes et leurs applications. Du fait que les agences de l'ASEAN sont dépourvues de réels pouvoirs décisionnels, leurs fonctions sont relativement mineures; le régionalisme sud-est asiatique n'est qu'une extension des intérêts nationaux sur la scène régionale.

L'étude chronologique de l'évolution des arrangements institutionnels de l'Association a permis de mettre en perspective les circonstances qui favorisent le développement de nouvelles mesures de coopération. En ce sens, l'analyse du développement de l'ASEAN sous la perspective de *moments critiques*, *d'aversion aux pertes* et de *dépendance au sentier* permet d'examiner comment les crises régionales et le processus d'une intervention consentie influencent les contraintes et les compétences régionales de cette Association. Les chapitres qui suivent montreront comment la coordination, la mobilisation et l'intervention ont amené les États membres à perfectionner leurs mécanismes de coopération.

## CRISE DE SÉCURITÉ DU CAMBODGE

La persistance de la crise du Cambodge et la lente progression vers un compromis s'explique par le fait que la prévention des pertes entretenait un conflit d'intérêts entre les acteurs impliqués. Le conflit a persisté aussi longtemps que les parties ont surévalué leurs concessions en les percevant comme étant des gains pour leurs adversaires et des pertes pour leurs propres intérêts.

Différents événements internationaux ont modifié le point de référence à partir duquel les acteurs estimaient leurs pertes et leurs gains. *C'est seulement lorsque les pertes anticipées entre les États sud-est asiatiques ont cessé d'être antinomiques qu'un compromis pour résoudre la crise a pu être trouvé.* À partir du moment où le cadre de référence devint compatible entre les acteurs, la résolution de la crise fut alors réalisable, et ce, malgré les écueils.

### Mise en perspective de la crise

La crise régionale déclenchée suite à l'invasion du Cambodge<sup>26</sup> par le Vietnam a duré une douzaine d'années, a coûté la vie à plus de 100 000 personnes et a forcé près de 500 000 autres à l'exil. Au-delà des pertes humaines et matérielles, cette crise posait un défi à l'avenir de la région tout entière : alors que l'escalade des incertitudes déstabilisait les fragiles normes régionales de l'ASEAN, elle risquait de favoriser une nouvelle ingérence des grandes puissances en Asie du Sud-Est.

Le processus de résolution de cette crise a amené les membres de l'ASEAN à perfectionner les normes de coopération afin de réduire les intérêts conflictuels. Il a permis

---

<sup>26</sup> Puisque le Cambodge a eu plusieurs noms officiels dans une période relativement courte, l'appellation traditionnelle « Cambodge » sera utilisée plutôt que celle de Kampuchéa, qui désigne le pays sous une autorité communiste.

de stabiliser l'Asie du Sud-Est en faisant valoir le droit de non-ingérence du Cambodge et également à l'*ASEAN way* de s'imposer en tant qu'approche normative pour résoudre les problèmes de sécurité collective en Asie du Sud-Est. Afin d'avoir une influence directe sur la gestion de la crise, les pays de l'ASEAN ont utilisé l'Association comme un outil de négociation sur la scène internationale.

Lors de la Guerre froide, les régimes communistes d'Asie ne disposaient pas d'organismes équivalents à l'ASEAN. Les discordances inter-étatiques, qu'elles soient ethniques, territoriales ou historiques, n'étaient pas canalisées par une structure de coopération. La sécurité de ces régimes était compromise par l'entrecroisement d'antagonismes entre le Vietnam et le Cambodge, entre la Chine et le Vietnam et entre la Chine et l'URSS. Les complémentarités idéologiques affectaient peu le comportement de ces États<sup>27</sup>, qui cherchaient avant tout à maximiser leur puissance ou leur sécurité.

Le tableau 3 illustre les principaux événements politiques lors de la crise cambodgienne, ce qui permet de synthétiser la séquence de la crise et sa résolution. Ce tableau doit être lu avec une certaine prudence car entre ces dates plusieurs actions ont été prises par différents acteurs et la complexité des interactions diplomatiques cache un peu la contribution de l'ASEAN.

« INCLURE LE TABLEAU 3 ICI »

Depuis la prise du pouvoir des Khmers rouges en avril 1975, le révisionnisme territorial cambodgien incita une politique de confrontation avec le Vietnam afin de récupérer des anciens territoires cambodgiens sur le delta du Mékong. Les relations avec le Vietnam se sont aggravées au point où la coopération n'était plus envisageable. En

---

<sup>27</sup> La complémentarité idéologique a seulement augmenté le niveau de confiance entre certains acteurs.

septembre 1977 les Khmers rouges se sont introduit dans le territoire disputé, ont détruit les villages vietnamiens et massacré des centaines de civils. En décembre 1977, suite à de fréquents accrochages le long des frontières et à la résistance du gouvernement cambodgien à toute tentative de conciliation, les relations diplomatiques ont été rompues. Si l'absence de réciprocité de la part des Khmers rouges empêchait une coopération bilatérale, alors la meilleure solution pour Hanoi était d'envisager des mesures unilatérales pour résoudre son problème de sécurité avec le Cambodge.

Le 3 novembre 1978. Hanoi signe un traité d'amitié et de paix avec Moscou, valide pour une période de vingt-cinq ans. Le traité stipulait que si un des deux pays était attaqué ou menacé militairement, les deux pays se consulteraient pour répondre à la menace. Pour Hanoi, la signification implicite de ce traité était de dissuader Beijing d'intervenir dans les opérations qu'elle allait entreprendre. Le mois suivant, les forces militaires vietnamiennes traversaient le Cambodge<sup>28</sup> avec l'intention de renverser le régime des Khmers rouges. En environ deux semaines ce projet fut réalisé<sup>29</sup>.

En chassant les Khmers rouges du pouvoir, le Vietnam était libre d'instaurer la République Populaire du Kampuchéa (RPK), un régime loyal à Hanoi plutôt qu'à Beijing. L'hégémonie vietnamienne s'étendait dans la péninsule indochinoise. Les régimes du Laos et du Cambodge étaient subordonnés à Hanoi. Le patronage vietnamien s'est concrétisé avec la signature d'un traité de Paix, d'Amitié et de Coopération en 1979. Ce traité constituait une base légale pour la présence au Cambodge de près de 12 divisions soit 100 000 soldats vietnamiens, mais il n'a pas permis à Hanoi de légitimer l'État satellite qu'elle construisait.

---

<sup>28</sup> Le Cambodge fut envahi le 25 décembre 1978.

<sup>29</sup> Le régime khmer rouge fut renversé le 7 janvier 1979.

### *Avènement de la crise*

Comment cette invasion s'est-elle transformée en crise? Tout d'abord, elle modifiait la perception de menace communiste. Le communisme en Asie s'était essentiellement développé à travers des partis communistes nationaux qui ont renversé les régimes politiques en place. La menace du communisme était perçue comme une menace interne. Par le fait que les forces vietnamiennes débordaient de leurs frontières, la menace de propagation du communisme prenait une nouvelle forme; dorénavant, elle pouvait provenir de l'extérieur.

Deuxièmement, l'invasion vietnamienne a été un facteur de déséquilibre à l'ordre régional et a modifié la notion de sécurité des gouvernements sud-est asiatiques. Cette crise a mis en relief le fait que l'Association n'était pas apte à mettre en place une solution militaire<sup>30</sup> à un problème de sécurité régionale. Depuis la Conférence de Bali, les membres de l'ASEAN ont maintes fois refusé de former une alliance militaire. Aucune des déclarations de l'ASEAN ne stipule que les membres ont l'obligation de fournir un appui militaire si un membre est attaqué. La présence américaine en Asie du Sud-Est était minime depuis le retrait de leurs troupes du Vietnam. Les intentions de Hanoi étaient équivoques. Est-ce que les événements validaient la théorie des dominos? Le Vietnam, le Laos et le Cambodge allaient-ils devenir une fédération communiste indochinoise? Si les troupes vietnamiennes se trouvaient aux frontières de la Thaïlande, est-ce que celle-ci risquait d'être envahie si elle n'adoptait pas une position de subordination face au Vietnam?

---

<sup>30</sup> Cet état de fait invalide l'affirmation de certaines analyses qui avancent qu'à l'origine, l'ASEAN était une organisation internationale dont la finalité était de résister à la menace communiste en Asie du Sud-Est. La réticence de plusieurs gouvernements à faire partie de l'OTASE ou à offrir une aide à Washington lors de la guerre du Vietnam laisse penser qu'en Asie du Sud-Est, la menace que représentaient les mouvements révolutionnaires préoccupait plus les gouvernements de l'ASEAN que l'hostilité des régimes communistes voisins.

Troisièmement, les risques d'extension du conflit étaient élevés. La Thaïlande acceptait que les forces khmères rouges mènent une guérilla contre le régime pro-vietnamien et qu'elles puissent se réfugier en Thaïlande lorsqu'elles étaient pourchassées. La zone de conflit entre la Thaïlande et le Cambodge risquait de provoquer une escalade d'hostilités qui produirait de nouveaux problèmes de sécurité.

Quatrièmement, l'invasion du Cambodge violait les valeurs fondamentales de l'ASEAN<sup>31</sup> mentionnées dans le Traité d'Amitié et de Coopération : 1) le respect mutuel de l'indépendance, de la souveraineté, de l'égalité, de l'intégrité territoriale et de l'identité nationale de toutes les nations ; 2) le droit de chaque pays de mener son existence nationale à l'abri d'ingérence, de subversion ou de contrainte venant de l'extérieur ; 3) la non-ingérence dans les affaires intérieures de chaque pays ; 4) le règlement des différends ou litiges par des voies pacifiques ; 5) la renonciation à la menace ou à l'usage de la force ; 6) la coopération effective entre les États. Avant cette crise, l'ASEAN avait établi des normes de coopération qui assuraient une sécurité régionale élémentaire. Si les membres de l'Association ne faisaient pas respecter la souveraineté de l'État en Asie du Sud-Est ou s'ils ne parvenaient pas à tenir une position commune pour condamner l'invasion vietnamienne, alors l'ASEAN perdrait sa crédibilité internationale puisqu'elle n'était pas en mesure de faire valoir ses principes en Asie du Sud-Est.

---

<sup>31</sup> Deux nuances méritent d'être invoquées. Premièrement, le principe de souveraineté des États n'a pas été inventé par l'ASEAN, il fait partie de la charte de l'ONU. Ceci explique pourquoi l'ASEAN était en mesure de demander à un pays non-membre de l'Association de respecter ce principe. Deuxièmement, durant les premières années d'indépendance, les pays sud-est asiatiques n'ont pas toujours respecté la souveraineté de l'État. La Malaisie avait tenté de déstabiliser le Brunei, qui était un protectorat britannique, afin de l'intégrer à ses frontières. Les Philippines ont tenté d'obtenir le Sabah mais sans succès. Un exemple comparable est le rattachement par l'Indonésie de l'Irian Jaya (la partie occidentale de la Nouvelle-Guinée) en 1963 et du Timor-oriental en 1975. L'invasion du Timor-Oriental amena l'ONU à adopter une résolution contre l'Indonésie, mais le temps fit perdre de l'importance à cette résolution. Ce dernier exemple laisse croire que Hanoi a probablement estimé que le temps finirait par rendre l'invasion du Cambodge irréversible.

### *Implications régionales*

Bien que le prolongement de la crise laisse supposer que l'effet de surprise et l'état d'urgence se soient éventuellement atténués, différentes circonstances ont maintenu les risques d'escalade de la violence en Asie du Sud-Est. Premièrement, la péninsule indochinoise devenait un lieu de concurrence stratégique entre Moscou et Beijing. L'URSS cherchait à contenir la République Populaire de Chine en s'appuyant sur Hanoi et la Chine cherchait à briser cet encerclement en soutenant les Khmers rouges. Les antagonismes entre Moscou et Beijing alimentaient la crise cambodgienne. L'URSS ne se limitait pas à financer les troupes vietnamiennes, elle utilisait les bases militaires vietnamiennes et envisageait de renforcer son influence navale dans la mer de Chine Méridionale et l'Océan Indien. Le renforcement de la présence militaire soviétique causait un nouveau déséquilibre des puissances en Asie.

Deuxièmement, le 17 février 1979, la République Populaire de Chine conduisit une mission punitive envers le Vietnam qui pris fin le 16 mars 1979. Les effets furent polysémiques. Beijing a soutenu qu'elle était parvenue à infliger une punition sévère en détruisant différentes infrastructures vietnamiennes. La mission punitive a également forcé Hanoi à modifier ses priorités, ce qui a donné suffisamment de temps aux Khmers rouges pour organiser une ligne de résistance près de la frontière thaïlandaise. Toutefois, la brièveté de cette mission punitive a suscité des soupçons sur la capacité des forces chinoises d'effectuer des opérations militaires significatives contre des troupes habiles, endurcies et motivées : sur les 100 000 soldats chinois qui auraient participé à cette courte opération, il y aurait eu près de 20,000 blessés. Quoi qu'il en soit, les pressions militaires chinoises obligeaient le Vietnam à mobiliser un grand nombre d'effectifs militaires tout au long de sa frontière avec la Chine et conduire des opérations militaires sur deux fronts.

Troisièmement, après l'intervention vietnamienne, les pays de l'ASEAN ont été confrontés à une vague de migration de réfugiés cambodgiens, laotiens et vietnamiens<sup>32</sup>. Ces réfugiés étaient majoritairement des membres de la diaspora chinoise de la péninsule indochinoise. Tout en nuisant aux pays voisins, Hanoi se débarrassait d'éventuels dissidents et de présumés partisans de la Chine. Le déferlement de réfugiés a perturbé l'équilibre ethnique de plusieurs pays de l'ASEAN; la crise du Cambodge affectait maintenant leur politique intérieure<sup>33</sup>. En outre, les gouvernements de l'ASEAN n'étaient pas préparés à résoudre un problème d'aide humanitaire de cette échelle. Cette inaptitude a forcé ceux-ci à dépendre des organisations humanitaires occidentales et à ajuster leurs politiques concernant les réfugiés sur celles des pays occidentaux<sup>34</sup>.

En définitive, les pays de l'ASEAN acceptaient d'être les pays de premier accueil pour les réfugiés, mais ce sont les pays occidentaux devaient être les pays de réinstallation. Comme les camps de réfugiés cambodgiens se trouvaient essentiellement en territoire thaïlandais, Les pays de l'ASEAN en général et la Thaïlande en particulier, ont laissé les factions rebelles khmers gérer les camps. En conséquence, ces camps servaient de zones de remplis et de bases d'opérations pour la résistance, ce qui implique qu'ils devenaient des cibles militaires pour le Vietnam.

### *Logique des évènements*

La complexité de l'analyse de la crise du Cambodge provient de la multiplicité des acteurs et de la pluralité de leurs interactions. Afin de distinguer les principales modifications des

---

<sup>32</sup> Michael Leiffer (1989, 99) spéculer sur les motifs cachés de cette vague de migration : la tentative de Hanoi de perturber les pays de l'ASEAN, la possibilité de se débarrasser des groupes non-désirés et l'occasion de s'enrichir en exigeant des sommes pour laisser les citoyens partir.

<sup>33</sup> La vague de réfugiés a eu un impact sur la perception de sécurité des États sud-est asiatiques qui craignaient que la Chine ne s'appuie sur ces communautés pour déstabiliser leurs gouvernements.

<sup>34</sup> Les pays de l'ASEAN en général et la Thaïlande en particulier ont laissé les factions rebelles khmers gérer les camps de réfugiés cambodgiens. En conséquence, ces camps servaient de bases d'opérations pour la résistance, ce qui implique qu'ils devenaient des cibles militaires pour le Vietnam.

relations entre les unités politiques impliquées, différentes études ont identifié la séquence des événements et les points tournants de la crise en phases chronologiques. Le modèle de négociation en trois phases créé par William J. Zartman et Maureen R. Berman (1982) a fréquemment été utilisé<sup>35</sup>: la phase de confrontation (1979-1986), la phase de dialogue (1987-1989) et la phase de résolution (1990-1991). Amers, Saravanamuttu et Wallenstein ont démontré la pertinence des phases de négociations pour analyser la crise du Cambodge :

What the example of the Cambodian peace process shows is in particular the utility of analysing conflicts in terms of phases. It appears that at particular periods in time, certain types of behaviour positions and actors are rewarded. Thus, in the period of confrontation, military actions, strong positions and inflexible actors dominated. In the period of dialogue and conflict resolutions, other actions were encouraged, flexibility was emphasised and inflexible leaders became flexible or were replaced. There is certain coherence within each of the period. This means it is difficult to pinpoint particular relationships as crucial. Instead there appears to be a web of mutually reinforcing actions, positions and actors that together moves a situation from one phase to the next one. This means that the shift between the phases becomes the most important to understand. The phases discovered in this volume on Cambodia has a remarkable parallel to phases also in the global system. The confrontation phases corresponds to the renewed cold War between the West and the Soviet Union. The dialogue phase is parallel to the first thaws in those relationships, and the last period, 1990-1991 corresponds also to a period of remarkable creativity and change in the global relationship. (1996, 160)

Deux points tournants marquent ces phases, l'un en 1986, l'autre en 1989. Le premier est le discours de Vladivostok du 28 juillet 1986 où Mikhaïl Gorbatchev annonce les nouvelles politiques extérieures de l'URSS, moins généreuses envers les projets militaires de ses alliés communistes, ainsi que le retrait de l'armée vietnamienne de la République du Cambodge. Le deuxième point tournant est la déclaration qui précéda le rapprochement entre l'URSS et la République Populaire de Chine lors de la visite officielle de Mikhaïl Gorbatchev à Beijing le 15-18 mai 1989. Ces points tournants concordent avec la théorie néo-réaliste qui postule que la structure des relations internationales détermine les préférences des acteurs. Selon cette perspective, la résolution de la crise s'est produite par

---

<sup>35</sup> Entre autres (Brown et Zasloff 1998) ainsi que (Regaud 1992).

une nouvelle distribution de puissance. Les États cherchent à maximiser leurs intérêts en utilisant les moyens nécessaires pour les réaliser. De ce fait, la réduction des conflits internationaux tient plus à la disposition des gouvernements qu'aux capacités des organisations internationales. Cette appréciation a fréquemment été soutenue pour la crise du Cambodge vu qu'il est indéniable que l'influence des acteurs extérieurs a été marquante.

Bien que les grandes puissances impliquées aient soutenu la confrontation tout au long de la crise, leurs contributions à sa résolution ne sont que partielles, au mieux, elles ont fini par retirer les principaux obstacles à la coopération. Comme le mentionne Shaun Narine (2002, 59), durant la Guerre froide, il n'était pas dans l'intérêt de la Chine ou des États-Unis de résoudre le conflit cambodgien et ceux-ci sabotèrent les efforts de l'ASEAN pour créer une solution diplomatique viable. Selon cet argument, les avantages à faire perdurer la crise auraient disparu avec la fin de la Guerre froide.

Ainsi, les points tournants invoqués laissent peu de mérite aux normes de coopération pour guider le comportement des acteurs ou au processus de négociation utilisé pour résoudre les questions que la crise soulevait. Ce chapitre propose de concevoir la crise cambodgienne à travers deux questions non-résolues. D'une part, entre 1979 et 1989, l'occupation vietnamienne du Cambodge remettait en question le respect de la souveraineté de ce pays. D'autre part, entre 1989 et 1993 le transfert de la souveraineté cambodgienne nécessitait une assistance extérieure afin de reconstituer un gouvernement à l'aide d'élections démocratiques, rapatrier les réfugiés et éviter une guerre civile entre factions politiques en favorisant leur désarmement. Dans cette perspective, la participation de l'ASEAN à l'élaboration de la paix est plus évidente. Aussi, une évaluation des problèmes de non-ingérence et de l'*intervention consentie* a permis à l'Association de comprendre comment les États axent leurs décisions sur la crainte de pertes qui se situent au niveau du principe de non-ingérence.

### *Historique de la crise du Cambodge*

Hanoi avait estimé irréversible le renversement des Khmers rouges grâce à l'influence diplomatique de l'URSS. Le Conseil de Sécurité de l'ONU avait considéré en janvier et en mars 1979 la question du Cambodge, mais par ses votes négatifs répétés, l'URSS et ses alliés avaient défendu l'occupation vietnamienne. Or, ce soutien s'est promptement révélé insuffisant.

Le premier revers diplomatique fut la question du siège du Cambodge à l'ONU. Est-ce que ce siège devrait être accrédité au nouveau gouvernement à Phnom Penh ou donné au gouvernement des Khmers rouges qui tentait de reprendre le pouvoir? En septembre 1979, l'Assemblée Générale de l'ONU reconnaissait<sup>36</sup> le Kampuchéa Démocratique comme étant le représentant légitime du Cambodge<sup>37</sup>. Le résultat de ce vote fut que le siège du Cambodge n'échut pas au régime de Heng Samrin mais aux Khmers rouges. Ce retournement favorisait la contestation du nouveau gouvernement cambodgien sur la scène internationale.

Le 14 novembre 1979, l'Assemblée générale de l'ONU adopte<sup>38</sup> la résolution 34/22 qui demande le retrait des forces étrangères du Cambodge et le droit à l'autodétermination pour sa population. Cette résolution était avant tout symbolique, elle n'était pas en mesure de contraindre Hanoi. Elle révélait qu'Hanoi n'était pas parvenue à faire valoir sa position auprès des pays non-alignés. Ceux-ci ne croyaient pas que le Vietnam ait envahi le Cambodge pour des raisons humanitaires ni pour des raisons de sécurité. Par cette

---

<sup>36</sup> Le résultat du vote de l'Assemblée Générale de l'ONU a été le suivant : pour = 71 voix, contre = 35 voix et abstention = 34 voix.

<sup>37</sup> Il y avait une troisième option pour l'Assemblée Générale: garder le siège cambodgien vacant en attendant le règlement du conflit. Cette option fut retenue le 12 octobre 1990, lorsque le siège du Cambodge à l'ONU fut rendu vacant de facto afin de réduire la légitimité des Khmers rouges.

<sup>38</sup> Les votes de l'Assemblée Générale de l'ONU ont produit le résultat suivant : pour = 91 voix, contre = 21 voix, abstention = 29 voix.

condamnation de la communauté internationale, le Vietnam perdait sa légitimité diplomatique et était exposé à des sanctions économiques alors qu'il éprouvait déjà des difficultés économiques.

En octobre 1980, l'ASEAN avait proposé que la résolution 35/6 du 22 octobre 1980 de l'ONU inclue la demande d'une conférence internationale sur le Cambodge afin de résoudre la crise. Le 13 juillet 1981, la Conférence Internationale du Cambodge avait lieu à New York et accueillait 79 pays et 13 observateurs. Le Vietnam, le Cambodge, le Laos et l'URSS avaient refusé d'assister à cette conférence. Conséquemment, le règlement politique du conflit se trouvait ajourné. Les mécontentements persistaient entre les acteurs qui souhaitaient le retrait de Hanoi. La dissension principale opposait la diplomatie d'adversité de l'ASEAN à la diplomatie de coercition de la Chine<sup>39</sup>

Le principal mérite de cette conférence est d'avoir officiellement réuni les éléments décisifs pour résoudre la crise: le retrait des forces vietnamiennes, des élections libres supervisées par l'ONU, la reconnaissance de la souveraineté du Cambodge et la nécessité de désarmer les factions cambodgiennes. Ceci précisait les questions à résoudre pour parvenir à un accord. Dix ans plus tard, la signature d'une entente à la Conférence de Paris comprenait les principaux éléments de la Conférence de New York.

Cette initiative démontre bien qu'il existe rarement d'action sans réaction. Entre 1980 et 1984, pas moins de huit conférences des ministres des affaires étrangères du Vietnam, du Laos et du Cambodge ont été tenues afin d'élaborer des propositions qui amélioreraient leurs relations avec l'ASEAN. Ces conférences cherchaient à assurer une sécurité micro-régionale en prenant leurs propres intérêts comme point de départ. À travers

---

<sup>39</sup> Starkey, Boyer, et Wilkenfeld (1999, 112-113) qualifient la diplomatie d'adversité comme étant l'utilisation de sanctions pour amener l'adversaire à négocier. De cette façon les possibilités de conflits armés sont minimales. Une diplomatie de coercition consiste à utiliser la force militaire pour contraindre son rival à accepter la politique voulue.

les conférences, les propositions faites possédant deux constantes. Premièrement, la possibilité de signer des traités de non-agression bilatéraux et multilatéraux entre la Thaïlande et le Cambodge, le Vietnam et le Laos. Deuxièmement, la possibilité d'établir une zone démilitarisée entre la Thaïlande et le Cambodge. Toutefois, les implications de ces propositions ne pouvaient être acceptées parce qu'elles légitimeraient le régime cambodgien installé par Hanoi de deux façons. D'une part, la signature du traité de non-agression nécessitait la reconnaissance de la République Populaire du Kampuchéa. Si la légitimité de ce gouvernement était reconnue, elle ne serait plus mise en question. D'autre part, la création d'une zone démilitarisée signifiait que les factions de résistance khmères seraient désarmées. La frontière entre le Cambodge et la Thaïlande ne serait plus une zone de confrontation armée; l'armée cambodgienne serait en mesure d'assumer elle-même sa sécurité et les factions de résistance n'auraient plus la capacité de reprendre le pouvoir.

Bien qu'entre 1979 et 1982, le Vietnam estimait que le renversement des Khmers rouges était irréversible, par la suite celui-ci réalisait que le temps ne pouvait résoudre l'impasse et qu'il devait trouver de nouvelles stratégies afin de négocier un compromis. Après le revers diplomatique avec l'ASEAN, il semble que Hanoi ait tenté différentes stratégies sans savoir clairement comment la crise pourrait se résoudre. Le 15 juillet 1982, Hanoi annonçait un premier retrait partiel de troupes du Cambodge<sup>40</sup>. Cette déclaration eut peu d'impact auprès des gouvernements de l'ASEAN. Le fait qu'aucun observateur ne soit admis laissait supposer qu'il s'agissait plutôt d'une rotation de troupes. Cette impasse amena Hanoi à considérer une nouvelle approche. L'utilisation de la force pouvait résoudre la crise: si l'opposition khmère subissait suffisamment de pertes, l'armée cambodgienne serait en mesure d'assurer seule la défense du Cambodge et les forces vietnamiennes

---

<sup>40</sup> Le premier retrait eût lieu le 15 juillet 1982 et comptait 10 000 soldats, le deuxième, le 2 mai 1983 avec 10 000 soldats, le troisième le 20 juin 1984 avec 10 000 soldats et le quatrième le 3 avril 1985 avec 15 000 soldats.

pourraient se retirer. Dans de telles circonstances, l'ASEAN ne pourrait reprocher au Vietnam d'occuper le Cambodge. Du moins, la possibilité d'un retour des Khmers rouges serait amoindrie. Ce raisonnement produisit « l'offensive de la saison sèche »<sup>41</sup> de 1982-1985. Les résultats géostratégiques de cette offensive varient selon les analyses, les pertes étant difficiles à mesurer<sup>42</sup>. Suite à cette offensive, il est généralement reconnu que les lignes d'affrontement se sont figées et que la confrontation est redevenue diplomatique.

Vers le milieu des années quatre-vingts, le gouvernement d'Hanoi se trouvait dans une impasse. Le Vietnam n'aurait pas réussi à diviser les membres de l'ASEAN pour parvenir à une entente recevable, la guérilla khmer n'avait pas été vaincue, la position militaire de l'armée vietnamienne stagnait et la situation économique se détériorait rapidement. Ces difficultés ont été amplifiées par un changement international majeur : rappelons que le 28 juillet 1986, Mikhaïl Gorbatchev prononça un discours à Vladivostok dans lequel il annonçait une nouvelle approche de la politique extérieure soviétique. Désormais, Moscou ne financerait plus les programmes militaires de ses alliés communistes<sup>43</sup>. Depuis le début de la crise du Cambodge, Hanoi comptait sur le patronage de Moscou pour réduire ses coûts militaires, économiques et diplomatiques. Sans ce support, le Vietnam n'avait plus les ressources pour maintenir sa position géostratégique et le pays était au bord de la crise économique. Le *Doi Moi*, un programme de rénovation

---

<sup>41</sup> En saison pluvieuse, de mai à octobre, l'initiative militaire était favorable à la résistance khmère, en saison sèche, de novembre à avril, l'initiative était favorable à l'intervention vietnamienne. Ceci s'explique par le fait qu'en saison sèche, le feuillage est moins abondant, ce qui défavorise les opérations de guérilla puisqu'il est alors plus difficile de se dissimuler dans la nature.

<sup>42</sup> Brown et Zasloff (1998, 2) soutiennent qu'en 1985 les forces du NADK comptaient de 30,000 à 40,000 combattants, celles du KPNLF autour de 15,000 combattants et les ANS du prince Sihanouk près de 7,000 combattants. De leur côté, les forces vietnamiennes comptaient près de 150,000 soldats et le PRK environ 30,000 soldats. Pour sa part, Karl D. Jackson (Weatherbee 1985, 39) estime qu'à partir de 1983, la résistance était plus active et les attaques vietnamiennes des camps de réfugiés ont détruit l'infrastructure des groupes d'oppositions sans leur infliger des pertes irréparables. Jackson va même jusqu'à prétendre qu'entre 1983 à 1985, les forces khmères rouges se sont accrues, passant d'une force d'environ 20 000 à 35,000 soldats à celle de 40,000 à 50,000 soldats.

<sup>43</sup> L'assistance soviétique pour l'occupation vietnamienne du Cambodge coûtait entre 4 à 6 millions de dollars par jour. Voir (Weatherbee 1985, 53).

économique<sup>44</sup>, fut mis sur pied le 15 décembre 1986. Les difficultés économiques persistent; le Doi Moi ne s'attaquait pas aux problèmes économiques essentiels. En comparaison, certains pays de l'ASEAN avaient atteint le rang de nouveaux pays industrialisés grâce à leur croissance économique élevée. L'asymétrie économique entre les pays indochinois et ceux de l'ASEAN s'amplifiait. Le déclin économique du Vietnam minait sa position diplomatique. La fin du patronage soviétique obligeait Hanoi à accroître sa capacité d'attirer les investissements, ce qui allait éventuellement accroître sa dépendance envers le Japon, Taiwan et Hong Kong et influencer ses priorités et son comportement sur la scène régionale.

Parallèlement, le support international de l'ASEAN s'était affaibli avec la découverte des charniers des *champs de la mort*, qui donnaient peu de mérite à une position qui affirmait que la souveraineté du Cambodge appartenait aux Khmers rouges. Le Vietnam ne pouvait retirer ses forces du Cambodge et transférer la souveraineté au peuple cambodgien si cette action risquait de ramener les Khmers rouges au pouvoir, alors l'ASEAN devait favoriser un partage du pouvoir entre les factions cambodgiennes afin de diluer l'influence des Khmers rouges.

Il existait deux factions cambodgiennes non-communistes qui résistaient à l'occupation vietnamienne. La première était le FNLPK administré par Son Sann et créé le 9 octobre 1979. La deuxième était le FUNCINPEC créé en mars 1981 et dirigé par le prince Norodom Sihanouk. Dès 1981, des tentatives avaient été initiées pour former un gouvernement de coalition avant la Conférence de New York, mais sans succès. Les gouvernements de l'ASEAN ont dû exercer une pression pour que Son Sann et le Prince Norodom Sihanouk abandonnent leurs objections à former une coalition avec les Khmers

---

<sup>44</sup> Il s'agissait en fait de mesures pour décentraliser la planification étatique en laissant plus d'indépendance aux agents économiques vietnamiens.

rouges. Le 22 juin 1982, l'accord de Kuala Lumpur confirmait la formation du GCKD<sup>45</sup> présidé par le prince Sihanouk.

À Beijing le 17 mars 1986, le GCKD présentait un plan de paix en huit points pour résoudre le conflit cambodgien. Les huit points traitaient des questions suivantes : 1) le retrait des troupes vietnamiennes en deux phases, 2) la mise en place d'un cessez-le-feu, 3) la supervision du retrait des forces vietnamiennes, 4) la formation d'un gouvernement intermédiaire, 5) la restauration de la neutralité du Cambodge, 6) des élections libres sous la supervision de l'ONU, 7) l'aide étrangère pour la reconstruction du Cambodge et 8) un traité de paix et de non-agression entre le Cambodge et le Vietnam. Mais Hanoi et Phnom Penh rejetèrent ce plan. Brown et Zasloff (1998, 35) pensent que l'élément innovateur de ce plan était d'envisager la formation d'un gouvernement quadripartite<sup>46</sup>. Malgré tout, le plan paraissait inachevé, les procédures nécessaires pour le désarmement des factions résistantes étaient incomplètes, ce qui minait les possibilités de formation d'un gouvernement intermédiaire.

Le processus de négociation a été complexe et le principal problème à résoudre concernait le rapprochement entre le CGDK et le gouvernement de la PRK afin de les amener à une négociation sur un éventuel partage du pouvoir au Cambodge. Le problème était qu'il n'existait pas d'institution commune pour amener ces partis à s'informer sur ce qui est acceptable pour les autres et initier un processus de négociation de compromis. La médiation de l'ONU n'était pas envisageable car Phnom Penh et Hanoi s'en méfiaient depuis la non-reconnaissance de la République populaire du Kampuchéa. L'initiative vint du gouvernement indonésien qui proposa aux quatre factions cambodgiennes d'amorcer un

---

<sup>45</sup> GCKD = Gouvernement de Coalition du Kampuchéa Démocratique.

<sup>46</sup> Les trois factions qui constituaient le CGDK (FNLPK, FUNCINPEC et PKD) ainsi que la République populaire du Kampuchéa.

dialogue en participant à quatre<sup>47</sup> rencontres informelles entre diplomates, qui furent plus tard nommées *Jakarta Informal Meeting*. Ces rencontres réunissaient les membres de l'ASEAN, le Vietnam et le Laos ainsi que les quatre partis cambodgiens, quoique d'autres acteurs y aient occasionnellement participé. Bien qu'elles n'aient pas amené de résolution à la crise, elles ont permis de résoudre certains obstacles à la négociation et de normaliser les rencontres. La faille principale des rencontres informelles venait du manque de contraintes; les engagements des parties ne signifiaient pas grand chose et pouvaient rapidement être contestés à l'aide d'excuses inventées.

Quels changements ont permis l'élaboration d'une solution? Avec le temps, les circonstances favorables se sont présentées. En 1988, la Thaïlande a été le théâtre d'un coup d'État. Le nouveau gouvernement de Chatichai Choonhavaan avait une politique étrangère moins hostile envers le Vietnam. La visite officielle de Mikhaïl Gorbatchev à Beijing du 15-18 mai 1989 a été le signal du rapprochement entre l'URSS et la République Populaire de Chine. Les confrontations internationales et régionales étant réduites, les proportions de la crise n'ont été que micro-régionales.

Selon Michael Leifer (1995, 118), les transformations engendrées par la fin de la Guerre froide n'avaient pas encore eu suffisamment d'impact régional pour que la Conférence de Paris de 1989 puisse fonctionner. Les modifications du contexte stratégique entre les acteurs se sont faites graduellement. Notons que parmi ces changements, le rapprochement entre Hanoi et Beijing en juin 1991 a eu des répercussions révélatrices. Cette démarche de conciliation a modifié la politique de la République Populaire de Chine. Celle-ci n'appuierait plus les Khmers rouges en toutes circonstances<sup>48</sup>. Ceci permit de faire

---

<sup>47</sup> Dates des *Jakarta Informal Meeting* : le premier entre le 25 et le 28 juillet 1988, le deuxième entre le 19 et 21 février 1989, le troisième du 26 au 28 février 1990, le quatrième entre le 9 et le 10 septembre 1990.

<sup>48</sup> Pendant longtemps Beijing s'était obstiné à aider militairement et financièrement les Khmers rouges. Conséquemment, la capacité d'organisation et de mobilisation de ceux-ci reflétait la quantité de ressources

progresser les négociations entre les factions cambodgiennes et de résoudre en moins de quatre mois les désaccords sur le cessez-le-feu, la démobilisation et le désarmement. Amer, Saravanamuttu et Wallenstein (1996, 32), introduisent deux motifs supplémentaires. Le premier est le rapprochement du PDK et du SOC grâce aux efforts du prince Sihanouk. En deuxième lieu, le retrait des forces vietnamiennes a permis aux factions rebelles de renforcer leur contrôle des territoires cambodgiens; à la fois celles-ci avaient une meilleure base pour appuyer leurs pouvoirs, à la fois chaque parti réalisait les limites de leur influence et la nécessité de trouver un compromis. Un autre événement qui a été bénéfique fut la démission du ministre des affaires étrangères vietnamiennes en juillet 1991. Suite à cette démission, l'approche diplomatique envers la Thaïlande et la Chine est devenue plus conciliante, ce qui permis un rapprochement entre Hanoi et Beijing ainsi qu'entre Bangkok et Hanoi.

Les évènements énumérés ont eu une influence favorable, néanmoins, le principal facteur de changement à considérer est l'implication des cinq membres permanents de l'ONU<sup>49</sup>. Leur médiation a augmenté la pression sur les factions cambodgiennes pour parvenir à une entente. La base politique pour une solution à la crise s'est élargie et il devenait plus pénible pour les factions de contester les propositions avancées. Parallèlement, une plus grande implication des membres permanents renforçait la légitimité de la médiation de l'ONU<sup>50</sup>.

---

offertes par la Chine. Une diminution de celles-ci obligerait les Khmers rouges à négocier, sachant que le temps affaiblirait leurs forces.

<sup>49</sup> Les membres permanents du conseil de sécurité à l'ONU sont : la République Populaire de Chine, les États-Unis d'Amérique, la Russie, le Royaume-Uni et la France.

<sup>50</sup> Depuis que l'Assemblée générale de l'ONU avait reconnu le Kampuchéa démocratique comme gouvernement légitime du Cambodge, Hanoi et Phnom Penh se méfiaient de l'impartialité de l'ONU car celle-ci semblait avoir été un instrument utilisé par leurs antagonistes.

En avril 1989, Hanoi déclarait que, de façon inconditionnelle, l'ensemble des unités militaires vietnamiennes se retireraient du Cambodge dès septembre 1989<sup>51</sup>. Cette déclaration a déclenché la Conférence Internationale du Cambodge à Paris de 1989, qui réunissait dix-neuf pays et les quatre factions cambodgiennes. Depuis un an, les mémententes des factions cambodgiennes étaient dans une impasse. Du 30 juillet au 30 août, quatre comités ont travaillé sur différents problèmes : 1) les termes d'un cessez-le-feu et les mécanismes institutionnels internationaux pour le garantir, 2) la neutralité et l'indépendance du Cambodge, 3) le rapatriement des réfugiés cambodgiens, 4) le partage du pouvoir entre les factions cambodgiennes avant la tenue d'élections. Bien que la Conférence ait exercé une pression pour achever les négociations, les mémententes sur le statut du gouvernement intermédiaire et sur le désarmement des factions ont forcé une suspension de la conférence.

Comment s'est construit le plan pour une solution politique au Cambodge? Dans un premier temps, le développement d'un modèle approprié a été initié par Gareth Evans, ministre des affaires étrangères de l'Australie, qui présentait le *Plan Evans* le 24 novembre 1989. Cette étude proposait de contourner le problème de distribution des pouvoirs entre les factions khmers avant une élection en substituant au gouvernement du Cambodge une administration intermédiaire sous le mandat de l'ONU. Une certaine expérience avait été acquise avec la supervision d'élections en Namibie et au Nicaragua. Le document proposait trois fonctions importantes pour une administration de l'ONU: l'administration civile, l'organisation des élections et la sécurité. Brown et Zasloff (1998, 61) précisent que l'originalité diplomatique de ce plan était d'éviter de démanteler l'organisation de l'État du Cambodge en empêchant que celui-ci ne conserve la totalité de son autorité avant les

---

<sup>51</sup> Il faut préciser que Hanoi estimait que le gouvernement cambodgien était suffisamment organisé pour résister aux factions d'opposition khmères. En outre, Hanoi avait quelque peu colonisé le Cambodge avec l'aide de 400 000 vietnamiens...

élections. Quoi qu'il en soit, le Plan Evans était avant tout une ouverture sur les possibilités de développer une solution à la crise. Dans un deuxième temps, à partir du mois de janvier 1990, les membres permanents se rencontrèrent à maintes reprises afin de parvenir à une entente sur un plan adéquat. Cette entente s'est concrétisée à leur sixième rencontre, le 27 août 1990. Ce plan fut nommé par la suite « le *Plan d'août* », il mettait en valeur deux principales institutions: le SNC et l'UNTAC. Le CNS<sup>52</sup> représentant la souveraineté cambodgienne sous l'autorité onusienne, ses sièges étaient également répartis entre les factions politiques jusqu'à la tenue d'élections. Mis sous la responsabilité du secrétariat général de l'ONU, le mandat de l'APRONUC<sup>53</sup> était d'assurer que la conduite d'élections puisse se faire dans un climat politique pacifié. Durant la période de transition, elle bénéficierait des pouvoirs civils et militaires du Cambodge pour garantir le respect du droit de vote.

Les formules envisagées ne pouvaient fonctionner sans l'accord des factions. Leur rencontre à Tokyo n'a pu permettre une entente sur le rôle du SNC, ces Khmers rouges refusaient de partager les sièges du CNS de façon équitable. C'est lors de leur rencontre au Jakarta Informal Meeting du 10 septembre 1990 que les partis ont accepté la mise en œuvre proposée par le Plan d'août. Le 15 octobre 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies approuvait le Plan d'août; le siège du Cambodge à l'ONU devenait temporairement vacant.<sup>54</sup> Il ne restait plus qu'à négocier le parachèvement des derniers détails avant de signer des accords...

La Conférence internationale du Cambodge de Paris d'octobre 1991 fut le point tournant de la résolution de la crise du Cambodge. Elle permettait la préparation de

---

<sup>52</sup> Le CNS signifie Conseil National Suprême, en anglais SNC : Supreme National Council.

<sup>53</sup> APRONUC Autorité Provisoire des Nations-Unies au Cambodge, en anglais UNTAC: United Nations Transitional Authority in Cambodia.

<sup>54</sup> Il s'agissait d'une stratégie pour indiquer aux Khmers rouges que leur support se rétrécissait et que le temps jouait contre eux.

résultats acceptables pour toutes les parties. Trois documents décisifs ont été produits : 1) une entente sur une résolution politique qui comprenait cinq annexes<sup>55</sup>, 2) une entente sur la souveraineté et la neutralité du Cambodge, et 3) une entente sur la reconstruction du Cambodge. La signature des accords déclenchait la période transitoire qui mènerait à des élections et à la formation d'un nouveau gouvernement cambodgien.

L'année 1992 a permis au CNS et à l'APRONUC de s'établir et préparer les élections de 1993. Les premières violences politiques ont eu lieu en juin, lorsque les Khmers rouges refusèrent de se désarmer comme convenu. Le point culminant de la non-collaboration des Khmers rouges se produisit lorsque ceux-ci refusèrent de participer aux élections de mai 1993. En outre, l'incapacité de réellement contrôler les ministères-clés de Phnom Penh permit aux forces armées de la République populaire du Kampuchéa d'intimider les opposants politiques. Malgré ces obstacles, les élections ont été tenues. Des 120 membres élus<sup>56</sup>, 58 sièges furent remportés par le FUNCINPEC et 51 sièges allaient au CPP<sup>57</sup>, les sièges restants sont allés aux autres partis politiques. L'assemblée a élaboré une constitution du Cambodge qui rétablissait la monarchie constitutionnelle avec Norodom Sihanouk comme roi et qui transformait l'assemblée en une assemblée législative.

### **Coordination**

Si le pouvoir d'un acteur international se mesure par son aptitude à obtenir les résultats qu'il recherche, et que les institutions peuvent inciter des choix et comportements pouvant amener les résultats voulus, alors les institutions peuvent être tout aussi influentes que de puissants acteurs sur la scène internationale. Bien qu'à la fin de la Guerre froide, la

---

<sup>55</sup> Ces annexes traitaient des thèmes suivants : 1) le mandat de l'UNTAC, 2) les mesures pour le cessez-le-feu, 3) la conduite d'élections, 4) le rapatriement des réfugiés cambodgiens et 5) les éléments principaux d'une nouvelle constitution du Cambodge.

<sup>56</sup> Mentionnons que le parti du Kampuchéa Démocratique contesta les résultats des élections.

<sup>57</sup> Le CPP signifie Cambodian People's Party, il s'agit du parti politique des dirigeants de la République populaire du Kampuchéa.

modification de la structure du système international ait permis la résolution de la crise du Cambodge, c'est à l'ASEAN que revient le mérite d'avoir élaboré les conditions nécessaires pour résoudre cette crise et d'avoir amené les acteurs concernés à coopérer pour réaliser une entente multilatérale sur la souveraineté du Cambodge. La réaction de l'ASEAN face à cette crise a révélé que ses membres sont en mesure d'adopter une position commune afin de faire respecter la souveraineté des États, le principe de non-ingérence, et le règlement pacifique de différends.

La crise de sécurité provoquée par l'invasion vietnamienne a contraint l'ASEAN à agir en tant qu'acteur régional capable de faire valoir ses intérêts, normes et principes. Les pays membres durent à la fois s'adapter à ce nouveau problème de sécurité commune mais aussi tenter d'y répondre en mettant de l'avant les valeurs fondamentales de l'Association. L'expérience gagnée tout au long du processus de résolution de la crise a permis aux membres de mettre en pratique l'ASEAN way et même de le perfectionner en engageant les non-membres dans leur processus de coopération informel. La capacité de l'ASEAN à stabiliser les enjeux et converger les attentes des différents acteurs a eu une répercussion positive sur la coordination politique de l'Association.

Initialement, la menace que représentait l'invasion du Cambodge était perçue différemment par les membres de l'ASEAN. La crise n'avait pas le même impact sur leur sécurité ni sur leurs intérêts nationaux. La Thaïlande et Singapour étaient les plus sensibles à la présence de forces vietnamiennes au Cambodge. Après l'effondrement de l'Empire khmer vers le 15<sup>e</sup> siècle, la Thaïlande et le Vietnam ont continuellement été en concurrence pour exercer leur autorité sur ce territoire avant que la France ne prenne contrôle de la péninsule indochinoise. Même si une invasion de leur territoire était peu probable, Hanoi représentait une menace à la sécurité des États voisins. Le fait que les Khmers rouges puissent trouver asile à la frontière thaïlandaise exposait ce territoire à des confrontations

entre l'armée vietnamienne et la résistance khmère. Les risques de débordement du conflit étaient importants.

Le Vietnam n'était pas perçu par tous comme étant un belligérant régional. Les gouvernements de l'Indonésie et de la Malaisie étaient d'avis que la menace à leur sécurité provenait de la Chine et non du Vietnam. Si la République Populaire de Chine était considérée comme une menace, c'est que la plupart des partis communistes sud-est asiatiques avaient une allégeance envers leur principale source de financement, le gouvernement de Beijing<sup>58</sup>. Conséquemment, ces pays avaient une stratégie régionale alternative. Le Vietnam pouvait être un allié capable de faire contrepoids à l'influence chinoise. Cette perception alternative de la menace s'explique par le fait que la menace d'une invasion était moins probable que celle d'un renversement par des groupes communistes nationaux. Les forces vietnamiennes n'avaient pas la capacité logistique de faire un débarquement sur les îles indonésiennes. Il était peu probable que l'armée vietnamienne parvienne jusqu'en Malaisie vu les risques de disperser ses forces militaires. De plus, les schismes entre Hanoi et Beijing amenaient ces deux blocs communistes à rechercher l'appui de l'ASEAN afin d'isoler l'autre détracteur.

Afin d'acquérir une influence sur la scène internationale et faire valoir les conditions nécessaires à la résolution de la crise, les membres de l'ASEAN ont été contraints d'adopter une position commune. La consultation et le consensus entre les membres les ont amenés à concilier leurs intérêts multiples et former une coalition afin de déterminer la position de l'ASEAN et les résultats politiques voulus. À partir du moment où les membres se sont entendus sur la position commune à prendre à l'égard de la crise,

---

<sup>58</sup>En octobre 1965, à la suite d'une tentative de coup d'État par le parti communiste indonésien, l'armée indonésienne prend le pouvoir et instaure le régime de la Gestapu. La répression a été si ferme que le parti communiste indonésien s'est désagrégé. Plusieurs des groupes communistes qui menaçaient les gouvernements sud-est asiatiques avaient une allégeance envers la Chine et non le Vietnam, car celle-ci les finançait... Pour cette raison, Jakarta a gelé ses relations avec Beijing, jusqu'en 1985.

l'ASEAN était déterminée à ne pas laisser la crise du Cambodge devenir un fait accompli. Suite à une rencontre ministérielle de l'ASEAN à Bangkok le 12 et 13 janvier 1979, une déclaration commune a déploré les événements et a demandé le retrait des forces vietnamiennes. L'Association a mis de l'avant l'idée que la crise ne pouvait être résolue que par une solution politique<sup>59</sup> : le Vietnam devait respecter la souveraineté du Cambodge et retirer ses forces militaires.

Cette solution politique a pris douze ans pour se concrétiser tant les négociations des acteurs impliqués étaient alambiquées. D'une part, l'organisation d'une position commune contre l'intervention vietnamienne était compliquée par l'enchevêtrement des intérêts divergents entre les acteurs. Terrence Hoffmann (1996) a démontré que plus le nombre d'acteurs impliqués dans une coalition est élevé, plus il est difficile de réduire les alternatives envisageables. L'invasion du Cambodge est conforme à cette prévision car chaque pays avait fait une analyse différente des menaces que représentait cette crise et des moyens disponibles pour la gérer. D'autre part, la confrontation entre les acteurs antagonistes était le produit de la structure de la guerre froide. Initialement, l'approche de négociation était hétérogène<sup>60</sup>; les décisions des acteurs étaient peu adaptées aux choix des autres, en plus d'être considérées comme des pertes, les concessions étaient difficilement comparables. Ce n'est qu'avec le temps qu'une approche cohérente s'est développée et que les partis opposés s'entendirent sur les grandes lignes d'une résolution au problème de souveraineté du Cambodge.

Bien que l'ASEAN avait une position commune sur cette question, il existait une concurrence entre les gouvernements pour orchestrer les négociations entre les acteurs. Le centre d'influence de l'ASEAN hésitait entre les ambitions de la Thaïlande, l'État le plus

---

<sup>59</sup> Rappelons que cette solution politique s'est avérée plus efficace que la réponse militaire de la République populaire de Chine.

<sup>60</sup> Voir (Starkey, Boyer et Wilkenfeld 1999, 35).

affecté par la crise, et de l'Indonésie, l'État le plus puissant et influent de l'Association. Ces pays avaient des positions stratégiques distinctes et chacun utilisa ses ressources de façon différente. La Thaïlande a adopté une approche plus agressive envers l'occupation vietnamienne, tant par sa politique d'isolation économique et diplomatique que par son soutien aux forces cambodgiennes et ses ententes avec Beijing. L'Indonésie a fait preuve d'initiatives diplomatiques; elle a rapidement établi des dialogues bilatéraux entre Hanoi et Jakarta en évoquant leurs points communs<sup>61</sup>. Est-ce que la concurrence entre les pays membres révélait les problèmes de coordination des décisions et la défaillance de la politique commune envers Hanoi?

L'approche multilatérale de l'ASEAN fut de modifier les préférences politiques de Hanoi en accroissant les coûts des enjeux et en augmentant les avantages d'une stratégie qui servirait l'intérêt général. La position commune et l'approche stratégique laissaient suffisamment de marge de manœuvre pour que chaque gouvernement puisse entreprendre des initiatives. En ces circonstances, la pluralité des mesures prises par les membres de l'ASEAN permettait de combiner différentes approches pour amener les acteurs à harmoniser leurs intérêts et parvenir à des compromis.

### **Mobilisation**

L'ASEAN n'aurait pu à elle seule résoudre la crise du Cambodge. Elle ne disposait pas d'une puissance suffisante pour contraindre Hanoi à respecter la souveraineté du Cambodge. L'objectif politique des pays membres n'était pas de vaincre l'adversaire mais de l'amener à modifier ses choix. Si l'approche stratégique de l'ASEAN consistait à augmenter le coût des enjeux pour Hanoi et à promouvoir les avantages d'un retrait alors l'Association devait faire appel à sa capacité de nuisance. Les pays de l'ASEAN devaient

---

<sup>61</sup> Leurs indépendances se sont gagnées par une résistance militaire nationaliste et les deux avaient une inimitié envers la République Populaire de Chine.

internationaliser la crise pour rallier la communauté internationale afin de développer un ensemble de facteurs qui nuiraient à la poursuite des objectifs d'Hanoi et qui la contraindrait à négocier.

Pour que les contraintes prennent tout leur poids, l'ASEAN devait organiser une concertation en cherchant l'appui de la Chine et des États-Unis<sup>62</sup> et en amenant le plus de pays non-alignés à dénoncer l'invasion. Les pays membres étaient pris dans une situation ambiguë : à la fois l'ASEAN exerçait une confrontation directe comme le veut la *realpolitik*, et à la fois elle tentait de préserver sa neutralité à l'égard des relations de pouvoir de la Guerre froide et d'empêcher que l'Asie du Sud-Est soit exposée à l'ingérence des puissances extérieures, comme le maintient le ZOPFAN.

Afin d'accroître la pression diplomatique sur le Vietnam, l'Association s'est empressée d'internationaliser la crise. Les membres de l'ASEAN n'ont pas reconnu le changement de régime du Cambodge, ils ont maintenu que le gouvernement légitime était celui des Khmers rouges et ont activement cherché l'appui de la communauté internationale pour empêcher la reconnaissance du gouvernement de Heng Samrin, le régime instauré avec l'appui du Vietnam.

L'ASEAN a dû faire reconnaître par la communauté internationale qu'il s'agissait d'une agression vietnamienne et non d'une lutte intérieure. Les pays membres ont orchestré leurs actions diplomatiques à l'ONU afin d'isoler Hanoi et Phnom Penn<sup>63</sup>. L'ASEAN a activement cherché à prouver que ce régime ne représentait pas le Cambodge et que la véritable autorité légitime du Cambodge était le Kampuchéa Démocratique. Rappelons

---

<sup>62</sup> Quoiqu'en juillet 1990, les États-Unis retirent leur support au CGDK et conséquemment annulèrent le concert ASEAN-Chine-États-Unis contre le Vietnam.

<sup>63</sup> Notons que la volonté d'isoler diplomatiquement le Vietnam était partagée par d'autres États tel que les États-Unis d'Amérique et la République Populaire de Chine.

qu'en septembre 1979, l'Assemblée Générale de l'ONU reconnaissait<sup>64</sup> le Kampuchéa Démocratique comme étant le représentant légitime du Cambodge, et que la conséquence de ce vote fut que le siège du Cambodge à l'ONU n'échut pas au régime de Heng Samrin mais aux Khmers rouges.

L'ASEAN tenta ensuite d'isoler diplomatiquement Hanoi à l'aide de la tribune onusienne en cherchant à faire condamner l'invasion du Cambodge par le Vietnam. Le 14 novembre 1979, l'ASEAN a fait adopter<sup>65</sup> la résolution 34/22 par l'Assemblée Générale de l'ONU. Celle-ci réclamait le retrait des troupes vietnamiennes du Cambodge. La force de cette résolution était avant tout symbolique, elle n'était pas en mesure de contraindre Hanoi. Malgré cela, la résolution révélait qu'Hanoi n'était pas parvenue à faire valoir sa position auprès des pays non-alignés. Ceux-ci ne croyaient pas que le Vietnam ait envahi le Cambodge pour des raisons humanitaires ni pour des raisons de sécurité. La non-reconnaissance du nouveau régime cambodgien entre 1979 et 1980 permit à la communauté internationale d'appliquer différentes contraintes politiques et économiques envers le Vietnam et le Cambodge.

La mobilisation de l'ASEAN n'a pas seulement été diplomatique. Avant l'invasion du Cambodge, la coopération militaire régionale était inexistante en Asie du Sud-Est. L'analyse de Nicolas Regaud (1992, 201-207) postule que cette crise a provoqué des transformations dans la défense des pays de l'ASEAN. La plupart des effectifs militaires sud-est asiatiques étaient organisés pour assurer une sécurité contre les insurrections intérieures et non pas une défense contre l'invasion d'une armée conventionnelle extérieure. Entre 1978 et 1982, la plupart des gouvernements de l'ASEAN ont doublé leur

---

<sup>64</sup> Le résultat du vote de l'assemblée générale de l'ONU a été le suivant : pour = 71 voix, contre = 35 voix et abstention = 34 voix.

<sup>65</sup> Les votes de l'Assemblée Générale de l'ONU ont produit le résultat suivant : pour = 91 voix, contre = 21 voix, abstention = 29 voix.

budget militaire. La solidarité régionale s'est également manifestée par l'intensification de leur coopération militaire. À partir de 1979, les manœuvres militaires conjointes des pays de l'ASEAN se sont multipliées. Pour l'année 1989, il n'y en a eu pas moins de vingt-quatre. Alors que les membres de l'ASEAN n'avaient jamais souhaité former une alliance militaire, les dispositions ont été prises pour avertir Hanoi qu'une telle possibilité était envisageable.

Bien que, pour les pays de l'ASEAN, une résolution de cette crise par une approche militaire était irréaliste, le soutien logistique des puissances extérieures aux forces d'opposition cambodgiennes était un mal nécessaire pour contester la République populaire du Kampuchéa. La menace vietnamienne et son soutien soviétique contraignaient les membres à faciliter l'armement des factions cambodgiennes en collaborant avec Washington ou Beijing<sup>66</sup>.

En somme, la mobilisation de l'ASEAN lors de la crise cambodgienne lui permit de jouer un rôle décisif dans la gestion d'une crise régionale et d'acquérir une reconnaissance en tant qu'acteur régional. Son habilité à rallier les acteurs internationaux et faire valoir ses conditions sont les preuves de sa compétence à rendre l'occupation vietnamienne réversible et à imposer la souveraineté des États en Asie du Sud-Est.

### **Intervention**

La conciliation des intérêts collectifs en Asie du Sud-Est est au centre de cette crise puisque les effets politiques recherchés dépendaient de la base sur laquelle cette question allait être débattue. Alors que les pays de l'ASEAN ont réussi à faire valoir le droit de non-ingérence du Cambodge, le Vietnam n'a pas été en mesure de légitimer son intervention. Si

---

<sup>66</sup> Par exemple, la Thaïlande s'était entendue avec la Chine pour laisser celle-ci réarmer les Khmers rouges en passant sur son territoire, en échange de quoi la Chine cesserait de financer les groupes communistes thaïlandais.

le Vietnam a eu de la difficulté à faire valoir la pertinence de son intervention auprès de la communauté internationale vu l'absence de pré-requis, alors l'intervention unilatérale vietnamienne n'avait pas été conçue pour être justifiée internationalement.

Initialement Hanoi soutenait que la crise du Cambodge n'était que le résultat de deux guerres simultanées : alors que le Vietnam ripostait à une guerre de frontière, un soulèvement interne aurait renversé les Khmers rouges. Cette justification manquait de crédibilité car elle laissait entendre que les 100 000 volontaires vietnamiens avaient eu l'amabilité d'offrir une assistance aux opposants cambodgiens et que par la suite, le nouveau régime cambodgien avait pris la décision de rétablir une relation cordiale avec le Vietnam. Pourquoi Hanoi n'a pas justifié son intervention sous des motifs humanitaires?

Alors que le régime des Khmers rouges avait imposé à sa population des mesures répressives qui provoquèrent la mort de près de 1,7 millions de Cambodgiens, soit un cinquième de la population du pays, l'intervention unilatérale du Vietnam n'a pas été admise par la communauté internationale comme étant une raison légitime et ce pour deux motifs. D'une part, ni le Conseil de Sécurité ni l'Assemblée Générale n'étaient prêts à appuyer une intervention unilatérale pour faire cesser les abus aux Droits de l'homme. La politique de puissance qui découlait de la Guerre froide avait trop d'importance pour que des interventions humanitaires soient appuyées. D'autre part, l'utilisation de la force par le Vietnam ne remplissait pas les pré-requis pour que son intervention soit acceptable sous l'article 2 (4) de la Charte de l'ONU. Rien ne prouve que la violation des Droits de l'homme ait joué un rôle dans la décision d'Hanoi d'envahir le Cambodge; la dénonciation des crimes humanitaires des Khmers rouges par Hanoi ne s'est faite que lorsqu'il était devenu politiquement commode de le faire. Selon Nicolas Wheeler (2000, 89), le Vietnam n'a pas tenté de justifier ses actions sous le couvert d'une intervention humanitaire pour trois raisons. Premièrement, les droits de souveraineté, de non-intervention et de non-

utilisation de la force étaient valorisées par le Vietnam vu les difficultés que ce pays rencontra pour les acquérir. Deuxièmement, un appel pour une intervention humanitaire aurait manqué de crédibilité vu le silence du gouvernement vietnamien entre avril 1975 et décembre 1979, durant les pires exactions des Khmers rouges. Troisièmement, Hanoi craignait qu'une intervention sous prétextes humanitaires crée un précédent pour que des « interventions humanitaires » soient utilisées contre le Vietnam.

Or, il est impossible que l'intervention vietnamienne ait été réalisée sans qu'il n'y ait de menace identifiée, puisque toute action a un but. Quels étaient les objectifs poursuivis par Hanoi en intervenant au Cambodge? Selon Shaun Narine (2002, 42), la première guerre d'Indochine (1946-1954) et la seconde (1959-1975) ont amené Hanoi à considérer la péninsule indochinoise comme étant une unité stratégique insécable. Durant les deux guerres, les territoires du Laos et du Cambodge ont été employés pour attaquer le Vietnam. L'hostilité des Khmers rouges obligeait le gouvernement vietnamien à initier la troisième guerre d'Indochine (1979-1991) afin d'assurer la sécurité du pays.

Si la sécurité du Vietnam nécessitait une pacification de la péninsule indochinoise et que les antagonismes avec le Cambodge ne pouvaient être résolus, alors l'objectif stratégique fut de renverser les Khmers rouges soutenus par Beijing et mettre en place un régime allié au Vietnam. Toutefois, la série d'attaques lancées contre le Vietnam par les Khmers rouges en 1977-1978 justifiait une riposte armée selon l'article 51 de la Charte de l'ONU <sup>67</sup> et non le reversement d'un gouvernement. L'objectif stratégique de Hanoi ne respectait pas les conditions-clés qui autorisent une riposte armée : pas de perte de territoire, pas de changement de régime, et un retrait immédiat de l'intervenant. Afin de traiter efficacement de la menace que représentaient les Khmers rouges, Hanoi ne pouvait

---

<sup>67</sup> Pour une analyse détaillée de la manière dont le Vietnam aurait pu justifier son intervention, voir Gary Klintworth. 1989. *Vietnam's Intervention in Cambodia in International Law*. Canberra: Australian Government Publishing Group.

respecter que le premier critère. Le reversement du Kampuchéa Démocratique et la création de la République Populaire du Kampuchéa s'étaient réalisés dans un contexte où le gouvernement vietnamien croyait qu'après deux guerres d'Indochine, son recours au droit de défense légitime serait contesté par la communauté internationale.

Tout ceci laisse supposer que Hanoi estimait que le soutien de l'URSS et de ses alliés serait suffisant pour rendre irréversible l'établissement du nouveau gouvernement cambodgien. L'indifférence vietnamienne démontre la faible influence des normes internationales sur les États lorsqu'il s'agit de faire légitimer leurs interventions sur la tribune internationale. En même temps, la non-reconnaissance du régime installé par Hanoi et la résolution de la crise prouve que la Charte de l'ONU a finalement eu raison de la marginalité du Vietnam.

En réaffirmant le principe de non-ingérence, de non-intervention et de non-utilisation de la force des États, l'Association faisait valoir les termes d'une solution politique de cette crise : le Vietnam devait retirer ses troupes du Cambodge. Pourtant, afin d'enlever toute légitimité au régime de Heng Samrin, l'ASEAN s'est empressée de faire reconnaître la souveraineté du régime des Khmers rouges et d'appuyer leur résistance. Cette stratégie avait le défaut de consolider la position du Vietnam. Il était inacceptable pour Hanoi de négocier le rétablissement des Khmers rouges. Une majorité de gouvernements partageaient cette appréhension, ce qui compliquait la recherche d'un support international<sup>68</sup>. De plus, les pays de l'ASEAN se sont aperçus que l'isolement diplomatique et économique de Hanoi et Phnom Penn ne suffisait pas à contraindre le Vietnam à retirer ses troupes du Cambodge. Hanoi bénéficiait du patronage de Moscou, ce

---

<sup>68</sup> Avec la reconnaissance de la République Populaire du Kampuchéa par l'Australie et le Royaume-Uni et l'établissement de relations diplomatiques avec l'Inde, les pays de l'ASEAN craignaient que leur position diplomatique ne décline avec le temps.

qui permettait de limiter la portée des sanctions. Dans cette perspective, les sanctions ne faisaient qu'accroître la dépendance de la péninsule indochinoise envers Moscou<sup>69</sup>.

Si la stratégie d'isolement de l'ASEAN avait permis de définir les termes d'une solution politique à la crise du Cambodge et que cette solution ne pouvait se réaliser sans une négociation avec le Vietnam, alors les pays de l'ASEAN devaient faire preuve d'une diplomatie flexible et prendre en considération les intérêts de Hanoi. C'est en ces circonstances que la stratégie d'isolement favorisée par la Thaïlande fut supplantée par la stratégie d'engagement mise de l'avant par l'Indonésie. *La déclaration Kuantan*<sup>70</sup> de 1980 révèle la tentative par certains membres de reconnaître les intérêts vietnamiens dans la question cambodgienne afin de lancer des pourparlers. Les mesures pour faire reconnaître la souveraineté du Cambodge devaient faire place à des mesures pour négocier une solution avec Hanoi. La position diplomatique des pays de l'ASEAN était partagée entre la prise en considération des intérêts du Hanoi et la nécessité de faire respecter le principe de non-ingérence. Pour résoudre sa contradiction diplomatique, l'ASEAN devait en affronter une autre. L'Association devait continuer à soutenir les Khmers rouges. Si elle ne le faisait pas, ceux-ci pourraient subir suffisamment de revers pour qu'Hanoi n'ait plus de raison de négocier la neutralité du Cambodge. Mais paradoxalement, il fallait s'assurer que les Khmers rouges ne soient pas en mesure de reprendre le pouvoir.

---

<sup>69</sup> Notons qu'en 1979 l'invasion soviétique en Afghanistan a quelque peu modifié le contexte d'alliance entre Moscou et Hanoi. Initialement, l'URSS se trouvait dans une situation similaire au Vietnam, ce qui renforçait la cohésion entre Hanoi et Moscou. Éventuellement, la condamnation de la présence soviétique en Afghanistan avait des retentissements sur l'occupation vietnamienne du Cambodge; celle-ci devenait plus difficile à justifier.

<sup>70</sup> En mars 1980, le Premier ministre de la Malaisie, Hussein Onn, et le président indonésien Suharto se rencontrent à Kuantan en Malaisie afin de discuter d'une nouvelle approche pour amener le Vietnam à retirer ses troupes. Cette rencontre les amena à faire une déclaration qui serait par la suite connue sous le nom de *la déclaration Kuantan*. Celle-ci affirmait que les préoccupations du Vietnam sur sa sécurité étaient légitimes. Elle est devenue un embarras diplomatique car elle révélait le manque de cohésion des membres de l'ASEAN. Bien que cette déclaration était en fait l'application du ZOPFAN au conflit cambodgien, elle justifiait l'occupation et lui fournissait une excuse pour son comportement hégémonique. Néanmoins, cet incident révèle une prise de conscience des intérêts nationaux vietnamiens ainsi qu'une volonté de prendre une distance par rapport à la stratégie d'intransigeance de Beijing.

La solution à ce paradoxe était de réaliser une coalition des groupes d'oppositions afin de négocier avec Hanoi l'instauration d'un gouvernement quadripartite avant de tenir des élections. Cette solution était complexe<sup>71</sup> et demandait du temps. Le rapprochement des différentes factions politiques cambodgiennes devait à la fois éviter de nuire aux intérêts internes du Cambodge et aux intérêts externes, c'est-à-dire ceux du Vietnam, de la Chine et de l'ASEAN. Les quatre *Jakarta Informal Meeting* ont servi d'institutions communes pour résoudre certains obstacles à la négociation en normalisant les rencontres, amenant les acteurs à s'informer sur ce qui est acceptable pour les autres et à initier des compromis. Dans l'ensemble, pour faire respecter le principe de non-ingérence, l'ASEAN dut composer avec les factions cambodgiennes pour résoudre les querelles politiques, et de ce fait exercer une ingérence régionale.

La défense du principe de non-ingérence et l'exercice d'une *intervention consentie* sont les principaux développements institutionnels qui ont résulté de la crise du Cambodge. La promotion du principe de non-intervention a éventuellement permis de redéfinir l'intérêt commun des acteurs dans le sens de l'intérêt général de la région. Les pays de la péninsule indochinoise se sont éventuellement conformés aux principes de l'ASEAN en devenant membres de l'Association. L'exercice de l'*intervention consentie* s'est réalisé selon l'*ASEAN way* et l'expérience gagnée en coopération multilatérale lui a permis de s'imposer en tant qu'approche coopérative informelle pour aborder les problèmes régionaux.

### **Conclusion**

Cette étude a proposé que pour résoudre les deux problèmes de la crise, soit l'occupation vietnamienne du Cambodge et le transfert de la souveraineté cambodgienne, les acteurs

---

<sup>71</sup> Les Khmers rouges n'étaient pas disposés à former une coalition avec d'autres groupes d'oppositions<sup>71</sup> et Beijing n'était pas prêt à soutenir des groupes non-communistes.

devaient avoir un cadre de référence compatible afin d'estimer leurs pertes et de leurs gains. Une fois que les pertes anticipées entre les acteurs ont cessé d'être antinomiques, de véritables concessions ont pu être faites.

Différents événements internationaux ont contribué à modifier les pertes et les gains des acteurs impliqués. L'analyse a démontré que les différentes phases et points tournants de la crise ont été rendus possibles par des modifications structurelles du système international. L'historique de la crise montre que la période transitoire du conflit se situe vers 1986. Les maux économiques du Vietnam se sont manifestés au moment où Moscou annonçait qu'elle cesserait de financer les activités militaires de ses alliés. À défaut d'écraser les résistants khmers, Hanoi se trouvait contrainte de négocier une solution politique.

La levée des obstacles à la résolution de la crise était une conséquence de la fin de la Guerre froide. Le rapprochement entre l'URSS et la Chine ainsi qu'entre la Chine et le Vietnam rendait obsolète les mécanismes de confrontation dans la péninsule indochinoise. La diminution des ressources disponibles aux factions politiques cambodgiennes ont pressé celles-ci à s'entendre sur un régime politique cambodgien souverain. L'échec de la Conférence de Paris de 1989 a conduit à une plus grande participation des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU. Leur présence permettait de diminuer les coûts de réciprocité et d'augmenter les coûts du désaccord; les factions avaient moins de flexibilité pour refuser les propositions faites. La Conférence de Paris de 1991 a permis la signature d'accords qui assurèrent la tenue d'élection au Cambodge en 1993. Le Cambodge avait acquis son indépendance mais les événements qui se succédèrent révélèrent que, sans assistance et pression extérieure, la réconciliation nationale n'était qu'un mince vernis.

Alors que la fin de la Guerre froide et les rapprochements entre Moscou et Beijing et entre Beijing et Hanoi ont modifié les enjeux de l'occupation du Cambodge par le

Vietnam, cette transformation de la structure des relations internationales ne permet pas de saisir tout le processus de résolution de la crise. L'ASEAN a grandement contribué à mettre de l'avant un cadre de référence commun à partir duquel les acteurs estimaient leurs pertes et leurs gains et étaient en mesure de coopérer pour résoudre la crise cambodgienne. Ce point de référence, le principe de non-ingérence, a pris du temps pour être accepté par tous les acteurs vu leurs intérêts conflictuels.

Initialement, les pays de l'ASEAN percevaient différemment la menace que représentait l'invasion vietnamienne car chacun était affecté différemment par les répercussions de la crise. Néanmoins, l'*ASEAN way* permit aux membres de se consulter et de parvenir au consensus suivant : l'intervention de Hanoi violait leurs valeurs fondamentales, soit la souveraineté des États et le non-recours à la force pour régler les conflits. Cette position commune témoigne de la capacité de coordination des membres dans la mesure où l'objectif recherché était d'amener le Vietnam à retirer ses forces et respecter la souveraineté du Cambodge. Puisque l'ASEAN n'était pas en mesure de contraindre militairement le Vietnam, elle utilisa sa capacité de nuisance afin d'accroître les coûts de l'occupation vietnamienne et de favoriser les avantages du respect de la souveraineté du Cambodge. Cette approche stratégique laissait suffisamment de marge de manœuvre pour que chaque membre puisse entreprendre des relations diplomatiques avec le Vietnam et faire valoir ses intérêts nationaux. Pourtant, la pluralité des approches des pays membres a rarement compromis la position commune de l'ASEAN.

Afin d'amener le Vietnam à réévaluer ses objectifs en modifiant leurs coûts et bénéfices, l'ASEAN devait favoriser la non-reconnaissance de la République Populaire du Kampuchéa sur la scène internationale. La crise cambodgienne devait être internationalisée, ce qui constituait une épreuve à la capacité de ralliement de l'ASEAN. En ce sens, la mobilisation de l'Association a permis de rallier les acteurs internationaux et de faire valoir

la souveraineté du Cambodge. Entre 1979 et 1980, les pays de l'ASEAN ont orchestré leurs actions diplomatiques à la tribune onusienne afin de condamner l'intervention unilatérale vietnamienne et faire appliquer des sanctions politiques et économiques. Parallèlement, la mobilisation de l'ASEAN favorisa la coopération militaire, d'une part entre ses membres comme démonstration de force, d'autre part avec la Chine et les États-Unis afin d'armer les factions de résistance cambodgiennes.

La souveraineté du Cambodge était le principal enjeu de cette crise. L'ASEAN a réussi à faire valoir le droit de non-ingérence du Cambodge alors que le Vietnam n'a pas été en mesure de légitimer son intervention. L'incapacité de Hanoi à faire valoir son intervention révèle que celle-ci ne fut jamais conçue pour être justifiée internationalement; le renversement des Khmers rouges était une question de sécurité pour le Vietnam et celui-ci estima que le soutien de l'URSS serait suffisant pour rendre irréversible l'établissement du nouveau régime cambodgien. Ces changements internationaux ont contraint le Vietnam à négocier dans la perspective prescrite par l'ASEAN : le Vietnam devait cesser son occupation et transférer la souveraineté du Cambodge à sa population.

Afin résoudre la crise, l'ASEAN dû concilier les exigences du Vietnam en besoin de sécurité à ses propres intérêts régionaux. Puisqu'il était inacceptable pour Hanoi de négocier le rétablissement des Khmers rouges, la crise cambodgienne ne pouvait pas être résolue sans une prise en considération des intérêts vietnamiens au Cambodge. De ce fait, les pays de l'ASEAN durent se mêler à la politique cambodgienne pour être en mesure de garantir au Vietnam qu'un Cambodge souverain ne mènerait pas une politique hostile comme jadis. L'intervention de l'ASEAN dans la politique cambodgienne se résumait à favoriser un partage des pouvoirs entre les factions cambodgiennes pour que le transfert de souveraineté ne provoque pas de guerre civile. Les *Jakarta Informal Meeting* ont servi d'institutions communes pour résoudre les obstacles à la négociation en normalisant les

rencontres, en stabilisant les enjeux et en faisant converger les attentes. En ce sens, l'approche de l'ASEAN pour réduire les clivages entre les factions politiques cambodgiennes fut de favoriser un processus de coopération informel semblable à l'*ASEAN way*.

L'étude conduite a permis de considérer comment la crise cambodgienne a renforcé la notion de souveraineté auprès des membres de l'ASEAN et comment ceux-ci ont fait valoir le principe de non-ingérence en Asie du Sud-Est. Pour résoudre la crise cambodgienne, l'ASEAN avait proposé un terrain d'entente basé sur le respect du principe de non-ingérence, tout en défendant la possibilité d'une *intervention consentie* dans le cas où un problème dépasserait le ressort d'un seul État.

Avant la crise du Cambodge, la perception de la sécurité régionale de l'Asie du Sud-Est était segmentée. Hanoï était hostile aux normes, règles et principes élaborés par l'ASEAN, voyait d'un mauvais œil la conférence de Bali de 1976 et avait refusé de participer au sommet de Kuala Lumpur de 1977. Bien que l'animosité du Vietnam se soit réduite pendant la détérioration de ses relations avec le Cambodge et la Chine, la sécurité mutuelle n'était que l'effet de menaces partagées.

La crise cambodgienne a changé tout cela. Elle a mis à l'épreuve les compétences de l'ASEAN et en même temps lui a permis de les développer. La durée de l'occupation du Cambodge par le Vietnam fut une période d'apprentissage pour les membres de l'ASEAN; elle leur a appris à coopérer sur un problème spécifique, ce dont ils étaient incapables auparavant. Puisque la crise de sécurité du Cambodge constituait un problème régional qu'aucun pays ne pouvait résoudre à lui seul, les pays membres utilisèrent l'ASEAN comme un instrument de négociation sur la scène internationale. Bien que le processus de négociation fut long et complexe, l'ASEAN a eu le mérite de ne pas s'être maintenue dans

une position diplomatique et d'avoir fait progressé la résolution de la crise en favorisant des compromis entre les acteurs impliqués directement ou indirectement.

L'ASEAN et la péninsule indochinoise ne partageaient pas la même méthode pour résoudre les problèmes régionaux. Alors que Hanoi avait des relations hiérarchisées<sup>72</sup> avec les régimes satellites de Phnom Penh et Vientiane, l'Association disposait de l'*ASEAN way* comme méthode de coopération multilatérale. L'*ASEAN way* a permis de faire progresser la résolution de la crise, de diminuer les perceptions de menaces, d'accroître la réciprocité et de développer des routines de négociation entre les pays membres et les pays de la péninsule indochinoise. L'élaboration d'une solution à la crise a permis de perfectionner l'*ASEAN way* en dépassant les contradictions du principe de non-intervention : la diminution des relations conflictuelles et la promotion de relations coopératives entre les factions politiques cambodgiennes nécessitaient une intervention régionale consentie.

Vers la fin de la crise, la notion de sécurité régionale n'avait plus le même sens. Les pays de la péninsule indochinoise et les pays de l'ASEAN partageaient alors un intérêt commun pour que l'Asie du Sud-Est ne soit pas déstabilisée. Si la fin de la Guerre froide permit une conciliation fondée sur des valeurs communes, la résolution de la crise du Cambodge permit à l'ASEAN de faire valoir son système de coopération pour l'ensemble de l'Asie du Sud-Est. L'adhésion des pays indochinois à l'ASEAN confirme son efficacité à représenter une communauté d'intérêts sud-est asiatique. Il reste à savoir si les crises postérieures ont eu des répercussions comparables...

---

<sup>72</sup> Les relations des régimes communistes asiatiques semblent avoir été influencées par le système tributaire chinois pour lequel la structure de domination établissait verticalement les engagements diplomatiques et proscrivait les relations horizontales.

## LA CRISE FINANCIÈRE ASIATIQUE

L'étude de la crise financière asiatique de 1997-1998 présente une particularité quant à la relation entre les crises régionales et l'évolution de l'ASEAN : le développement institutionnel a pu démarrer après que la crise eut été résolue. L'Association n'a pas été en mesure d'intervenir parce qu'elle ne possédait ni la capacité de décision, ni la légitimité, ni les instruments ou les ressources nécessaires pour freiner la dévaluation des devises et les retraits de capitaux.

Les pertes occasionnées par la crise financière étaient concrètes : les économies sud-est asiatiques étaient en récession et l'ASEAN se trouvait marginalisé dans l'arène internationale. *Le développement de nouvelles institutions régionales de l'ASEAN s'explique par la nécessité de restreindre et recouvrer les pertes occasionnées par la crise financière en limitant les chocs communs économiques et en tentant de regagner la confiance des investisseurs internationaux.* Comme le point de référence pour estimer les pertes et les gains possibles était la situation antérieure à la crise, les mécanismes du développement institutionnel de l'Association, soit la coordination, la mobilisation et l'intervention, furent utilisés dans le but de consolider la reprise économique et de promouvoir la croissance.

### Mise en perspective de la crise

La crise financière asiatique constitue un point tournant dans l'histoire économique de l'Asie du Sud-Est et dans celle de la mondialisation financière. Elle marque la transition entre une période exceptionnelle de croissance élevée et soutenue à un état de profonde récession. L'ampleur de cette crise a modifié pour longtemps les mécanismes relationnels entre le pouvoir politique, les secteurs industriels et les systèmes bancaires; ce partenariat

qui s'était attiré les éloges d'un *miracle économique* s'est fait reprocher d'être un *capitalisme malsain endémique*.

La crise financière asiatique a suscité une variété d'interprétations sur la défaillance des marchés et des États. Afin d'analyser les circonstances qui ont favorisé l'avènement de cette crise, ce chapitre procédera en distinguant les causes endogènes des causes exogènes. L'analyse endogène de la crise permet de considérer comment l'instabilité économique des pays sud-est asiatiques s'est développée au milieu des années 1990. L'analyse exogène permet d'observer comment l'élément déclencheur et les mécanismes impliqués ont amené les dysfonctionnements à devenir une crise économique régionale.

Les conséquences de la crise de taux de change en Asie du Sud-Est sont reconnues et peu contestés. Par contre, les causes ont suscité un débat entre différentes approches théoriques. Un nombre important d'ouvrages sur les causes de la crise financière asiatique peuvent être catégorisés en deux explications: l'approche des fondamentaux économiques (Krugman 1979, Corsetti, Pesenti et Roubini 1999a; 1999b et Burnside, Eichenbaum et Rebello 1999; 2000; 2000) et l'approche des anticipations autoréalisatrices (Radelet et Sachs 1998, Feldstein 1998, Masson 1999a; 1999b, Chang et Velasco 1999 et Cole et Kehoe 2000). Ces interprétations se démarquent par leurs méthodologies et les éléments analysés. Alors que la logique des fondamentaux économiques se base sur les indicateurs macroéconomiques pour prouver comment les surinvestissements ont occasionné une crise de solvabilité, celle des anticipations autoréalisatrices utilise une analyse microéconomique pour montrer que les investissements étrangers ont incité certains choix et de ce fait occasionné la crise de liquidités responsable de la crise financière. Les implications de ces interprétations sont différentes; selon l'approche des fondamentaux économiques, la crise financière asiatique est la conséquence d'une défaillance étatique, l'approche des anticipations autoréalisatrices avance que la crise est avant tout le résultat d'une défaillance

de marché. Comment ces explications évaluent-elles les facteurs qui ont mené à la crise financière asiatique?

L'approche des fondamentaux économiques soutient que la dépréciation des devises était inévitable vu que la valeur d'une monnaie correspond à la situation réelle de son pays. La fin de l'équilibre entre la stabilité macroéconomique, les taux élevés d'investissement et la forte croissance économique en Asie du Sud-Est implique que des taux de change fixes par rapport au dollar n'étaient plus viables. Si les politiques macroéconomiques des gouvernements n'avaient pas été aussi inadéquates à l'égard du maintien des taux de change fixes, alors le manque de solvabilité aurait été moins intense et la dépréciation des taux de change n'aurait pas entraîné une crise économique. Pourquoi la situation économique des pays sud-est asiatiques est-elle devenue incompatible avec le maintien de taux de change fixes?

Vers le milieu des années 1990, les économies avaient à la fois un déficit de la balance commerciale (dû à une diminution des exportations) et un déficit des comptes courants (dû au niveau élevé de capitaux étrangers à court terme.) L'affaiblissement des exportations s'explique par une contraction de la demande étrangère pour les produits sud-est asiatiques. Cette diminution se justifie par une combinaison d'adversités qui ont soit ralenti l'élan du commerce international soit affecté négativement les économies ; la récession japonaise et l'appréciation du dollar contre le yen, la capacité excédentaire des secteurs d'exportations<sup>73</sup>, les pertes de marchés dues à une concurrence étrangère<sup>74</sup> plus

---

<sup>73</sup> Les économies sud-est asiatiques sont davantage concurrentes que complémentaires parce que les secteurs d'exportations sont similaires et que les principaux clients sont à l'extérieur de la région. Bien qu'il existe plusieurs secteurs exportateurs, les secteurs à main-d'œuvre qualifiée tel que les semi-conducteurs, la sidérurgie, la construction navale et l'industrie automobile. Ces secteurs sont jugés stratégiques pour la croissance économique et c'est pourquoi ils sont protégés par les autorités publiques.

<sup>74</sup> Certains pays ont habilement élaboré leurs politiques économiques et conséquemment leur position dans le marché mondiale s'est améliorée. Ainsi, la dévaluation de l'yuan en 1994 a avantaagé la République Populaire de Chine pour le développement de ses industries exportatrices. La mise en place de l'ALÉNA en 1995 a

intense pour la fabrication de produits à main-d'œuvre peu qualifiée. Le niveau élevé d'investissements étrangers impliquait un endettement des intermédiaires financiers. Étant donné que les déficits des comptes courants devançaient les déficits commerciaux, les pays sud-est asiatiques étaient devenus débiteurs nets. Cependant, la nécessité d'ajustement macroéconomique semblait moins pressante que s'il s'agissait de déficits publics<sup>75</sup>. La croissance économique élevée paraissait justifier le recours à des capitaux étrangers même si habituellement, un solde négatif de la balance commerciale est un signe de perte de compétitivité<sup>76</sup>.

La fragilité macroéconomique a été aggravée par la relation étroite entre les déséquilibres dans la balance des paiements et la surévaluation des devises, les gouvernements ayant préféré stabiliser leur monnaie par rapport au dollar américain plutôt que de la laisser flotter. Toutes choses étant égales, une monnaie fixée sur le dollar simplifie les opérations des entreprises et rassure les investisseurs étrangers des risques de dépréciation. Elle facilite la stabilisation des taux de change et la compétitivité des prix des produits exportés. Le talon d'Achille du régime de taux de change fixe se révèle lorsque le taux de change d'une devise n'est pas soutenable, généralement à cause d'une inflation domestique. Le maintien du taux de change fixe avec le dollar risque d'élargir l'instabilité systémique, car un ajustement est inévitable. Soit les taux d'intérêts sont augmentés, soit la parité de la monnaie doit être abandonnée, ce qui amène la monnaie à être dévaluée. L'appréciation du dollar par rapport au yen obligea ces économies à hausser artificiellement la valeur de leurs devises. Les ennuis commencèrent alors. La répercussion pour ces économies fut une détérioration de leur solde extérieur courant ainsi qu'une réduction de

---

entre autre favorisé la relocalisation de branches de production, ce qui a favorisé les secteurs d'exportations mexicains.

<sup>75</sup> Durant les années 1980, les déficits budgétaires des pays d'Amérique Latine avaient causé des crises étatiques d'insolvabilité.

<sup>76</sup> Un déficit entraîne une perte de compétitivité car ce déséquilibre se finance à l'aide de ressources étrangères qui doivent être remboursées.

leur compétitivité. L'appréciation du dollar implique que les réserves des banques centrales sud-est asiatiques ont accumulé leurs réserves de devises. Les monnaies sud-est asiatiques se sont trouvées surévaluées. Ceci favorisa l'augmentation des prix domestiques, ce qui détériora progressivement la compétitivité de ces économies. L'appréciation du dollar signifie que les banques centrales ont accumulé des réserves en devises, ce qui a entraîné le gonflement de la masse monétaire et conséquemment a privilégié l'augmentation de la demande et des importations, ce qui a renforcé le déséquilibre de la balance commerciale.

Les tenants de l'explication des fondamentaux soutiennent qu'il existerait en Asie du Sud-Est des écarts entre la productivité soutenue par les investissements et celle qui provenait des gains d'efficience<sup>77</sup>. Les taux d'investissement étaient excessifs par rapport aux capacités de production. Même si les marchés sud-est asiatiques avaient une croissance élevée, l'abondance des investissements étrangers à court terme n'était pas une preuve de rendements élevés; la surabondance de crédits bancaires a favorisé d'une part des surinvestissements et d'autre part des bulles spéculatives. Nombreux étaient les projets à rentabilité incertaine ou non-productifs, effectués dans des secteurs de biens non-échangeables, tel l'immobilier ou la bourse. Les investissements excessifs permettaient de faire la prédiction suivante : si la croissance économique sud-est asiatique était assignable à l'accumulation de capitaux et que les taux d'accroissement de la productivité demeuraient insuffisants, alors les rendements du capital s'amoiendrieraient et une récession serait inévitable.

Au problème de surinvestissement s'ajoutait celui de l'*aléa moral*. Ce terme désigne la dynamique par laquelle les banques prennent des risques considérables car les autorités

---

<sup>77</sup> Paul Krugman (1994), un partisan de cette interprétation, avança la proposition que la croissance économique doit être considérée par l'expansion des extrants par unité d'intrants au lieu de regarder l'expansion des intrants. Autrement, la loi des rendements décroissants limitera l'expansion industrielle : au fur et à mesure que les capitaux s'accumulent, le taux de rendement et le taux de croissance déclinent. Ce raisonnement implique qu'il faut observer les gains de productivité et éviter de considérer uniquement l'expansion des intrants, comme par exemple la main-d'œuvre ou les capitaux.

gouvernementales garantiront leurs prêts en cas de difficultés. Or, peu de gouvernements sud-est asiatiques étaient en mesure de garantir les prêts des banques. Au vu de ces considérations, la méfiance des investisseurs étrangers provient de l'incapacité des instances gouvernementales à rectifier les faiblesses persistantes des fondamentaux économiques et de garantir les investissements étrangers.

Les défenseurs de l'approche des anticipations autoréalisatrices soutiennent que l'appréhension des investisseurs étrangers est le véritable choc responsable de la crise financière asiatique car leurs anticipations ont favorisé des comportements qui ont permis à la crise de se concrétiser. La logique des fondamentaux économiques ne parvient pas à expliquer adéquatement le manque de liquidités. Si le retrait des investissements étrangers a provoqué une crise des liquidités, alors la défaillance des systèmes bancaires sud-est asiatiques est responsable puisqu'il n'existait pas d'instruments adéquats pour réguler les mouvements de capitaux et limiter les méfaits qu'une panique financière occasionnerait. Pourquoi l'abondance des capitaux disponibles en Asie du Sud-Est a-t-elle amplifié les failles bancaires?

Vers la fin des années quatre-vingts, les flux économiques qui circulaient principalement à travers les économies développées ont commencé à être attirés par le fort potentiel de croissance de pays en voie de développement. Ce nouveau phénomène de la globalisation financière permettait aux pays en voie de développement à croissance soutenue de bénéficier des flux de capitaux étrangers. Durant cette période, plusieurs économies sud-est asiatiques qui avaient libéralisé leurs marchés financiers ont été submergées par un afflux de capitaux. Sous la logique d'une croissance incessante<sup>78</sup>, les

---

<sup>78</sup> Une croissance soutenue de 8% par années double l'économie d'un pays en 9 ans, d'où la nécessité d'offrir suffisamment de crédits aux agents économiques. Par leur potentiel d'exportation et d'importation, ces pays ont attiré des investissements et des capitaux venant des marchés boursiers des économies développées. Ce phénomène a amené la notion de *marchés émergents* comme nouvelle appellation désignant les économies en

banques se sont endettées à court terme et en dollars américains pour effectuer des crédits à longs termes en monnaies locales. Le système bancaire était devenu fragile; les capitaux étrangers empruntés à court terme finançaient des investissements à long terme. Les banques et les entreprises s'étaient endettées en dollars américains. Une hausse du dollar par rapport à leur monnaie aurait aggravé la capacité de remboursement. Il est concevable que si les dettes avaient été à long terme plutôt qu'à court terme, les vulnérabilités auraient été moins grandes. Si les investissements de portefeuilles avaient été moins considérables et les investissements directs plus présents, la crise de taux de change et le mouvement de fuite aurait eu un impact moins fort et étendu. Les banques qui disposaient d'une masse de capitaux étrangers ont réduit leurs exigences de crédits.

De plus, les mauvaises affectations des crédits par les systèmes financiers et bancaires ont amené un questionnement sur la faible capacité de régulation des institutions financières sud-est asiatiques. La libéralisation des mouvements de capitaux et la déréglementation des marchés financiers qui s'est produite durant la fin des années 1980 ont fragilisé la capacité des gouvernements à surveiller leurs systèmes financiers. Des critiques ont blâmé la libéralisation comme étant un des facteurs déstabilisateurs. Ce type de commentaire néglige la complexité de la régulation du système financier. Le fait est que les institutions financières n'ont pas adapté leurs outils de régulation au nouvel environnement économique. La libéralisation financière s'est produite de façon dérégulée. Les lacunes de contrôle et réglementations érodaient les capacités d'intervention des institutions financières ou favorisaient certains effets pervers. En présence d'un contrôle financier, certaines restrictions auraient pu être exercées afin de limiter la prise excessive de risques des banques sud-est asiatiques.

---

voie de développement à croissance soutenue et élevée. Durant les années 1990, la croissance moyenne des PIB des marchés émergents augmentait de deux à trois fois plus vite que celle des économies développées.

Comment la relation entre le surinvestissement et la fragilité du système bancaire est-elle responsable de la crise financière asiatique? La faible régulation des institutions financières a permis aux investisseurs étrangers de faire des prêts à court terme aux banques sud-est asiatiques. Lorsque les autorités gouvernementales se sont révélées incapables de défendre leurs monnaies surévaluées, la psychologie du marché a exacerbé la panique financière. L'importance des prêts à court terme aux banques implique que l'appréhension des investisseurs étrangers et le retrait de leurs capitaux a créé deux mouvements de fuite : un mouvement de fuite sur les banques et un mouvement de fuite sur les monnaies. Une crise bancaire a été provoquée lorsque les investisseurs étrangers ont tenté de retirer leurs capitaux des banques et une crise des changes a été créée car les banques centrales n'avaient pas suffisamment de dollars pour racheter toute la monnaie domestique vendue par les investisseurs étrangers.

### *Choc exogène*

Si les économies d'Asie du Sud-Est se trouvaient dans une situation instable, alors l'apparition d'un choc exogène était suffisant pour amorcer une dynamique d'hyperinflation et une perte de crédibilité monétaire. La crise de taux de change produisit ce choc. Ce phénomène s'est d'abord manifesté en Thaïlande<sup>79</sup>. Comme la valeur du bath ne reflétait plus l'économie réelle du pays, des attaques spéculatives démarrèrent en février et se sont poursuivies jusqu'en mai 1997. Initialement, le gouvernement thaïlandais a cherché à défendre la fixité du bath en augmentant ses taux d'intérêt<sup>80</sup>. Le maintien du

---

<sup>79</sup> Il est important de ne pas confondre les mécanismes de la crise financière de la Thaïlande avec celle des autres pays. La spéculation du bath thaïlandais a fini par contraindre les autorités à adopter un système de change flottant, ce qui a amené une dévaluation, puis une fuite de capitaux. Les effets collatéraux de la panique financière impliquent que par la suite, la méfiance des investisseurs a provoqué la dévaluation de la monnaie.

<sup>80</sup> Cette préférence nuisait aux emprunteurs et à la production, mais elle privilégiait les intermédiaires financiers et les entreprises détentrices de dettes extérieures. Notons qu'il est rare que chacune des décisions

régime de taux de change a été établi dans des circonstances où le déficit de la balance des paiements persistait ce qui suggérait que la croissance monétaire continuerait et qu'une dévaluation serait inévitable. Ceci nous conduit au phénomène de l'anticipation auto-réalisatrice: Il suffit que les marchés financiers anticipent qu'une dévaluation est imminente pour qu'une crise du taux de change soit déclenchée. La dépréciation d'une devise dans un système instable facilite le développement d'une crise de taux de change. L'épuisement des réserves de change a rendu insoutenable le maintien de cette politique monétaire. Le gouvernement a donc été contraint de renoncer aux taux de change fixes et a dû adopter le 2 juillet 1997 un régime de flottement du bath. Suite à ce flottement, la valeur du bath plongea<sup>81</sup>.

Suite à la dépréciation du bath thaïlandais, les marchés se sont concentrés sur la situation des pays sud-est asiatiques. Les problèmes des fondamentaux économiques et les mauvaises allocations des investissements n'ont pas fait bonne impression. L'inquiétude des investisseurs a provoqué le retrait des investissements de portefeuilles et conséquemment un épuisement des réserves des banques centrales. Cette fuite a obligé les autorités publiques sud-est asiatiques à renoncer à leur régime de change fixé au dollar. Le peso philippin, le ringgit malais et la roupie indonésienne ont été à leur tour victimes de la dévaluation. Les banques centrales n'avaient pas assez de dollars pour racheter toute la monnaie domestique vendue par les investisseurs étrangers. La défaillance des pouvoirs publics a produit une crise de confiance des investisseurs étrangers. La perte de confiance a

---

des pouvoirs publics convienne aux différents intérêts économiques. Même aujourd'hui, il est difficile de déterminer s'il aurait été préférable que les pays relèvent davantage leurs taux d'intérêts ou si la hausse des taux d'intérêts a été la principale source des problèmes ultérieurs.

<sup>81</sup> Six mois plus tard, la devise thaïlandaise avait perdu la moitié de sa valeur. Par la suite, la dépréciation est devenue moins sévère et a fluctué aux environs de 35%.

permis à la psychologie des marchés et à la volatilité des marchés internationaux de transformer la crise du taux de change en une panique financière<sup>82</sup>.

La dégradation de la situation favorisa une nouvelle fois la sortie de capitaux. La vente massive d'actifs financiers provoqua la chute des cours et conséquemment le développement d'une crise boursière. Le retrait des capitaux a fragilisé la situation économique des pays émergents d'Asie puisque les capitaux étrangers finançaient les déficits extérieurs. Les capitaux retirés amplifièrent la dépréciation des devises, ce qui a accru les dettes en dollars américains des banques sud-est asiatiques. Dès lors, la stabilité financière était compromise. La hausse du dollar et la chute des devises sud-est asiatiques provoquèrent des problèmes de solvabilité, ce qui causa une crise bancaire. Les débiteurs n'étant plus en mesure de rembourser les banques selon les échéances prévues, les banques ne pouvaient rembourser leurs dettes. S'apercevant que les gouvernements ne pourraient rembourser à la place des banques, les investisseurs étrangers ont décidé de se retirer. Les banques qui furent épargnées par la faillite étaient contraintes de réduire leurs crédits; la disponibilité de nouveaux prêts devint limitée. Les exportations ne pouvaient s'accroître puisque les entreprises n'étaient pas en mesure d'investir pour accroître leurs offres. Les faillites des banques et la réduction des prêts a transformé la crise financière en crise économique. Dans le pire des cas, la hausse du taux de chômage et la montée de la pauvreté alimenta une crise sociale qui devint une crise politique lorsque la légitimité des gouvernements fut contestée.

---

<sup>82</sup> La crise financière a d'abord été régionale. Au début, elle atteint la Thaïlande, les Philippines, la Malaisie et l'Indonésie. Ces économies représentent près de 85% du PIB global de l'ASEAN. Puis, la crise a eu une répercussion mondiale. Vers 1997, la crise affecte la Corée du Sud, au début de 1998, elle atteint le Japon, en août 1998, la Russie et au début de 1999, les économies de l'Amérique Latine sont affectées. Les économies qui n'ont pas été atteintes par la crise financière ont vu leurs exportations se réduire en raison de l'effondrement de la demande asiatique.

Le tableau 4.1 indique que plusieurs monnaies sud-est asiatiques se sont dépréciées si on les compare au dollar américain ou au yen japonais entre juin 1997 et mars 1998. Le tableau 4.2 montre que la crise de taux de change a entraîné une récession économique. Pour ces économies qui avaient un taux de croissance élevé et continu, le fait que ce taux soit devenu faiblement négatif indique que la crise financière a eu une répercussion dommageable sur les investissements et sur la production.

« INCLURE LE TABLEAU 4.1 ICI »

« INCLURE LE TABLEAU 4.2 ICI »

#### *Séquence des évènements*

La chronologie de la crise financière varie selon les pays. Les difficultés conjoncturelles de chaque État possèdent une séquence d'évènements distincts. Néanmoins, il est possible de réunir les principaux éléments et de les catégoriser en phases successives. La crise financière a laissé plusieurs problèmes sans solution. La résolution de ces problèmes a nécessité plusieurs négociations entre les acteurs politiques et les agents économiques. Les problèmes les plus urgents étaient la lutte contre la dépréciation monétaire et la fuite des investissements de court terme. Pour stabiliser leurs devises, la majorité des pays<sup>83</sup> ont fait appel au FMI comme prêteur de dernier recours. Tout au long de la crise, les négociations entre les autorités publiques et le FMI ont été nombreuses. Afin de contenir l'inflation que les dévaluations risquaient d'occasionner, les plans de rigueur du FMI comprenaient des mesures drastiques, telle que la restriction budgétaire ou la fermeture de plusieurs banques

---

<sup>83</sup> La Malaisie a préféré résoudre sa crise financière sans l'aide du FMI car elle craignait que celle-ci interrompe ses politiques économiques qui avantageaient arbitrairement la majorité malaise au dépend de la minorité chinoise.

et entreprises non-solvables. Certains pays ont eu besoin de plusieurs plans de sauvetage tant le manque de liquidités était continu.

Après la résolution de la crise financière, ce sont les problèmes de récession économique qui ont dû être abordés. Jeffrey Sachs et Wing Thye Woo (Sachs, Woo et Schwas, 2000, 25) ont décrit la reprise économique en la divisant en trois stades. Le premier stade a été caractérisé par la fin de la panique financière. À ce stade, on connaissait le statut du remboursement des dettes privées à court terme. Les créanciers étrangers savaient quelles dettes seraient remboursées rapidement, lesquelles seraient rééchelonnées et lesquelles ne seraient tout simplement pas remboursées. C'est pourquoi les mouvements de capitaux ont cessé d'être intenses. La discipline macroéconomique par les pays sud-est asiatiques a fini par stabiliser les taux de changes et les taux d'intérêts. Le deuxième stade désigne la période pendant laquelle le problème des dettes bancaires devait être résolu. Le secteur bancaire ne pouvait jouer le rôle d'intermédiaire financier sans une mise en confiance des débiteurs. Conséquemment, des mesures ont dû être prises pour organiser une procédure de remboursement des dettes. La difficulté prépondérante fut que les pays sud-est asiatiques n'avaient pas de législation adéquate sur les faillites. C'est pourquoi le processus de résolution des dettes a été complexe. Le troisième stade représente la résolution des problèmes institutionnels des économies sud-est asiatiques. Différentes mesures ont été élaborées pour restructurer le système bancaire et financier. Le renforcement des institutions publiques a permis une meilleure transparence sur les investissements. Pour ces raisons, la compétitivité des économies sud-est asiatiques s'est rapidement rétablie. Vers l'été 2000, la reprise économique était manifeste, la croissance reprenait, quoique à un taux moins élevé.

## Coordination

Les principales mesures de la résolution de la crise financière se sont principalement<sup>84</sup> négociées entre les gouvernements sud-est asiatiques et le prêteur de dernier ressort : le Fonds Monétaire International<sup>85</sup>. L'absence de cohésion régionale s'est rapidement traduit par une perte de crédibilité de l'ASEAN, parce qu'elle ne parvenait pas à organiser une action collective, elle risquait d'être marginalisée sur la scène internationale. Trois facteurs sont responsables du manque de support politique régional lors de cette crise.

Premièrement, bien que l'ASEAN ait manifesté la volonté d'être une institution économique régionale<sup>86</sup>, elle fut incapable de proposer des solutions multilatérales lors de la crise financière asiatique. L'ASEAN ne possédait pas les ressources nécessaires pour freiner la dévaluation des devises ou les retraits de capitaux. Elle n'était dotée d'aucune disposition qui lui aurait permis de limiter la propagation de la crise. Elle ne possédait ni la capacité de décision, ni la légitimité, ni les instruments ou les ressources nécessaires pour modifier les conjonctures.

Deuxièmement, le processus décisionnel inter-étatique de l'Association est conçu pour résoudre les problèmes de coopération entre les autorités publiques. La résolution de problèmes communs est secondaire. L'ASEAN est une organisation intergouvernementale

---

<sup>84</sup> Quoique la résolution de la crise impliqua des négociations entre les secteurs économiques les plus affectés et les autorités publiques. Les économies affectées ont chacune résolu leurs problèmes selon leurs situations financières, économiques et politiques. Étant donné que ces négociations se sont déroulées dans un cadre national, elles n'ont pas une pertinence directe à la présente analyse. Pour les intéressés, l'ouvrage de Stephan Haggard (Haggard 2000) a examiné ce type de négociations dans les différents pays touchés par la crise financière.

<sup>85</sup> Rappelons que la vocation du Fonds Monétaire International est de garantir la stabilité du système monétaire et financier international. Ce rôle se réalise à travers l'aide qui est offerte aux pays membres qui cherchent à équilibrer leur balance des paiements, défendre leur taux de change ou limiter la dépréciation de leur monnaie. Toutefois, l'aide du FMI est à caractère conditionnel. Les pays doivent entreprendre des initiatives qui rétabliront leur stabilité économique. Le FMI offre une assistance technique qui permet à ces pays de développer des programmes macroéconomiques ainsi que des politiques de réformes structurelles.

<sup>86</sup> La volonté de former un bloc économique régional s'est concrétisée lors du Sommet de Singapour de 1992, où l'AFTA fut créé, et le Sommet de Bangkok de 1995, qui a produit le Protocole sur l'accroissement de la coopération économique.

informelle qui fonctionne par consensus. Ceci nous amène à considérer le point avancé par Sophie Boisseau du Rocher (2002, 25) qui affirme que les décisions par consensus ne sont pas opérationnelles en temps de crise ou pour des questions techniques complexes. Un autre obstacle à la coordination régionale provient des crises politiques des pays membres car la chute du régime Suharto et les turbulences politiques en Thaïlande<sup>87</sup> ont paralysé toute initiative politique commune. Ainsi, le manque de support politique des pays membres a empêché l'ASEAN de formuler une ligne commune afin de négocier une aide avec le FMI.

Troisièmement, différents obstacles antérieurs à la crise ont limité les possibilités de coopération économique. Le principal obstacle étant que les économies sud-est asiatiques sont davantage concurrentes que complémentaires. La structure de marché de ces pays ne favorise pas les économies d'échelle puisque les secteurs exportateurs sont similaires et rivalisent pour les mêmes marchés étrangers. La course pour accéder aux capitaux, aux technologies et aux marchés étrangers favorise la venue de concurrents ce qui est difficile à encadrer par des institutions régionales. Les gains de la compétition économique ont fréquemment dépassé les avantages d'une intégration économique. Les règles de la coopération économique sont fixées par les États et elles vont dans le sens des intérêts nationaux. Or, les intérêts économiques d'une zone de libre-échange sont insuffisants pour que les États transfèrent un degré d'autorité politique, limitent leurs interventions ou encore réduisent la portée de leurs politiques industrielles et commerciales. Il s'ensuit que les mesures initiales de libéralisation par l'AFTA n'ont pas permis une amélioration des

---

<sup>87</sup> Le débat sur les réponses politiques à la crise financière malaise a animé un conflit entre le Premier ministre Mohamed Mahathir et Ibrahim Anwar, Premier ministre député et ministre des finances Ibrahim Anwar est licencié en septembre 1998. Il lance une campagne qui dénonce la corruption du gouvernement malais. Ibrahim Anwar est arrêté sous différentes accusations et condamné en avril 1999. Cet incident semble être le fruit de manœuvres politiques et provoque une controverse. Le gouvernement malais est critiqué tant à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur. Les gouvernements sud-est asiatiques n'ont pas voulu s'exprimer sur la question. En novembre 1999, le Front National remporte les élections législatives et Mohamed Mahathir se maintient au poste de Premier ministre.

échanges car les gouvernements ont sur-utilisé les clauses d'exception de l'AFTA. Les autorités publiques et la majeure partie des entreprises locales ont souhaité maintenir un contrôle sans compromis des politiques économiques pour des raisons officielles de «développement» et plus probablement par réflexe protectionniste. Rappelons que la tradition interventionniste des États d'Asie du Sud-Est est décriée comme étant néomercantiliste. Une autre composante du manque d'intégration économique est la faible proportion des exportations intra-régionales. Même si approximativement 20% des exportations sud-est asiatiques sont intra-régionales, les quatre cinquièmes de ces échanges se produisent avec Singapour et cette proportion n'a eu que des faibles variations dans le temps.

Alors que l'ASEAN a été incapable de participer à la résolution de la crise financière, les solutions proposées par le FMI ont provoqué différentes polémiques. La première controverse est théorique. Les principales actions du FMI se sont révélées inefficaces : ni les instruments de prévention, ni l'assistance technique ni les prêts n'ont été adéquats. Les failles dans la prévention et de l'assistance technique tiennent du fait que le diagnostic par le FMI était inapproprié vu la dissimilitude entre la crise financière asiatique et les crises financières antérieures. Alors qu'un déséquilibre dans les finances publiques explique les crises de première génération, les crises de deuxième génération ont été provoquées par une défaillance de marché et une disparition des liquidités. En raison de cette dissemblance, les interventions du FMI en Asie du Sud-Est, fondées sur un modèle traditionnel de crise de la balance des paiements, fut d'accroître les impôts et de privatiser les services afin de parvenir à un équilibre budgétaire. Or, les budgets des gouvernements sud-est asiatiques étaient solvables et la contraction fiscale et la hausse des taux d'intérêts proposée par FMI n'étaient pas appropriées et ont même amplifié la récession. Le problème à résoudre était la fuite des capitaux étrangers et les dettes bancaires et les solutions

proposées auraient dû empêcher que des crises de liquidité ne se transforment en crise de solvabilité. La mise en question de l'efficacité des prêts du FMI se base sur l'échec de la mise en confiance des investisseurs étrangers. À chaque fois qu'un pays asiatique manquait de liquidité, le FMI proposait un plan de sauvetage conditionnel à l'adoption de plan de rigueur selon la logique suivante: en amenant ces pays à initier des réformes, les investisseurs étrangers seraient rassurés par ces preuves de régularisation. Cependant, la nature et la quantité des réformes nécessaires pour arrêter le retrait des actifs sont subjectives. C'est pour cette raison que le FMI a été accusé d'avoir favorisé trop de réformes et de ne pas avoir fourni suffisamment d'aide. Bien que le FMI ait prêté plus de 100 milliards de dollars pour les quatre pays les plus touchés, l'aide offerte était insuffisante pour éviter un mouvement de fuite sur les banques et sur les monnaies.

La seconde controverse concerne la modification des rapports entre les institutions de Bretton Woods et les gouvernements sud-est asiatiques. L'état d'urgence de la crise contraignait les autorités publiques sud-est asiatiques à accepter les conditions de réformes structurelles du FMI même si elles estimaient que ces obligations compromettaient leur souveraineté. La crise financière permis au FMI de remettre en question le modèle de développement sud-est asiatique qui auparavant avait été surnommé *Le miracle asiatique*. Robert Gilpin (2001, 330) explique que la crise financière asiatique a suscité un débat sur l'efficacité du modèle de développement étatique. Ce modèle favorise l'intervention étatique alors que le modèle néoclassique privilégie l'initiative privée. La crise a discrédité le modèle étatique à cause du capitalisme malsain qui en découlait. Les réformes entreprises pour résoudre la crise et la reprise économique devaient alors démontrer la supériorité du modèle néoclassique<sup>88</sup>. L'agenda de réformes structurelles a amené les

---

<sup>88</sup> Quoique l'auteur note que la polémique sur le modèle de développement étatique n'a pas été concluante; le rôle de l'État dans le développement économique mériterait davantage d'études.

gouvernements de la région à craindre que le FMI ne se serve de la crise pour permettre au modèle néoclassique d'avoir prépondérance en Asie du Sud-Est. À la nouvelle influence des institutions internationales s'ajoute le fait que les gouvernements sud-est asiatiques ont été mécontents de la disproportion entre l'aide offerte et les réformes nécessaires et que le temps de négociation des prêts de secours du FMI pouvait causer un délai déstabilisant. La crise politique en Indonésie en est un exemple.

Suite à la fin de la crise financière, l'incapacité de l'ASEAN et l'inefficacité du FMI ont révélé que les régimes de taux de change ou la régulation financière demeuraient des questions non-résolues. Différentes solutions ont été proposées pour renforcer l'architecture financière internationale. Les propositions les plus ambitieuses comportent des mesures radicales, telle que la mise en œuvre de la taxe Tobin<sup>89</sup> ou une redéfinition du rôle du FMI. Malgré l'envergure des propositions sur la gouvernance multilatérale, la crainte d'une anarchie monétaire a été trop grande pour justifier la mise en œuvre de modifications profondes. Une crise économique n'amène pas nécessairement une grande transformation... La crise financière asiatique a surtout amené une reconsidération minimaliste sur les besoins de coordinations internationales et une gouvernance adéquate des établissements financiers.

Cependant, pour l'Asie du Sud-Est la prise de conscience des vulnérabilités communes a favorisé le développement institutionnel de l'ASEAN. L'incapacité de l'ASEAN à réagir à la crise financière a suscité une réévaluation de son fonctionnement et a permis à différentes initiatives multilatérales d'être considérées afin de limiter les problèmes liés à l'interdépendance des économies sud-est asiatiques. Le marché financier a été le principal vecteur de la propagation de la crise en Asie vu la volatilité de ce marché.

---

<sup>89</sup> Théoriquement, cette taxe s'appliquerait sur les mouvements de capitaux et serait proportionnelle à la durée des transactions. Cette mesure implique que les coûts de la spéculation augmenteraient, ce qui défavoriserait la volatilité des capitaux.

C'est pourquoi la configuration de la contagion s'agence à la configuration des investissements de court terme dans les marchés émergents. Les économies en développement qui n'avaient pas libéralisé leurs marchés financiers ne pouvaient pas subir une fuite de capitaux. L'effet de contagion s'est manifesté à travers des économies qui possédait des caractéristiques communes. Des analystes<sup>90</sup> ont soutenu que les canaux de la contagion sont une preuve de l'intégration financière de l'Asie du Sud-Est.

Pourtant, l'existence même du régionalisme économique sud-est asiatique est questionnable vu qu'il est difficile de tracer la ligne de démarcation de l'économie régionale sud-est asiatique tant les agents économiques extérieurs y ont une grande importance. Une analyse géo-économique de l'Asie du Sud-Est, réalisée par Chyungly Lee (1999); avance que la dynamique de l'espace économique influence la configuration des relations entre les États. Ainsi, ce n'est plus la géographie qui délimite les relations économiques mais les fonctions économiques; la structure des flux et leurs interactions forment de nouveaux marchés. Cette analyse implique que les interactions déterminent l'espace économique; les flux économiques transnationaux tissent des réseaux. La configuration de l'interdépendance économique entre les pays sud-est asiatiques ne se limite pas à l'Asie du Sud-Est. L'influence des puissances économiques, principalement les États-Unis et le Japon mais aussi l'Europe et la Chine, inciterait les États du Sud-Est asiatique à maximiser leurs intérêts à l'aide de relations bilatérales. Une analyse parallèle a été conduite par Paul Bowels. Celui-ci affirme que le nouveau régionalisme comprend à la fois le régionalisme sud-nord (pays développés qui investissent dans certaines économies en développement) et la régionalisation multiple (pays qui appartiennent à différentes organisations régionales). En considération de ces éléments, on peut comprendre les desseins des gouvernements sud-est asiatiques :

---

<sup>90</sup> Iwan Azis (Herman 2000, 74-92) ou Wenyan Yang, (Herman 2000, 45-48).

Since investment negotiation involve costs – in terms of the probability of reaching an agreement – as well as benefits – in terms of increased investment flows - then ASEAN members might be expected to put most of their efforts into negotiations with their major capital suppliers. The existence of multiple regionalism may therefore be a temporary phenomenon associated with the initial uncertainties of the current phase of global capitalism; those arrangements which are more enduring are likely to be those between countries with high cross-border capital flows. (1997, 230-231)

Si les économies sud-est asiatiques ont des vulnérabilités communes et que les gains d'une intensification des échanges intra-régionales sont limités, les pays sud-est asiatiques ne peuvent alors chercher à approfondir l'intégration économique. Par contre, la création de mesures multilatérales serait une protection contre des chocs communs mais aussi un outil de positionnement stratégique. Pour éviter que les crises de liquidité se transforment en crises de solvabilité, de meilleurs mécanismes de surveillance devaient être mis sur pied afin d'encadrer la régulation financière et les régimes de change. À cette fin, malgré la faible intégration des économies sud-est asiatiques, la création institutionnelle de l'ASEAN suite à la crise financière serait à la fois un moyen de limiter les chocs communs grâce à la coordination en amont des politiques économiques et de regagner la confiance des investisseurs.

La résolution des pays sud-est asiatiques à coordonner leurs politiques et à initier une nouvelle approche de coopération économique a été amorcée lors de deux sommets. D'abord, le second sommet informel de l'ASEAN du 14 au 16 décembre 1997 a permis de mettre à l'avant la déclaration de la *Vision de l'ASEAN 2020*. Cette idée de l'ASEAN de l'an 2020 est un nouvel engagement à la Déclaration de Bangkok de 1967 qui propose de faire progresser les intérêts communs de la région et d'y intensifier la coopération en renforçant les trois piliers de l'ASEAN : un concert des nations sud-est asiatiques, un partenariat économique et une communauté culturelle. Bien que cette déclaration semblait être un moyen de réaffirmer la coopération régionale alors qu'elle semblait être inexistante,

ce projet est devenu une référence pour les projets de coopération régionale dans les années qui ont suivi. En ce sens l'impact de la crise financière sur la construction institutionnelle de l'ASEAN doit être considéré par les formes d'interventions qui ont été rendus possibles suite à l'annonce de la *Vision de l'ASEAN 2020*. Suite au sixième sommet de l'ASEAN le 16 décembre 1998, les pays membres ont annoncé que des mesures audacieuses seraient exercées afin de rétablir la confiance des investisseurs, de consolider la reprise économique et de promouvoir la croissance. Il s'agissait en fait de mesures pour accélérer et concrétiser le projet d'intégration économique de la région et de rétablir les conditions nécessaires pour que les investissements alimentent la croissance des ces économies.

### **Mobilisation**

Suite à la crise financière, les États membres de l'ASEAN se sont engagés dans des projets régionaux. Ces nouvelles obligations amenaient les gouvernements sud-est asiatiques à améliorer le fonctionnement de l'ASEAN. L'engagement soutenu des États membres est un indicateur de la détermination régionale à améliorer la mise en disposition des ressources et la capacité de ralliement de l'Association. Les pays membres ont envisagé quatre grands projets pour l'ASEAN<sup>91</sup>: la création d'un fond asiatique ou la mise en place de mécanismes de surveillance, l'accroissement des échanges intra-régionaux, la création d'une zone d'investissement sud-est asiatique, et la création d'une monnaie commune sud-est asiatique.

---

<sup>91</sup> Les projets de coopération industrielle de l'ASEAN suite à la crise financière ne seront pas considérés vu que leur impact a été minimal et que les entreprises étrangères sont à la source des initiatives qui ont été prises et non pas les pays membres de l'ASEAN.

### *La création d'un fonds asiatique ou la mise en place de mécanismes de surveillance*

Le ressentiment général provoqué par la résolution de la crise et les moyens de prévention et d'intervention du FMI encourageait les gouvernements à élaborer des mesures de surveillance pour limiter le risque que des difficultés économiques s'amplifient et se propagent à nouveau. Durant l'automne 1997, le Japon proposa d'accroître la coopération financière en Asie en établissant un fonds asiatique. Une économie asiatique qui manquerait de liquidité pourrait faire appel au fonds asiatique. L'attrait de ce fonds, c'est qu'il offrirait des crédits sans poser de conditions contraignantes. Contrairement au FMI, les prêts n'obligeraient pas à procéder à des réformes structurelles. Conséquemment, le laps de temps entre la demande de crédits et la mise en place de la rescousse serait limitée, ce qui limiterait l'étendue d'une crise de taux de change.

Bien que ce projet suscita un intérêt auprès des pays affectés par la crise, il fut vite abandonné à cause d'importants obstacles. Premièrement, la quantité de fonds nécessaires pour agir efficacement ne pouvait être réunie. Les pays sud-est asiatiques n'avaient pas les ressources appropriées et la récession japonaise limitait la volonté de Tokyo d'assumer un leadership économique en Asie. Deuxièmement, une aide sans condition risquait de favoriser un cas d'aléa moral. Il serait également difficile de freiner les mouvements de fuite bancaire ou monétaire si les problèmes structurels n'étaient pas abordés : Les investisseurs étrangers seraient plus prompts à la panique. Troisièmement, le fond asiatique minerait la légitimité et l'efficacité du FMI. L'institution de Bretton Woods garderait l'obligation d'assurer le fonctionnement du système monétaire international tandis que la négociation de solutions avec les économies asiatiques serait complexifiée.

Même si la proposition du fonds asiatique ne s'est pas concrétisée, elle a amené les pays de l'ASEAN à considérer l'élaboration de mécanismes de surveillance régionale. Afin d'éviter l'éventualité de déséquilibres systémiques ou de risques de propagation, un

mécanisme de surveillance devait faciliter la connaissance des conditions macroéconomiques de chaque pays. Ce projet fut présenté lors du second sommet informel de l'ASEAN à Kuala Lumpur en 1997. Les complications sont vite survenues. Comment la surveillance régionale pourrait-elle être efficace si le respect de la souveraineté des pays et le principe de non-ingérence limitent le droit de regard et que les recommandations sur les critères macroéconomiques à suivre ne sont pas observées ? Hadi Soesastro (Arndt et Hill 1999, 164) mentionne que le compromis le plus acceptable fut d'intégrer le mécanisme de surveillance de l'ASEAN à celui du FMI et de bénéficier de l'assistance de la banque asiatique de développement. D'autres mesures de surveillances ont été établies<sup>92</sup>, toutefois elles n'ont pu qu'émettre des recommandations. Dans l'ensemble, ces mesures ont renforcé le rôle du Secrétariat de l'ASEAN en lui donnant les moyens de coordonner le partage d'informations entre les membres. Avant la crise financière, les gouvernements étaient réticents à partager les informations confidentielles au sujet de leurs situations macroéconomiques. Aussi, ces initiatives ont favorisé le renforcement de la communauté épistémique sud-est asiatique en permettant aux réseaux de professionnels d'identifier les problèmes régionaux, d'amener des recommandations quant aux façons de les aborder et de collaborer à la coordination des politiques.

#### *L'accroissement des échanges intra-régionaux*

En 1992 les membres de l'ASEAN ont signé un traité de libre-échange, l'AFTA (ASEAN Free Trade Area), qui projetait d'éliminer les barrières tarifaires et non-tarifaires entre les membres vers 2015. L'ASEAN a défendu son projet d'intégration économique selon la

---

<sup>92</sup> Il existe d'autres agences régionales, toutefois leurs fonctions sont spécifiques et elles ne détiennent pas des pouvoirs décisionnels, elles se limitent à échanger des informations macroéconomiques. Parmi ces agences, on compte l'ASEAN Economic Minister Meetings (AEM), l'ASEAN Surveillance Coordinating Unit (ASCU), l'ASEAN Surveillance Technical Support Unit (ASTSU).

logique suivante : la diminution des barrières tarifaires et non-tarifaires favoriserait le développement d'économies d'échelle en Asie du Sud-Est puisque les producteurs bénéficieraient d'une plus grande clientèle. Pourtant, la relation entre la réduction des tarifs et l'intensification des échanges a été faible et ce, pour deux raisons principales.

Premièrement, la régionalisation des économies du Sud-Est asiatique est une régionalisation de la production plutôt qu'une convergence des marchés. La convergence des marchés est difficilement réalisable à cause du manque de complémentarité économique. Les écarts entre les niveaux de PIB différents et les structures économiques compliquent la dynamique d'ajustement, d'adaptation ou de restructuration entre les différentes économies. L'intégration de la production est un phénomène micro-régional. D'abord, la majorité des échanges intra-régionaux sont intra-firmes. Ensuite, la plupart des zones économiques spéciales<sup>93</sup> sont concentrées dans l'axe Singapour- Johore- Riau (Singapour, Malaisie et Indonésie). Ces zones facilitent la division du travail, l'agglomération économique de secteurs spécifiques et permettent l'intériorisation des externalités dans des centres de productions, ce qui favorise l'acquisition d'avantages compétitifs. Dans cet espace, la relation entre l'intégration économique et la croissance est la plus élevée de l'Asie du Sud-Est.

Deuxièmement, l'AFTA négligeait le fait que les barrières tarifaires sont d'abord des barrières politiques. Les possibilités de coopération étaient limitées vu les variations de stratégies de développement et de priorités économiques. Les engagements des gouvernements reflétaient leurs préférences plutôt que l'intérêt commun. Le projet d'intégration économique du Sud-Est asiatique ne cherchait pas à construire des biens publics régionaux. Très peu de pouvoirs étaient attribués à des institutions régionales pour

---

<sup>93</sup> Thomas Leinbach et John Bowen (Leinbach et Bowen 2000,168) expliquent que ces zones économiques spéciales bénéficient d'une exemption de taxes d'une durée de 5 à 10 ans, que les biens importés ou réexportés sont exemptés d'impôts et que ces zones se situent près des grandes régions métropolitaines.

faire respecter les ententes ou régler des litiges. Les ententes accordaient aux membres la possibilité de défendre des secteurs menacés par la libéralisation. Résultat, les gouvernements ont usé avec excès des mesures d'exception de l'AFTA. De plus, différents indices laissent supposer que l'AFTA fut d'abord un instrument politique favorisant la position des économies du Sud-Est asiatique dans l'économie mondiale. La motivation cachée du projet d'intégration vient de l'appréhension de l'ASEAN quant à la formation des blocs économiques en Europe et en Amérique durant les années 1990. À cette époque, il n'était pas clair si les marchés intégrés utiliseraient des barrières tarifaires élevées envers les économies non-membres. Pour limiter leur vulnérabilité aux marchés extérieurs, ces pays projetaient de favoriser les échanges intra-régionaux en encourageant une plus grande proportion de l'activité économique vers la demande régionale. Depuis, la participation des gouvernements sud-est asiatiques à différents accords de libéralisation économique laissait supposer que ces accords permettraient aux économies de l'ASEAN de sécuriser leurs accès aux principaux marchés extérieurs. Pour les gouvernements sud-est asiatiques, il ne s'agit pas tant d'accroître les échanges intra-régionaux que de se positionner dans la compétition mondiale.

La crise financière asiatique modifia les objectifs d'une intégration économique en Asie du Sud-Est. Lors du sommet de Hanoi en 1998, les pays de l'ASEAN s'engagèrent à prendre des mesures concrètes pour réduire les barrières tarifaires et amener différents ajustements afin de combattre les problèmes récurrents<sup>94</sup>. Les échéances du projet ont été accélérées. Les listes d'exceptions ont été plus courtes et l'obligation d'atteindre les tarifs recherchés ont été plus stricte. Afin d'initier une libéralisation tout en permettant aux gouvernements de protéger temporairement leurs secteurs sensibles, la réduction des

---

<sup>94</sup> Le meilleur exemple de difficulté récurrente est la clause 6-minus X qui permettait aux membres de se soustraire aux réductions de tarifs si une industrie était menacée ; il ne va pas sans dire que cette clause fut utilisée à un point où elle mettait en question la volonté de réduire les barrières aux commerces.

restrictions aux échanges comprenait quatre listes de produits (liste d'inclusion, liste d'exclusion, liste de produits sensibles et liste d'exception )<sup>95</sup>. En l'an 2000, les pays devaient avoir réalisé au minimum 85% de la réduction de leurs tarifs entre 0 et 5%. En 2002<sup>96</sup>, la totalité de la première liste d'inclusion devait comprendre des tarifs variant entre 0 et 5%. Vers 2015<sup>97</sup>, les produits inclus dans les trois premières listes devaient inclure des tarifs entre 0 et 5%.

Pourquoi la crise a-t-elle entraîné une reconsidération du régionalisme économique? Mis à part les gains économiques d'une intensification des échanges, trois raisons ont modifié les enjeux. Premièrement, la réalisation que de politiques économiques communes permettait de restaurer la confiance des investisseurs étrangers. La crise avait provoqué une perte de crédibilité des politiques économiques ainsi qu'une mise en doute de l'efficacité des réformes prises. Le programme de l'AFTA permettait de faire une démonstration de résolution des autorités publiques. Deuxièmement, la crainte que les investissements étrangers aillent vers d'autres marchés émergents a aussi beaucoup contribué à renouveler le projet d'intégration économique afin que l'Asie du Sud-Est puisse être considérée comme étant une « gigantic economic entity ». Troisièmement, les exigences de libéralisation du FMI ont pavé le chemin pour que les gouvernements limitent les contraintes des échanges intra-régionales. Quatrièmement, la dépréciation des devises

---

<sup>95</sup> Les listes de produits sont les suivantes : 1) la liste d'inclusion : cette liste comprend les produits libéralisés pour atteindre des tarifs entre 0 et 5% en 2002. Le site de l'ASEAN mentionne qu'il y aurait 53,294 lignes de tarifs dans cette liste ce qui représenterait 82.78% de l'ensemble des lignes de tarifs de l'ASEAN en 2000 ; 2) la liste d'exclusion temporaire : l'ASEAN signale qu'en 2000, cette liste représentait 15.04 % de l'ensemble des tarifs ; 3) la liste des produits sensibles : l'ASEAN précise que cette liste représentait 0.58% de l'ensemble des tarifs en 2000 ; et 4) la liste d'exclusion permanente : cette liste mentionne des biens qui ne peuvent être échangés pour des raisons de sécurité ou pour protéger le patrimoine national. A titre d'exemple, l'interdiction de la vente d'objets archéologiques.

<sup>96</sup> Les nouveaux membres bénéficient d'une plus grande marge de temps : le Vietnam en 2006, le Laos et la Birmanie en 2008 et le Cambodge en 2010.

<sup>97</sup> 2015 pour les nouveaux membres, quoique leurs produits sensibles bénéficient d'une flexibilité jusqu'en 2018.

désavantageait les achats de produits étrangers. Les échanges intra-régionaux permettaient de substituer des biens étrangers devenus trop onéreux.

Les résultats de la libéralisation économique sont mixtes. L'ASEAN affirme que la moyenne des tarifs est passé de 12.76% (1993) à 3.87% (2000). Malgré l'intensification de la coopération économique, l'intégration régionale a peu de chances de dépasser le stade d'accords de libre-échange dans un avenir proche. La confiance des investisseurs est revenue non pas grâce aux démarches de l'ASEAN mais à cause des réformes individuelles des pays du Sud-Est asiatique. Malgré l'adoption de mécanismes de règlement de disputes ou d'initiatives pour harmoniser les nomenclatures tarifaires, il est difficile de conclure que la coopération économique de l'ASEAN tend vers une intégration économique. La composition hétérogène des régimes politiques limite la possibilité d'accroître le niveau de coopération. Les difficultés persistantes des gouvernements à réaliser des compromis dans leurs politiques économiques continuent de limiter les possibilités de nouveaux arrangements institutionnels nécessaires à l'intégration économique.

#### *La création d'une zone d'investissement sud-est asiatique*

La panique financière a révélé à quel point les mouvements de capitaux pouvait avoir des répercussions nuisibles et que la libéralisation des économies devait être suivie d'une meilleure régulation des marchés. Pour éviter que la volatilité des capitaux reproduisent des paniques, des réformes financières devaient être conduites par les autorités publiques. Les plus faciles à réaliser ont été au niveau national. Les gouvernements ont chacun pris différentes mesures nationales pour exclure les investissements de portefeuille les plus volatiles et pour développer des codes d'investissements clairs. Afin de restaurer la confiance des investisseurs étrangers tout en compensant la diminution d'investissements

de portefeuille, les gouvernements examinèrent la possibilité de favoriser les investissements directs étrangers, jugés moins volatiles que les investissements de portefeuilles. Toutefois, chacune des économies sud-est asiatiques n'offrait pas suffisamment d'avantages pour attirer un grand nombre d'investissements directs étrangers. Ce n'est qu'une ouverture régionale aux investissements directs étrangers qui permettraient de réunir les conditions favorables à leurs entrées.

Les ententes pour le plan de réalisation de l'ASEAN Investment Area furent signées lors du cinquième sommet de l'ASEAN à Manille en 1998. Le dessein de ce programme de libéralisation était de créer un régime sud-est asiatique où les investissements circuleraient librement en éliminant graduellement les barrières aux investissements directs et en harmonisant les différentes mesures politiques sur les investissements. La séquence de libéralisation suit une démarche similaire à l'AFTA. En premier lieu, les secteurs manufacturiers sont ouverts aux investissements venant des pays de l'ASEAN à l'exception des secteurs faisant partie de la liste d'exclusions temporaires ou de la liste de secteurs sensibles. Ces secteurs protégés devront être accessibles aux investisseurs de l'ASEAN en 2010 et aux investisseurs étrangers en 2020. Deuxièmement, l'AIA prévoit accorder graduellement le traitement national aux investisseurs sud-est asiatiques, puis étrangers. Six mois après la signature de l'AIA, les investisseurs sud-est asiatiques ont pu bénéficier du traitement national dans les secteurs manufacturiers mis à part les secteurs mis dans les listes d'exclusions. Initialement, il avait été convenu que le régime du « traitement national » pour tous les secteurs industriels s'appliquerait en 2010 pour les investisseurs de l'ASEAN et en 2020 pour les investisseurs étrangers. Mais, par la suite, une entente a été établie pour devancer l'expiration de la liste d'exclusion du traitement national<sup>98</sup> pour les

---

<sup>98</sup> Les nouveaux membres ont également réduit leurs échéances. La Birmanie a avancé son échéance de 2010 à 2003. Le Vietnam, le Laos et le Cambodge ont avancé leur date limite à 2010.

investisseurs de l'ASEAN vers l'année 2003. Troisièmement, un conseil ministériel de l'AIA a été établi afin de superviser l'application des mesures du programme et offrir des recommandations sur le programme de coordination des politiques sur les investissements de l'ASEAN.

Malgré toutes ces dispositions, les nouvelles mesures de régulation pour accompagner la libéralisation financière en Asie du Sud-Est doivent être considérées avec réserve. Puisque l'intégration des marchés est loin d'être réalisée et qu'il existe encore de nombreuses frontières et obstacles aux investissements, il est concevable que le projet AIA soit utilisé par l'ASEAN comme un outil de positionnement stratégique. Un indice est qu'en novembre 2001, les pays de l'ASEAN se seraient entendus avec la République Populaire de Chine pour établir une zone bilatérale de libre-échange. Le manque de complémentarité économique entre ces économies laisse supposer que l'ASEAN chercherait à se positionner pour bénéficier indirectement du nombre important d'investissements directs étrangers présents en Chine.

#### *La création d'une monnaie commune sud-est asiatique*

Depuis que les autorités publiques sud-est asiatiques ont renoncé à leur système de change fixe, la stabilisation des fluctuations de leur monnaie a été complexe. Puisque la relation entre le taux d'intérêt et le taux de change est difficilement prévisible, l'efficacité de la politique monétaire est atténuée. Pour résoudre ce problème, les membres de l'ASEAN ont envisagé une proposition audacieuse: utiliser une monnaie unique. Une monnaie régionale serait une solution à différents problèmes des économies sud-est asiatiques. Elle permettrait de stabiliser les taux de change et de diminuer le risque qu'une crise du taux de change se produise. De plus, un tel projet serait un signe de la volonté politique des pays sud-est asiatiques, ce qui pourrait accroître la confiance des investisseurs et réduire les risques de

spéculation. Comme la dévaluation des devises sud-est asiatiques avait augmenté le coût des échanges régionaux, une monnaie régionale favoriserait le développement d'échanges intra-régionaux.

Un problème majeur de ce projet était de déterminer si l'Asie du Sud-Est était une zone monétaire optimale. Cette notion implique que l'utilisation d'une monnaie unique accroît l'efficacité économique. Théoriquement, l'Asie du Sud-Est bénéficierait de l'élimination des coûts de transactions. Cependant, en pratique les échanges intra-régionaux étaient trop faibles pour que les pays soient prêts à sacrifier leur autonomie pour réaliser une politique monétaire et une politique des taux de change. Une autre grande question était d'évaluer si les autorités publiques étaient prêtes à supporter les coûts macroéconomiques d'un tel projet. À proprement parler une monnaie unique implique la perte de l'autonomie de conduire une politique monétaire et une politique de taux de change. Les recherches de Robert Mundell ont montré que les chocs macroéconomiques constituent le principal problème pour les pays qui utilisent une monnaie unique. Si les pays subissent des chocs macroéconomiques asymétriques, l'ajustement doit s'effectuer par le mouvement des facteurs de production. Si les pays n'ont pas une grande mobilité de la main-d'œuvre et des capitaux, ils auront de la difficulté à limiter les chocs macroéconomiques. Comme l'Asie du Sud-Est possède un faible taux de complémentarité économique, la possibilité de chocs macroéconomiques symétriques a rendu le projet d'utilisation d'une monnaie unique inapproprié.

Différentes solutions intermédiaires ont été proposées, mais les conditions principales pour réaliser ces initiatives n'étaient pas réunies. À cette époque, l'Indonésie se trouvait dans une situation politique instable et n'était pas apte à consacrer du temps et des ressources pour étudier ce projet. Singapour n'était pas plus enthousiaste pour renoncer à sa politique monétaire et s'associer avec des économies en développement récemment

frappées par une crise financière. Il n'y avait que la Thaïlande, la Malaisie et les Philippines qui s'intéressaient à cette solution. Ce n'était pas suffisant. Sans le géant politique de l'ASEAN, l'Indonésie, et sans le géant économique, Singapour, ce projet présentait trop de difficultés politiques pour être réalisable. Sur ce point, la critique de Eero Palmujoki s'avère clairvoyante:

At the political level, the difficulties were even greater than the practical problems. In the absence of two important ASEAN countries, Singapore and Indonesia, ASEAN was trying to develop institutionalism decision-making procedures. The desperation of the undertaking only highlighted its economic insignificance. Therefore ASEAN's discussion on a common currency can be seen more accurately as a political manifestation of growing regional unity than a real economic possibility. (2001, 139)

Même si l'intégration monétaire en Asie demeure improbable dans un avenir rapproché, la nécessité d'une protection collective des divers systèmes de change nationaux en Asie du Sud-Est demeure d'actualité puisque la stabilité des changes comprend plusieurs questions non-résolues. À défaut d'un mode de gestion efficace contre les crises de liquidités, un approfondissement du processus de surveillance monétaire et une coordination des politiques monétaires semblent être de meilleures alternatives considérant que les interdépendances entre marchés sont devenues considérables et que les politiques monétaires totalement indépendantes ne sont pas sans faille. Pourtant, une surveillance renforcée du marché des changes en Asie du Sud-Est comprend plusieurs difficultés politiques. David B.H. Denoon et Evelyn Colbert décrivent cette difficulté ainsi:

To develop coordinated economic policies and a common pool of resources to help stabilize currencies would require not only new mechanisms but also agreement on substantial government transparency and accountability. It would also entail synchronized economic policy making and much greater infringement on sovereignty than ASEAN governments seem inclined to accept. (1999, 521-522)

## Intervention

La crise financière a obligé les pays sud-est asiatiques à surmonter les contradictions de l'*ASEAN way*. Le problème se résume ainsi : si des problèmes de politique domestique risquent de se répandre dans la région et que le principe de non-ingérence observé par l'ASEAN empêche celle-ci d'intervenir, alors ce principe devient une aporie car ce n'est pas le consensus qui doit être recherché avant tout mais une solution multilatérale. Les questions que soulevait la crise financière ne pouvaient être adressées sans une intervention régionale et conséquemment sans transgresser le principe de non-ingérence. Aussi, la réticence des pays membres à enfreindre ce principe menaçait un autre rôle de l'ASEAN; celui d'empêcher que des acteurs extérieurs interviennent dans la région.

Le perfectionnement de l'*ASEAN way* est le grand résultat du développement institutionnel de l'ASEAN. Auparavant, le respect du principe de non-ingérence empêchait les pays membres de poser un droit de regard collectif sur les politiques économiques nationales. Les pays membres ne pouvaient critiquer la situation macroéconomique de leurs voisins ou y exiger un compte-rendu puisqu'une telle action aurait été considérée comme une atteinte à la souveraineté des États membres. De plus, l'obligation de consensus entre les membres limitait les possibilités de mettre en place des solutions concrètes. En favorisant la création d'agences régionale, les pays membres limitaient le caractère informel de la coopération régionale et permettaient une certaine formalité du processus décisionnel. Bien que l'élaboration de recommandations ne signifie pas que ces agences récupèrent les fonctions exercées par les États, la réaffirmation du droit de regard collectif implique une révision de ce qui constitue les compétences exclusives des États.

Quelles mesures facilitaient le droit d'intervention à travers l'*ASEAN way* ?

Premièrement, le développement d'*engagement flexible*<sup>99</sup> contribua à renouveler l'approche de l'*ASEAN way* en édifiant des normes d'intervention et en assouplissant le principe de non-ingérence sans porter préjudice à la souveraineté des États membres. L'application de l'engagement flexible dans le domaine économique offrait la possibilité de développer des mécanismes de surveillance des politiques macroéconomiques sud-est asiatiques, bien que cette notion et ses implications doivent être clarifiées. L'étude par Jurgen Haacke (1999, 583) présente un éclaircissement de ce concept: « flexible engagement involves publicly commenting on and collectively discussions fellow members' domestic policies when these have either regional implications or adversely affect the disposition of other ASEAN member ».

Deuxièmement, l'obligation de consensus entre les pays membres limitait la coopération régionale. Eero Palmujoki (2001, 167) a souligné que l'ASEAN aurait favorisé les décisions sans consensus en développant le *mécanisme 10-x*. Son fonctionnement est simple; les gouvernements qui ne peuvent accepter une décision sont exclus du processus consultatif. Bien que cette procédure ne puisse fonctionner lorsque des décisions cruciales doivent être prises, elle a l'avantage de marginaliser les États membres les plus récalcitrants. En ce sens, l'Association dispose dorénavant d'une sanction symbolique, autrement dit un outil de socialisation et d'éducation pour les membres indociles.

Troisièmement, pour améliorer la coordination régionale, lors du sommet informel de l'ASEAN à Manille en 1999 on crée l'*ASEAN Troika*, un comité ad hoc inter-ministériel composé du président en fonction, du président précédent et du prochain président du

---

<sup>99</sup> Un détail souvent négligé est que la notion d'*intervention constructive* a été la première proposée. La controverse des mots employés amena le remplacement de cette notion par celle d'*engagement flexible*. Ainsi, la notion d'intervention constructive aurait été introduite en 1997 par Anwar Ibrahim, alors Ministre des finances de la Malaisie. Le remplacement de cette notion par celle de l'engagement flexible a été proposé par le Ministre des affaires étrangères de la Thaïlande, Surin Pitsuwan.

Standing Committee de l'ASEAN. Sa fonction se résume à traiter des questions qui nécessitent une action collective de l'ASEAN. Les moyens dont dispose l'ASEAN Troika se limitent au droit de formuler des recommandations. Elle est dépourvue de pouvoirs décisionnels et doit s'abstenir d'interférer dans les problèmes domestiques des pays membres.

Quatrièmement, une autre mesure pour modifier l'*ASEAN way* fut de reconsidérer le rôle de l'*ASEAN Inter-Parliamentary Organisation* établie en 1977. Sa fonction était de promouvoir la coopération interparlementaire des pays membres et de faciliter la réalisation des objectifs de l'ASEAN. Cependant, son exclusion du processus décisionnel de l'ASEAN marginalisa son utilité. Le renouvellement de l'intégration économique régionale a permis de reconsidérer le rôle de l'AIPO. Comme la libéralisation économique se réalise à travers la modification des règles nationales, le besoin de coordination entre les pouvoirs législatifs s'est accru. Bien qu'il soit peu probable que l'AIPO participe au processus décisionnel de l'ASEAN, elle détient tout de même un certain pouvoir d'influence parce qu'elle peut proposer des solutions aux problèmes communs.

Dans l'ensemble, même si la mise en place de ces mesures multilatérales témoigne de la révision du droit de regard collectif, la remise en cause du principe de non-ingérence n'a pas été très importante considérant que les capacités d'interventions de l'ASEAN demeurent limitées. Toutefois, ces mesures sont des signes de l'effort fait pour justifier une *intervention consentie* et formaliser la coopération régionale. La nécessité de convergence de certaines politiques a contraint les gouvernements à se plier à des obligations réciproques. Est-ce que la plus grande participation des agences régionales marque le début d'une intégration fonctionnelle en Asie du Sud-Est?

Alors que la stabilité financière est une conséquence indirecte de la crise asiatique, elle est maintenant considérée comme étant un bien public régional. Cependant, il existe

une variété d'interprétations sur les besoins de biens publics régionaux. De plus les intérêts collectifs sont plus abstraits et indirects que les intérêts nationaux. Le refus des États de transférer une partie de leur souveraineté à l'ASEAN limite la capacité de celle-ci à résoudre les problèmes collectifs. Le manque de support politique s'expliquerait par les problèmes qu'implique une gouvernance multilatérale. La réévaluation du fonctionnement de l'ASEAN ne signifie pas que chaque problème trouverait sa solution. Un argument solide en faveur de ce point a été avancé par Shaun Narine (2002, 188): «ASEAN's members might make sacrifices on issues of sovereignty if they knew that doing so would meaningfully increase their ability to control the detrimental effects of global forces on the region. Yet, could a more unified ASEAN have been more effective during the economic crisis?». Pour ces raisons, la crise financière a amené une révision minimaliste des besoins de coordination internationale et de la gouvernance adéquate des établissements financiers. Néanmoins, la coopération économique, le mode approprié de gestion des taux de change et la régulation financière restent des objectifs à long terme pour l'Asie du Sud-Est.

### **Conclusion**

La crise financière asiatique marque un point tournant dans l'évolution institutionnelle de l'ASEAN. L'incapacité de l'Association de contribuer à la résolution de la crise s'est traduite par une mise en question de son utilité et une perte de prestige sur la scène internationale. Son inaptitude à coordonner une réponse multilatérale pour un problème régional complexe révélait ses déficiences en tant qu'institution régionale. Pourtant, l'Association n'avait pas de mandat pour combattre la dévaluation des devises ou pour réguler les marchés financiers. D'autre part, en tant qu'organisation intergouvernementale dont les décisions sont prises par consensus et de manière informelle, l'ASEAN ne pouvait pas aborder des questions aussi techniques que celles que la crise soulevait. Enfin, les gains

de la coopération économique entre les pays membres étaient limités puisque leurs économies sont davantage concurrentes que complémentaires.

Le désarroi provoqué par la crise favorisa les initiatives étatiques ainsi que les négociations des plans de sauvetage entre les gouvernements et le Fonds monétaire international. Or, critiquer le diagnostic de la crise du FMI et ses plans de sauvetage ne pouvait pas suffire. Les autorités publiques ont jugé que les mesures du FMI ont porté atteinte à leur souveraineté. Les délais des négociations ont été déstabilisants pour ces régimes aux prises avec des crises sociales qui risquaient de se transformer en crises politiques. Aux yeux des pays touchés, le FMI exigeait trop de réformes et les ressources qu'il avait fournies pour stabiliser les taux de changes avaient tardé et étaient devenues insuffisantes. De plus, le modèle de développement étatique sud-est asiatique se trouvait érodé par les mesures proposées par le FMI qui dérivait du modèle économique néoclassique.

L'incapacité de l'ASEAN et l'inefficacité attribuée du FMI ont favorisé le renouement du multilatéralisme régional vu que le mode adéquat de gestion des changes et la régulation financière demeuraient des questions non-résolues. Avant la crise, l'interdépendance économique en Asie du Sud-Est était considérée comme étant limitée. Or, les événements prouvèrent que la volatilité des capitaux s'est propagée à travers les marchés financiers de la région. La prise de conscience de ces vulnérabilités communes a incité le développement institutionnel de l'ASEAN. La réévaluation de l'Association a favorisé la création de mesures multilatérales vu le besoin de protection contre certains chocs communs et la nécessité de regagner la confiance des investisseurs.

En ce sens, le développement de nouvelles institutions régionales se justifie par la nécessité de restreindre et récupérer les pertes occasionnées par la crise financière. Comme le point de référence était la situation antérieure à la crise, les mécanismes du

développement institutionnel de l'Association, soit la coordination, la mobilisation et l'intervention. furent utilisés afin de consolider la reprise économique et de promouvoir la croissance. Ainsi, même si les économies du Sud-Est asiatique sont davantage concurrentes que complémentaires, l'aversion aux pertes les a incité à créer de jeux coopératifs à somme positive.

La capacité de mobilisation de l'ASEAN s'est manifestée lorsque quatre grands projets ont été envisagés afin de limiter les problèmes régionaux liés à l'interdépendance économique. Comme ces projets de coopération économique étaient institutionnalisés et formels, la procédure de l'ASEAN se trouvait modifiée et devait intégrer des obligations régionales concrètes. Vu que ces projets ont été utilisés comme outil de positionnement stratégique dans l'économie mondiale; l'intégration des économies n'était pas une fin en soi.

Le premier projet fut l'élaboration de mécanismes de surveillance régionale pour éviter que de nouveaux déséquilibres économiques aient des répercussions collatérales. Initialement, l'idée a été de créer un fond asiatique qui offrirait une aide sans exiger des conditions contraignantes. Ainsi, le laps de temps entre la demande d'aide et l'aide offerte serait réduit. ce qui permettrait d'éviter qu'une crise de taux de change s'aggrave. Différents problèmes empêchèrent le fond asiatique de se concrétiser. Les fonds nécessaires ne pouvaient être réunis, l'aide inconditionnelle risquait de favoriser des cas d'aléa moral, de plus, le fonds asiatique minerait le FMI. Comme solution de rechange, des mécanismes de surveillance plus modestes ont été envisagés. Le Secrétariat de l'ASEAN avait dorénavant les moyens de coordonner le partage d'informations entre les membres alors qu'autrefois les pays membres considéraient les informations de leurs situations macroéconomiques comme étant confidentielles. De plus les agences de l'ASEAN

bénéficièrent de meilleures dispositions pour identifier les problèmes régionaux et amener des recommandations.

Le deuxième projet fut de réévaluer le programme de libéralisation des échanges régionaux, l'ASEAN Free Trade Area. La faible relation entre la réduction des tarifs et l'intensification des échanges s'explique par deux phénomènes. D'une part, la régionalisation des économies du Sud-Est asiatique est une régionalisation de la production plutôt qu'une convergence des marchés. D'autre part, l'AFTA négligeait le fait que les barrières tarifaires sont d'abord des barrières politiques; les engagements des gouvernements reflétaient leurs stratégies de développement et leurs priorités économiques plutôt que l'intérêt commun.

L'utilité de l'intégration économique fut modifiée par la crise financière asiatique. Premièrement, des mesures concrètes pour diminuer les barrières tarifaires pour résoudre les problèmes récurrents et pour accélérer les échéances ont permis de restaurer la confiance des investisseurs étrangers. Deuxièmement, les exigences du FMI ont contraint les gouvernements à libéraliser leurs économies, ce qui favorisait les échanges intra-régionales. Troisièmement, les échanges intra-régionaux ont permis de substituer les biens étrangers devenus trop onéreux depuis la dépréciation des devises.

Le troisième projet a été de considérer la libéralisation des investissements directs étrangers en Asie du Sud-Est. La diminution des investissements de portefeuilles dans la région a contraint les gouvernements à faciliter l'entrée des investissements directs étrangers peu volatiles. Comme les économies sud-est asiatiques n'offraient pas d'économie d'échelle appropriée à ce type d'investissement, la solution a été de favoriser un programme de libéralisation régionale des investissements, l'Asean Investment Area qui a été signée lors du cinquième sommet de l'ASEAN à Manille en 1998

Le quatrième projet proposé, a été l'emploi d'une monnaie unique. Ceci aurait permis de stabiliser les taux de change, de résoudre le problème de prévisibilité que posait la relation entre le taux d'intérêt et le taux de change des devises et de limiter le risque qu'une crise du taux de change se produise. De plus, un tel projet aurait pu faciliter les transactions intrarégionales, réduire les risques d'attaques spéculatives et accroître la confiance des investisseurs. La réalisation de ce projet se révéla rapidement irréalisable, vu les difficultés techniques et politiques. Entre autres, l'Asie du Sud-Est n'était qu'une zone monétaire optimale: les échanges intra-régionaux et la complémentarité économique étaient trop faibles pour que l'utilisation d'une monnaie unique soit efficace et les possibilités de chocs macroéconomiques symétriques étaient considérables. Des solutions alternatives furent favorisées soit l'approfondissement du processus de surveillance monétaire et la coordination des politiques monétaires.

La crise financière révéla une contradiction majeure de l'*ASEAN way* ; le respect de la souveraineté des États et le principe de non-ingérence étaient des normes de coopération qui limitaient la capacité d'intervention de l'Association lors d'une crise régionale. Afin de réduire cette contradiction, les pays sud-est asiatiques favorisèrent le perfectionnement de l'*ASEAN way* afin d'améliorer le pouvoir d'intervention de l'Association. Par conséquent, le point de référence devait être repensé pour permettre l'évaluation des pertes et des gains au niveau du principe de non-ingérence ainsi que les avantages et les désavantages de nouveaux arrangements institutionnels régionaux et de la capacité d'intervention de l'ASEAN.

Quels étaient ces procédures et comment restauraient-elles le droit d'intervention de l'ASEAN ? La notion d'engagement flexible assouplissait le principe de non-ingérence sans porter préjudice à la souveraineté des États membres car elle permettait d'aborder des problèmes communs sans que les problèmes domestiques des pays membres soient visés

directement. Le *mécanisme 10-x* favorisait un processus décisionnel sans consensus. Les pays qui ne peuvent accepter une décision sur une question spécifique doivent s'abstenir du processus consultatif. Avec la création de l'*ASEAN Troika* il était possible d'adresser des problèmes communs et de formuler des recommandations sur les mesures collectives possibles. Enfin, l'*ASEAN Inter-Parliamentary Organisation* qui avait été établie en 1977 reçu un nouveau soutien puisque la coopération interparlementaire permettait d'accroître l'efficacité de la coordination des pays membres de l'ASEAN.

Alors que la stabilité financière peut être considérée comme étant un bien public régional, la capacité d'intervention de l'ASEAN dans l'activité économique demeure en suspens puisqu'il existe une variété d'interprétations sur ce qui constitue des enjeux régionaux. Les problèmes décisionnels qu'impliquent une gouvernance multilatérale et le manque de support politique sont des obstacles qui ne peuvent être résolus de façon définitive. Toutefois il est probable que les questions telles que la régulation financière et le mode approprié de gestion des changes continuent d'être des préoccupations régionales.

Même si l'impact de la crise sur le développement institutionnel de l'ASEAN a été tardif, des mesures pour circonscrire les problèmes communs ont été considérées, des initiatives pour faciliter la coordination des politiques ont été prises, la mobilisation des moyens et la justification de droit de regard collectif ont favorisé le développement de nouvelles compétences pour l'ASEAN ainsi que de nouvelles contraintes pour ses membres.

Les nouvelles mesures de coopération ont permis de renforcer l'*ASEAN way* tout en limitant les problèmes que posaient les négociations informelles ou de la nécessité de consensus. L'élaboration de projets régionaux a permis d'améliorer la capacité de mobilisation de l'Association puisque ces objectifs communs facilitent la capacité de ralliement et la mise en disposition des ressources sur des problèmes économiques. La

capacité de coordination des politiques a été renforcée par les mesures qui ont été prises pour faciliter l'échange d'informations sur les politiques économiques et l'approfondissement du système de surveillance régionale. Même s'il est peu probable que dans un proche avenir l'ASEAN puisse résoudre une crise financière, les nouvelles institutions permettront aux États membres de coordonner leurs politiques, de mobiliser leurs ressources et les ressources extérieures et d'intervenir pour limiter les effets de propagation.

## LA CRISE HUMANITAIRE DU TIMOR-ORIENTAL

Lors de la crise du Timor-Oriental, les pays d'Asie du Sud-Est se sont empressés de régionaliser cette crise aux proportions internationales car le point de référence de leurs pertes et de leurs gains était le statu quo sur leur souveraineté et leur droit de non-ingérence. Les pays membres anticipaient des pertes si cette crise incitait des interventions humanitaires étrangères dans la région. *Les nouvelles compétences de l'ASEAN en matière d'ingérence humanitaire sont les conséquences de la motivation de ses membres à restreindre la capacité d'intervention des acteurs internationaux en Asie du Sud-Est.*

La résolution de la crise du Timor-Oriental n'a pas disparaitre le risque que certains membres de l'ASEAN aux institutions étatiques faibles, soit la Birmanie et le Cambodge, puissent être sujets à des interventions humanitaires provenant de l'extérieur. Cette potentialité a donc incité les pays sud-est asiatiques à coopérer dans le but de développer des mécanismes institutionnels qui permettront d'exercer une diplomatie préventive tout en préservant leurs intérêts collectifs, c'est-à-dire le principe de non-ingérence et la souveraineté.

### Mise en perspective de la crise

Les tragiques événements qui eurent lieu au Timor-Oriental en 1999 ont démontré que l'ASEAN n'était pas prête à faire face à une crise humanitaire. La crise du Timor-Oriental a contraint les pays sud-est asiatiques à affronter des problèmes de sécurité non-traditionnels qui risquaient de perturber la stabilité régionale de l'Asie du Sud-Est. Pour comprendre cette crise, il faut considérer la question du respect des Droits de l'homme, le devoir d'ingérence humanitaire et le tortueux processus d'autodétermination du Timor-Oriental.

*La Révolution des Œillets* frappe le Portugal le 25 avril 1974 lorsque le régime dictatorial de Marcello Caetano est renversé par des officiers de l'armée portugaise. La chute de la dictature salazariste met un terme aux ambitions coloniales portugaises. Le nouveau gouvernement s'engage à accorder le droit à l'autodétermination aux peuples colonisés par le Portugal. Le 19 juin 1974, le gouvernement portugais offre aux Timorais trois options pour l'avenir politique du Timor-Oriental : soit une association avec le Portugal, soit une intégration à l'Indonésie, soit l'indépendance. En 1975, la commission de décolonisation du gouvernement portugais supervise les élections. Cinq partis timorais<sup>100</sup> partageaient la scène politique. En peu de temps, la rivalité et la méfiance amenèrent le clivage politique à se transformer en confrontation militaire<sup>101</sup>. La lutte entre les factions dégénéra en une guerre civile. Le gouvernement portugais préféra ne pas s'enliser dans ce borbier et laissa les factions politiques timoraises déterminer l'avenir du Timor-Oriental<sup>102</sup>. En peu de temps, la majorité du territoire timorais était sous le contrôle du FRETILIN<sup>103</sup>. Le 28 novembre 1975, le FRETILIN déclara l'indépendance du Timor-Oriental. La riposte des autres partis fut la déclaration de Balibo le 30 novembre 1975 qui demandait une assistance à l'Indonésie pour rétablir la paix civile. À peine trois mois plus tard, l'Indonésie arracha le contrôle du territoire timorais au FRETILIN.

Depuis 1974, le gouvernement d'Indonésie envisageait la possibilité d'intégrer le Timor-Oriental<sup>104</sup>. La mesure la plus manifeste fut l'*Operasi Komodo*, une opération

---

<sup>100</sup> De ces cinq partis, deux étaient favorables à l'indépendance du Timor-Oriental (l'UDT et le FRETILIN) et trois soutenaient son intégration à l'Indonésie (APODETI, KOTA et TRAVALHISTA). Il est important de considérer que plus tard, le gouvernement indonésien a prétendu que la majorité des partis politiques et de la population timoraise désiraient que le Timor-Oriental s'intègre à l'Indonésie. En fait, le FRETILIN et l'UDT avaient le support de près de 90% de la population timoraise.

<sup>101</sup> En fait, la lutte politique concernait principalement le FRETILIN et l'UDT.

<sup>102</sup> Le fait que le FRETILIN ait hérité des armes portugaises laisse supposer que le Portugal préférait ce parti politique.

<sup>103</sup> Frente Revolucionario de Timor Leste Independente.

<sup>104</sup> Il existe plusieurs interprétations des motivations de l'Indonésie. Selon une interprétation, le Timor-Oriental risquait de devenir un pays satellite des puissances communistes et l'invasion était à la fois un acte préventif et une stratégie d'endigement du communisme. Une autre interprétation est que depuis son

secrète qui mettait en place les conditions pour justifier l'intégration du Timor-Oriental. Parallèlement, les autorités indonésiennes intensifiaient leurs relations avec les différents partis politiques timorais minoritaires afin de préparer une base de légitimité. Après avoir acquis l'approbation du gouvernement américain et du gouvernement australien<sup>105</sup>, l'Indonésie lança, le 7 décembre 1975, l'*Operasi Seroja*, une opération militaire qui devait assurer l'intégration du Timor-Oriental à l'Indonésie. La dernière question à résoudre pour Jakarta était de convertir sa victoire militaire en victoire politique.

Le 12 décembre 1975, l'Assemblée Générale de l'ONU vota une résolution qui réclamait le retrait des troupes indonésiennes. Le 22 décembre, le Conseil de Sécurité de l'ONU adopta la résolution 384 qui réaffirmait le droit d'autodétermination du Timor-Oriental. Le 22 avril 1976, le Conseil de Sécurité de l'ONU adopta une résolution qui exigeait que l'Indonésie retire ses forces. Les autorités indonésiennes ignorèrent ces sommations en jugeant que le fait accompli suivi d'un semblant de légitimité rendrait l'intégration irréversible. Officiellement, une délégation timoraise<sup>106</sup> constitua une assemblée provisoire qui vota pour l'indépendance du Timor-Oriental envers le Portugal et pour son intégration à la République indonésienne le 31 mai 1976. Le 7 juin, l'Assemblée présenta une requête d'intégration au gouvernement indonésien. Le Parlement indonésien approuva la demande du Timor-Oriental en votant un acte d'intégration le 15 juillet. Trois jours plus tard, le président Suharto signa l'acte d'intégration; le Timor-Oriental devint la vingt-septième province de la République indonésienne. Le but de cette formalité fut de prouver que l'intégration du Timor et sa décolonisation s'étaient réalisées dans le respect

---

indépendance, la République indonésienne a tenté d'intégrer des territoires voisins à chaque fois qu'elle en avait l'occasion.

<sup>105</sup> La défaite militaire américaine au Vietnam incitait Washington à limiter la détérioration de sa position stratégique en Asie du Sud-Est. L'Australie ne voulait pas de nouvelles instabilités politiques dans la région et l'intégration du Timor-Oriental à l'Indonésie était perçue comme une garantie de stabilité.

<sup>106</sup> Il est important de mentionner que le choix des membres qui constitueraient l'Assemblée provisoire a été fait par les autorités indonésiennes plutôt que par la population timoraise.

du droit à l'autodétermination. Conséquemment, le droit à l'autodétermination du peuple timorais n'était plus une question politique, puisqu'en apparence la démarche était conforme aux exigences de l'Assemblée Générale de l'ONU<sup>107</sup>. Jakarta cherchait à faire reconnaître que la question d'autodétermination du Timor-Oriental avait été résolue et que son intégration à l'Indonésie étant à la fois une réalité de facto et de jure.

Les atteintes aux Droits de l'homme au Timor-Oriental ont été révélatrices des méthodes utilisées par Jakarta pour pacifier cette région nouvellement intégrée. La résistance timoraise étant essentiellement une lutte de guérilla, l'identification des combattants était difficile et l'armée indonésienne adopta des mesures qui causèrent de graves préjudices à la population civile. Jakarta acquit le monopole de la violence en pratiquant une oppression systématique de la population timoraise. Durant les cinq premières années de l'invasion, les combats mais aussi les maladies et les famines provoquées par les déplacements de populations auraient causé la mort d'environ 100 000 Timorais, soit plus de 12% de la population.

La population timoraise est devenue une minorité au sein de l'Indonésie suite à l'emploi d'un système de coercition qui privilégiait les *pendatangs*<sup>108</sup> au détriment des *putra daerah*<sup>109</sup>. Jakarta s'est d'ailleurs vanté d'avoir massivement investi dans le développement économique du Timor-Oriental. Dans les faits, les *pendatangs* ont principalement bénéficié des postes administratifs et des retombées économiques. L'étude de David Keen (1998) soutient l'idée que les conflits politiques peuvent structurer les intérêts économiques et conséquemment, le calcul rationnel des principaux acteurs explique le prolongement des guerres civiles. Le fait que le Timor-Oriental soit politiquement et

---

<sup>107</sup> Effectué selon les règles des résolutions 1514 (XV), 1541 (XV) et 2625 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations-Unies, en particulier les principes VI, VIII, IX.

<sup>108</sup> Terme désignant les résidents du Timor-Oriental qui ne sont pas d'origine timoraise.

<sup>109</sup> Terme désignant la population autochtone du Timor-Oriental.

économiquement sous le contrôle des membres de l'ABRI impliquait que la 27<sup>e</sup> province indonésienne était devenue un fief<sup>110</sup> pour les administrateurs de l'ABRI. Ces intérêts privés étaient rarement compatibles aux intérêts collectifs de la population du Timor-Oriental. Le nationalisme timorais s'est vu renforcé par le fait que la population timoraise ne disposait d'aucune voix politique ou d'avantages économiques. Conséquemment, la présence militaire indonésienne avait une autre mission que celle de lutter contre le FRETILIN; celle de sécuriser les lieux urbains où la population, frappée par des taux élevés de chômage et de pauvreté, risquait de manifester son mécontentement.

Le souci apparent de légitimité de Jakarta n'impressionna pas l'ONU qui n'avait pas oublié que la République indonésienne avait utilisé une stratégie similaire pour annexer l'Irian Jaya<sup>111</sup> quelques années plus tôt. Pourtant, la résolution de l'Assemblée générale et celle du Conseil de Sécurité qui condamnaient les actions de l'Indonésie ont été sans conséquence<sup>112</sup>. Aucun pays n'avait avantage à mettre en question ce fait accompli. Néanmoins, vers 1982, le Portugal initia une campagne diplomatique pour réaffirmer le droit à l'autodétermination du Timor-Oriental. Techniquement, le droit d'administration du territoire revenait au Portugal puisque l'ONU n'a jamais reconnu l'intégration du Timor-Oriental à la République indonésienne.

Afin de limiter son décri, le gouvernement indonésien était contraint de parvenir à un compromis avec le Portugal et de résoudre la question du Timor-Oriental. En 1983, ont débuté les premiers pourparlers trilatéraux entre l'Indonésie et le Portugal, sous les auspices

---

<sup>110</sup> Les gains économiques provenant du monopole de la production du café et la gestion des subventions indonésiennes incitaient les membres de l'ABRI à préserver leur contrôle de la région.

<sup>111</sup> En 1962, les Pays-Bas avaient transféré à l'ONU le droit d'administration de cette région afin de conduire le processus de décolonisation. Dès 1963, le manque d'expérience et de ressources de l'ONU amena celle-ci à offrir à la République indonésienne la tâche d'administrer le processus d'autodétermination pour 1969. Par la suite, il fut assez évitent que le constat qui concluait que la population désirait s'intégrer à l'Indonésie avait largement été manipulé par Jakarta.

<sup>112</sup> Cette résolution préconisait un retrait des forces indonésiennes du Timor-Oriental et réaffirmait le droit d'autodétermination de la population timoraise et l'intégralité territoriale de leur pays.

du Secrétaire Général de l'ONU. Durant les années 1980, la série de dialogues trilatéraux ne fit que détériorer l'image de l'Indonésie au point où Jakarta ressemblait à un État paria du point de vue de la communauté internationale. Vers 1988, la République indonésienne désenclava<sup>113</sup> le Timor-Oriental afin de prouver qu'elle ne cachait rien. Cette ouverture ne fit qu'accroître la présence d'organisations non-gouvernementales et permit à des visites diplomatiques de prendre une signification politique. Tous ces épisodes accentuèrent le lien entre la question de la violation des Droits de l'homme et celle de l'autodétermination du Timor-Oriental.

Au cours des années 1990, l'Indonésie avait de plus en plus de difficultés à préserver son prestige diplomatique tant la question du Timor-Oriental était récurrente. Premièrement, le massacre de Santa Cruz<sup>114</sup> le 12 novembre 1991 démontra les méthodes que privilégiait l'Indonésie pour assurer l'ordre public. Comme cet incident fut filmé par le cinéaste Max Stahl, les médias diffusèrent des images et la situation humanitaire au Timor-Oriental fut révélée au monde. Deuxièmement, Xanama Gusmao, le chef du CNRM<sup>115</sup> fut capturé le 20 novembre 1992. Son emprisonnement fit de lui un symbole de résistance, ce qui motiva la population timoraise et donna une nouvelle visibilité internationale à la situation des Timorais. Troisièmement, en mars 1993, la Commission des Droits de l'homme de l'ONU approuva une résolution pour étudier la violation des Droits de l'homme au Timor-Oriental. Le gouvernement indonésien devait prendre en considération qu'un nombre croissant d'organisations internationales s'intéressaient au sort de la population timoraise. Quatrièmement, en 1996, le militant indépendantiste Ramos-Horta et

---

<sup>113</sup> Suite à l'invasion, Jakarta avait fermé les frontières du Timor-Oriental afin de circonscrire tout conflit.

<sup>114</sup> Quelques jours avant, lors d'une manifestation, quelques militants en faveur de l'indépendance avaient trouvé la mort lors d'une confrontation avec des partisans du régime indonésien. Le rassemblement pour la commémoration des morts au Cimetière de Santa Cruz à Dili est devenu une démonstration politique que les forces policières indonésiennes se sont empressées de réprimer à l'aide d'armes à feu. La liste de personnes tuées s'éleva à 271.

<sup>115</sup> Conseil National de la Résistance Maubere. Ce mouvement succéda au FRETILIN en 1988.

l'évêque Carlos Filipe Ximenes Belo ont reçu le prix Nobel de la paix pour leur engagement à la résolution pacifique du conflit au Timor-Oriental. Le prestige du prix Nobel relança l'attention internationale sur l'oppression systématique de la population timoraise. Cinquièmement, en avril 1998, le CNRT<sup>116</sup> est formé; il réunit les anciens partis politiques afin de représenter l'ensemble des Timorais. Ainsi, le CNRT rend invalide la prétention de l'ABRI<sup>117</sup> selon laquelle le retrait des forces indonésiennes déclencherait une guerre civile entre les partis timorais.

La réévaluation de la question du Timor-Oriental s'est réalisée dans une conjoncture où la politique indonésienne et la politique mondiale avaient subi des changements notoires. La fin de la Guerre froide, la fragmentation politique et la multiplications des crises ont ramené à l'avant-plan les questions humanitaires dans la politique étrangère des pays démocratiques, dont la politique extérieure est souvent influencée par l'opinion publique, les médias et les organisations non-gouvernementales. L'opinion publique, les médias et les organisations non-gouvernementales minaient l'image internationale de l'Indonésie. De plus, la crise financière asiatique de 1997-1998 avait provoqué une crise politique en Indonésie qui avait mené à la démission du président Suharto et la nomination de son successeur, Bacharuddin Jusuf Habibie.

L'archipel indonésien s'est retrouvé avec des tensions politiques analogues à celles de 1957 alors que le gouvernement avait été confronté à la fois à l'hostilité des citoyens et à des antagonismes venant de ses provinces. Gerry Van Klinken (Tanter, Selden et Shalom 2001, 209-228) soutient que la crise financière discrédita le régime Suharto et ce qu'il représentait: un gouvernement autoritaire et centralisateur. L'auteur explique qu'afin d'assurer la cohésion nationale, le nouveau gouvernement devait développer un nouvel

---

<sup>116</sup> Conseil National de la Résistance Timoraise.

<sup>117</sup> Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.

équilibre entre l'autorité du gouvernement et la démocratisation ainsi qu'entre un État centralisateur et un État fédéral. La République indonésienne devait se démocratiser et adopter des mesures qui accorderaient une autonomie aux provinces indonésiennes.

Bacharuddin Jusuf Habibie s'empressa d'initier une nouvelle approche afin de se distancer des anciennes politiques et de garantir sa survie politique lors des prochaines élections. L'approche que celui-ci favorisa pour mettre un terme à la remise en question de l'autodétermination du Timor-Oriental fut d'annoncer le 9 juin 1998 qu'un référendum serait tenu afin d'offrir à la population timoraise la possibilité de se prononcer sur le statut de leur province. Suite aux pourparlers trilatéraux, Jakarta accepta de modifier les choix offerts lors du référendum. Le 27 janvier 1999, le président Habibie précisa que le référendum offrirait deux choix : soit le statut de province indonésienne autonome, soit l'indépendance du Timor-Oriental. Le 5 mai 1999, les pourparlers trilatéraux ont concrétisé une entente sur la question timoraise et il fut convenu que la consultation des Timorais se réaliserait sous l'égide de l'ONU<sup>118</sup>. Le 11 juin 1999, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta la résolution 1246 qui établissait l'UNAMET<sup>119</sup> et approuvait son mandat. Celui-ci était de superviser le processus de consultation populaire au Timor-Oriental.

Les résultats de l'élection furent annoncés le 4 septembre 1999 : 21.5% en faveur de d'une autonomie spéciale et 78.5% contre. Conséquemment, la majorité avait choisi l'indépendance du Timor-Oriental. L'annonce de ce résultat amorça une campagne de terreur conduite par les milices intégrationnistes. L'étude de Ian Martin (2001, 124-125) affirme que la violence n'était pas improvisée; le comportement des milices du POLRI et

---

<sup>118</sup> L'entente trilatérale prévoyait les modalités à suivre après les résultats du référendum. Si les Timorais choisissaient une autonomie au sein de la République indonésienne, le Portugal et l'ONU reconnaîtraient l'intégration du Timor-Oriental à l'Indonésie. Dans le cas contraire, soit un assentiment à l'indépendance, l'Indonésie serait contrainte de reconnaître le choix des Timorais et devrait transférer son autorité sur le Timor à l'ONU jusqu'à ce que le Timor-Oriental ait mis en place ses propres institutions politiques avant d'accéder à son indépendance.

<sup>119</sup> United Nations Mission in East Timor

du TNI<sup>120</sup> indiquait qu'ils suivaient les plans d'une opération bien préparée. Richard Tanter (Tanter, Selden et Shalom 2001, 193-194) a indiqué que l'utilisation de la violence après l'élection servait trois fins : éliminer la hiérarchie politique indépendantiste, contraindre la population à se relocaliser dans la partie indonésienne de l'île et détruire tout ce qui ne pouvait être dérobé. L'exécution de ces objectifs causa la mort de près de 1000 Timorais et le déplacement de plus de 250 000 personnes vers la partie indonésienne de l'île. Bien que le 7 septembre le président Habibie ait introduit la loi martiale, la population timoraise continuait d'être exposée au désordre, à la violence et à la destruction<sup>121</sup>. Une crise humanitaire débutait et Jakarta ne prenait pas les mesures nécessaires pour la résoudre.

Initialement, la communauté internationale fut perplexe. La solution la plus convenable aurait été d'exercer suffisamment de pressions diplomatiques pour que le gouvernement indonésien soit contraint de contrôler la situation. Rapidement, il devint évident que cela ne se produirait pas. La seconde option était d'envisager une intervention humanitaire multilatérale. Aucun gouvernement n'envisageait une intervention sans l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU comme ce fut le cas pour la crise humanitaire du Kosovo. Depuis la crise financière asiatique, la République indonésienne avait un besoin pressant de liquidité, ce qui avait accru sa vulnérabilité. Les acteurs extérieurs étaient alors capables d'exercer des pressions économiques de façon efficace; ce qui permit à la communauté internationale d'amener Jakarta à accepter une intervention humanitaire multilatérale. Après différentes pressions<sup>122</sup>, le président Habibie annonça qu'il demandait l'aide de l'ONU afin de rétablir l'ordre au Timor-Oriental le 12 septembre 1999.

---

<sup>120</sup> Au début de l'année 1999, l'ABRI a été séparé en deux agences : le TNI qui représentait l'armée indonésienne et le POLRI qui représentait la police indonésienne.

<sup>121</sup> Selon United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), la politique de la terreur aurait déplacé plus de 75% de la population du Timor-Oriental vers le Timor Occidental. De plus, près de 70% des principales infrastructures publiques et privées furent détruites.

<sup>122</sup> Les plus importantes étant : la menace de suspension des prêts du FMI et la déclaration de Kofi Annan, le Secrétaire Général de l'ONU, que le gouvernement indonésien pourrait être tenu responsable de crimes contre l'humanité si celui-ci n'autorisait pas une force internationale au Timor-Oriental.

Le 15 septembre 1999, le Conseil de sécurité de l'ONU adopta la résolution 1264 qui autorisait la constitution d'une force multinationale afin de rétablir l'ordre au Timor-Oriental.

Le 20 septembre, les premières troupes de l'INTERFET<sup>123</sup> débarquèrent sur le sol du Timor-Oriental avec le mandat de rétablir l'ordre et la sécurité. Le 25 octobre, le Conseil de sécurité de l'ONU donnait à l'UNTAET<sup>124</sup> le mandat d'administrer le Timor-Oriental jusqu'à ce qu'un gouvernement timorais soit élu. Le 20 octobre 2000, l'Indonésie reconnaissait les résultats du référendum et annulait le décret de 1978 qui avait intégré le Timor-Oriental à l'Indonésie. Le 1<sup>er</sup> novembre 2000, les dernières troupes du TNI quittent le Timor-Oriental. Des élections sont conduites le 14 avril 2002 afin de former un premier gouvernement timorais. Le Timor-Oriental acquiert son indépendance le 20 mai 2002.

### **Coordination**

Lors de la crise du Timor-Oriental, les membres de l'ASEAN ont réagi aux événements plutôt que de les provoquer. Ceci peut sembler ambigu vu qu'en ces circonstances l'Association disposait de plus d'institutions aptes à justifier une action collective. De quels moyens bénéficiait-elle pour amener Jakarta à interrompre la campagne de violence contre la population timoraise? Premièrement, l'élaboration du principe d'*interaction accrue* aurait dû permettre une certaine critique de l'inaction de Jakarta à l'égard du désordre et des destructions au Timor-Oriental. Deuxièmement, le traité d'amitié et de coopération précise qu'elle doit offrir une médiation lorsqu'il existe un litige régional. Troisièmement, l'émergence du Forum Régional de l'ASEAN<sup>125</sup> devait faciliter la consultation des pays sur

---

<sup>123</sup> International Force in East Timor

<sup>124</sup> United Nations Transitional Administration in East Timor

<sup>125</sup> Ce forum a été développé en 1994 suite à la crise de l'espace maritime en mer de Chine méridionale en 1992.

les questions de sécurité régionale ainsi que de permettre la conduite d'une diplomatie préventive. Quatrièmement, étant donné que les membres avaient déclaré qu'ils formaient une communauté de sécurité<sup>126</sup>, l'insécurité du Timor-Oriental aurait dû être reconnue comme une responsabilité collective. Cinquièmement, la création de l'ASEAN Troïka devait aider le processus décisionnel de l'Association lors de questions régionales urgentes.

Le mutisme initial de l'Association sur la crise du Timor-Oriental a révélé la faiblesse de ses agences et de leurs procédures pour réagir à une crise humanitaire en Asie du Sud-Est<sup>127</sup>. Pourquoi l'ASEAN a-t-elle été incapable d'initier un examen de cette crise? En premier lieu, les pays membres n'auraient pu obtenir un consensus rapide sur les mesures à prendre. Le respect de l'intégrité territoriale des pays membres était plus profondément ancré dans la mentalité de l'Association que le droit à l'autodétermination. En particulier, les nouveaux membres de l'organisation, principalement des régimes autoritaires, ne pouvaient accepter que le respect des droits humanitaires devienne une question régionale vu leur propre bilan à cet égard. Puisqu'il est dans les habitudes des pays membres d'éviter les questions qui peuvent devenir des sujets de disputes, ces pays ont préféré laisser à l'Indonésie toute la latitude pour traiter de la question timoraise. En deuxième lieu, les agences de sécurité de l'Association s'occupaient en priorité des conflits inter-étatiques et non pas des questions internationales. La fonction de ces agences se limite à faciliter la coopération entre les gouvernements et non pas à élaborer des résolutions de façon autonome, étant donné que ces agences sont subordonnées aux pouvoirs décisionnels des pays membres. Dans l'ensemble, les intérêts régionaux ont tendance à limiter la responsabilité régionale de l'organisme.

---

<sup>126</sup> La notion de *communauté de sécurité* a causé un débat tant les caractéristiques de la communauté de sécurité sud-est asiatique est distincte des critères traditionnels.

Si l'ambiguïté de la défense des intérêts régionaux provient de la divergence des intérêts et du manque de consensus, alors la faible capacité de coordination de l'ASEAN a empêché cette crise indonésienne de devenir une question collective. La crise humanitaire du Timor-Oriental a révélé l'absence de normes et d'agences régionales pour traiter du respect des Droits de l'homme. Puisque l'Association ne pouvait traiter de cette crise, d'autres acteurs ont pris l'initiative. Ceci révèle que la stabilité sud-est asiatique n'est pas de son ressort exclusif; les membres de l'APEC ont été en mesure d'intervenir au nom de la sécurité régionale.

La crise au Timor-Oriental est devenue une question régionale lors du sommet de l'APEC à Auckland tenu entre le 9 et le 12 septembre 1999. Cette courte période de temps a été suffisante pour parvenir à une entente politique pour résoudre la crise. La difficulté principale fut que les pays prêts à déployer des forces d'interventions refusaient d'intervenir si le gouvernement indonésien n'adressait pas une demande au Conseil de Sécurité. Afin de convaincre Jakarta que le prolongement de la crise du Timor-Oriental serait contre ses intérêts, certains acteurs utilisèrent leur levier économique<sup>128</sup> afin de faire pression sur ce pays économiquement vulnérable depuis la crise financière asiatique<sup>129</sup>. La position indonésienne s'est précipitamment modifiée. À partir du moment où l'Indonésie appuyait une intervention multilatérale, le dernier obstacle fut de concrétiser l'intervention et de réconcilier la diversité des intérêts.

Pour la communauté internationale, un échec de cette mission aurait terni le prestige de l'ONU comme ce fut le cas lors de la crise humanitaire en Bosnie-Herzégovine ou lors du génocide au Rwanda. Puisque la population timoraise avait démocratiquement exprimé

---

<sup>128</sup> Washington a annoncé que les prêts du FMI à l'Indonésie seraient suspendus si celle-ci n'acceptait pas le déploiement des forces de maintien de la paix au Timor-Oriental. Juste avant la conférence de l'APEC, James Wolfensohn, le président de la Banque Mondiale, a informé Jakarta que pour continuer de bénéficier du support de communauté financière internationale, il était dans l'intérêt de la république indonésienne de la rassurer en rétablissant l'ordre au Timor-Oriental.

<sup>129</sup> Entre 1998 et 1999, l'Indonésie a bénéficié de crédits de plus de 40 milliards de dollars du FMI.

sa volonté sous l'encadrement de l'ONU, un abandon de la population timoraise aurait causé une perte de crédibilité pour la démocratie et au respect des Droits de l'homme. Parallèlement, la République indonésienne se trouvait dans une phase de transition démocratique encore fragile; il était dans l'intérêt de la communauté internationale que ce pays demeure politiquement stable.

Jakarta était réticente à l'idée qu'une force internationale rétablisse l'ordre dans l'une de ses provinces. Elle craignait qu'une telle intervention encourage un processus de fragmentation politique de l'archipel indonésien. Conséquemment, le gouvernement indonésien souhaitait que l'ASEAN participe à cette opération afin de minimiser l'influence des acteurs extérieurs<sup>130</sup>, qui paraissaient antithétiques aux intérêts de l'Indonésie.

Les positions initiales des membres de l'ASEAN sur une intervention internationale au Timor-Oriental variaient. Certains gouvernements autoritaires craignaient que le principe de non-intervention s'affaiblisse au point où le devoir d'ingérence humanitaire se généralise et que l'Asie du Sud-Est soit assujettie à des interventions extérieures. La Thaïlande et les Philippines, les régimes démocratiques les plus avancés de l'Asie du Sud-Est, étaient les plus favorables à une intervention de l'ONU. En acceptant la participation de leurs forces militaires au mandat de l'INTERFET, ces gouvernements ont dû considérer deux menaces possibles à leurs intérêts. D'une part, si des tirs devaient être échangés entre leurs forces et les forces indonésiennes, cela pourrait être diplomatiquement catastrophique. Dans la même perspective, ces pays ne cherchaient pas à encourager la rancune de l'Indonésie. D'autre part, les Philippines et la Thaïlande combattaient des mouvements

---

<sup>130</sup> Puisque le projet d'intervention fut principalement préparé et orchestré par l'Australie, Jakarta se méfiait singulièrement des motivations de Canberra.

séparatistes musulmans à l'intérieur de leurs frontières. Dans un avenir proche, ces pays pourraient se retrouver dans une situation similaire à celle de l'Indonésie.

Onze jours après l'annonce des résultats du référendum, la coordination des acteurs a permis à l'INTERFET d'acquiescer un mandat du Conseil de Sécurité de l'ONU. Cinq jours plus tard, les forces de l'INTERFET débarquaient au Timor-Oriental. En rétrospective, il est surprenant que la coordination et le consensus aient été réalisés en si peu de temps. L'efficacité de ces modes d'action multilatérale a été tributaire des expériences acquises lors des crises humanitaires précédentes. Sans la pression des acteurs internationaux, il est probable que les mécanismes de l'Association à eux seuls n'auraient pas permis qu'une telle opération humanitaire se réalise.

Bien que l'ASEAN n'ait pas joué un rôle central pour adresser la question et mettre en place des mesures possibles pour amener un dénouement, sa participation a été indispensable pour légitimer l'intervention multilatérale. Le mandat de l'INTERFET et celui de l'UNTAET ont été des occasions pour les membres d'assumer leurs responsabilités envers la sécurité collective de l'Asie du Sud-Est. Cette crise a également permis aux participants sud-est asiatique de l'INTERFET et de UNTAET de tenter de redéfinir le rôle de l'ASEAN, d'adapter son fonctionnement aux nouvelles réalités de la politique mondiale et de chercher à modifier les limites de la non-intervention.

### **Mobilisation**

Les priorités des gouvernements sud-est asiatiques ont été modifiées par la crise financière de 1997-1998. Ceux-ci avaient moins de ressources à consacrer à la stabilisation de la région et leur vulnérabilité économique avait accru l'influence des acteurs extérieurs. L'insuffisance des ressources disponibles et l'absence d'agences régionales traitant des questions humanitaires expliquent en partie le désintérêt de l'ASEAN à résoudre la crise du

Timor-Oriental. L'engagement de l'ONU dans le processus consultatif de la population timoraise a cependant légitimé son rôle lors de la crise. Conséquemment, c'est la communauté internationale qui a rallié les pays membres et non l'inverse.

La mobilisation des pays de l'ASEAN s'est réalisée lors du sommet de l'APEC à Auckland en septembre 1999. Comme le mandat du Conseil de Sécurité de l'ONU autorisait l'intervention d'une coalition de nations, il était dans l'intérêt des pays sud-est asiatiques de participer à la mission de l'ONU afin que la présence asiatique puisse consolider la solidarité régionale à cette intervention humanitaire. Pour les États non-membres de l'organisation régionale, la participation de ces pays donnait une légitimité asiatique à l'opération et évitait que celle-ci soit perçue comme une intervention exclusivement étrangère.

Puisque les pays participants prenaient des risques politiques et consacraient des ressources humaines et matérielles, un fond consolidé <sup>131</sup> de 107 millions de dollars fut établi. Il est concevable qu'un tel montant ait été un incitatif financier plutôt qu'une compensation équitable pour ces pays en difficulté économique. Ce fonds fut financé par les États favorables à l'opération humanitaire qui ne pouvaient y participer pour des raisons politiques.

Sur les 9900 personnes qui constituaient la force d'intervention, 2500 personnes, soit le quart, provenaient des pays de l'ASEAN<sup>132</sup>. Cette proportion est significative, considérant que 22 pays ont contribué à la constitution de l'INTERFET et que l'Australie à elle seule avait fourni environ 5500 personnes. La Thaïlande et les Philippines sont les pays sud-est asiatiques qui ont mobilisé le plus de personnel; 1580 personnes pour la Thaïlande

---

<sup>131</sup> Le fonds consolidé fut financé par le Japon, le Portugal et la Suisse. La contribution japonaise s'élevait à 100 millions de dollars.

<sup>132</sup> Notons que parmi le personnel sud-est asiatique, une proportion importante comprenait des ingénieurs, médecins ou interprètes. Il semble que le personnel australien ait principalement fourni la présence militaire nécessaire au rétablissement et au maintien de la paix.

et 600 personnes pour les Philippines<sup>133</sup>. Bien que la contribution de Singapour et de la Malaisie ait été plus modeste, 254 personnes pour Singapour et 30 personnes pour la Malaisie; cet appui était un signe concret de solidarité régionale<sup>134</sup>.

La force d'intervention de l'UNAET fut dirigée successivement par deux officiers provenant de pays membres, par le lieutenant-général philippin Jaime de los Santos à partir du 30 décembre 1999, puis par le lieutenant-général thaïlandais Boonsrang Niumparadit après le 19 juillet 2000. Ces choix ont appuyé la légitimité du rôle de l'ASEAN dans cette mission.

Aucune procédure administrative ne fut créée au sein de l'organisation suite à la crise du Timor-Oriental. L'intervention humanitaire ne fut pas intégrée à sa structure organisationnelle vu la contradiction provoquée par cette notion aux principes de cette organisation régionale ainsi qu'envers les intérêts nationaux des pays membres. Cependant, le rétablissement de la paix au Timor-Oriental a permis à l'organisation d'acquérir une première expérience concrète sur la question des Droits de l'homme. Si dans un proche avenir une nouvelle crise humanitaire survenait en Asie du Sud-Est, l'ASEAN bénéficierait d'une référence pour opérer. Il est possible que l'impact institutionnel de la mobilisation humanitaire ait été normatif.

### **Intervention**

La crise humanitaire du Timor-Oriental est révélatrice du dilemme de l'Association face à la question du respect de la souveraineté. Antérieurement, la protection des citoyens n'était pas une question régionale; le respect du principe de non-ingérence fut une des raisons

---

<sup>133</sup> Précisons que des 1,580 Thaïlandais envoyés, 1.230 assuraient le maintien de l'ordre et 350 s'occupaient de fonctions administratives. Sur les 600 Philippins envoyés, aucun n'assurait la sécurité; leurs tâches étaient essentiellement administratives, tel que les services de traduction ou les soins médicaux.

<sup>134</sup> Notons que la Malaisie a officiellement ouvert un centre d'entraînement pour les opérations de maintien de la paix en janvier 1996 et qu'il est paradoxal que sa contribution ait été aussi faible.

d'être de l'ASEAN. Cette préoccupation est justifiée par le contexte historique de l'Asie du Sud-Est ; les pays récemment souverains souhaitaient maintenir leur non-alignement et éviter que la région soit subordonnée à des interventions extérieures. Les pays membres cherchaient à stabiliser leurs relations en faisant valoir leur souveraineté, la justice était une affaire d'État et non une question à débattre entre les États. Ce phénomène transparaît dans les déclarations de l'Association. Bien que l'universalité des Droits de l'homme soit une valeur à laquelle les États membres aspirent, l'emphase accordée au principe de non-ingérence implique que seuls les États peuvent garantir ces Droits. Dans cette perspective, le droit international se limiterait aux règles habituelles qui encadrent les relations entre États.

L'évolution de la position collective de l'Association sur les questions humanitaires est liée à l'émergence des nouvelles normes internationales. Bien que la Déclaration universelle des Droits de l'homme exige des nations adhérentes, le respect de leurs engagements, le soutien des principes de la Déclaration, et sa mise en application a toujours posé des difficultés à la communauté internationale, le principe de non-ingérence en constituant l'empêchement majeur. Si la protection internationale des Droits de l'homme est étroitement liée à l'évolution de l'ordre international, alors la progression des normes humanitaires a eu des répercussions sur le dilemme d'intervention de l'Association. Comment l'évolution des normes d'ingérence humanitaire a-t-elle permis aux principes des Droits de l'homme de mettre en question les limites des droits des États?

Bien que la charte de l'ONU soutienne la promotion des Droits de l'homme<sup>135</sup> et l'aspiration à la paix et au développement<sup>136</sup>, ces principes sont difficiles à faire respecter parce que les bases juridiques et les procédures d'imposition manquent de clarté.

---

<sup>135</sup> Charte de l'ONU art 55 et 56

<sup>136</sup> Charte de l'ONU art I (3)

Initialement, la communauté internationale disposait de peu de moyens pour imposer ces normes humanitaires; les États au bilan humanitaire médiocre pouvaient subir des sanctions de la part d'institutions internationales, mais rien de plus<sup>137</sup>. La souveraineté des États, le principe de non-ingérence et le non-recours à la force étaient les principaux obstacles à toute intervention internationale. Thomas Buergenthal se penche sur cette situation lorsqu'il écrit :

Le processus qui a abouti à la transformation de la Déclaration universelle d'une recommandation non-obligatoire en un instrument possédant un caractère normatif a été déclenché au moins en partie par le fait que malgré les efforts déployés, la déclaration et l'adoption des Pactes n'ont pu progresser que très lentement pendant une vingtaine d'années. Or, pendant cette période, le besoin d'avoir des normes contraignantes qui définissaient les obligations des États membres de l'ONU dans le domaine des Droits de l'homme devenait de plus en plus pressant. (1991, 21)

Comment les règles qui protégeaient les États des ingérences humanitaires ont-elles évolué? Comme le mentionne S. Neil MacFarlane (2002, 79), la souveraineté et la non-ingérence des États est une exception atypique de la fin de la Deuxième Guerre Mondiale et de la décolonisation qui s'ensuivit. Depuis la fin de la Guerre froide, la formation de nouveaux États et la fragmentation des anciens ont occasionné l'émergence des conflits internes et une succession de crises humanitaires. La violation des Droits de l'homme ou des droits des groupes ethniques sont progressivement devenues un enjeu international, vu que les acteurs internationaux ne pouvaient pas formuler une politique d'intervention adéquate. Dans les pires cas, l'indolence de la communauté internationale a permis aux crises de se développer. Le nombre élevé de vies perdues suite aux tensions entre le droit des États et les Droits de l'homme ont suscité une profonde remise en question de la notion de souveraineté des États. Selon Amitav Acharya (2002, 374), ces problèmes auraient

---

<sup>137</sup> En de rares occasions, cette mesure s'est révélée efficace à long terme. Ce fut le cas pour la condamnation de l'Apartheid sud-africain par l'ONU. Mais dans la majorité des cas, ces mesures ont été inefficaces.

favorisé le développement de la notion de *souveraineté conditionnelle*; la souveraineté n'impliquait plus seulement des droits, mais aussi des obligations. Si un État ne peut protéger la vie de ses citoyens, que cette situation soit délibérée ou non, la communauté internationale devrait posséder la légitimité d'exercer cette responsabilité primaire.

La difficulté fondamentale de la mise en pratique de l'ingérence humanitaire est de réconcilier le respect des Droits de l'homme et la nécessité intervention. Comment définir les conditions minimales pour justifier le déclenchement d'une intervention humanitaire? Si le nombre minimal de victimes pour justifier un droit d'ingérence demeure indéterminé et qu'il existe un processus de sélection des cas d'ingérence, alors l'intervention humanitaire risque de servir les intérêts des États impliqués. L'ingérence humanitaire refléterait ainsi la structure du système international; il est évidemment plus fréquent qu'un État faible subisse l'ingérence d'un État puissant que l'inverse. C'est pourquoi une intervention pour des motifs humanitaires risque de réanimer les disputes territoriales et les politiques de confrontations entre les États.

De nombreuses études indiquent que l'obligation morale d'obtenir un consentement de la communauté internationale est le principal facteur qui a permis de minimiser les risques de confrontation et de légitimer l'intervention humanitaire. Durant la Guerre froide, l'intervention humanitaire était unilatérale et condamnée par la communauté internationale. Après la Guerre froide, la réévaluation des normes internationales a légitimé les interventions multilatérales. Qu'est-ce qui explique la transition de l'unilatéralisme au multilatéralisme et de la non-autorisation à l'autorisation? Nicholas Wheeler illustre ce phénomène lorsqu'il écrit :

The key normative change in the 1990s was that the Security Council, under pressure from Western governments- who were themselves responding to the demands of public opinion at home- increasingly interpreted its responsibilities under Chapter VII as including the enforcement of global humanitarian norms. However, this norm of humanitarian intervention is crucially limited to

cases where the Security Council authorizes action. The highly controversial issue concerns the legality and legitimacy of individual states, or groups of states, intervening to end human rights abuses when there is no Council authorization. (2002, 289)

Selon Wheeler (2002, 9), la nécessité de légitimité est une force contraignante qui oblige les États à se conformer aux normes requises avant d'entreprendre une intervention humanitaire. Si un pays veut intervenir afin de poursuivre ses propres intérêts géopolitiques, celui-ci est contraint de concilier ses actions avec les normes internationales en vigueur. L'obligation morale de légitimer tout type d'intervention réconcilie le respect des Droits de l'homme et le principe de non-ingérence.

Comment l'émergence de ces nouvelles normes humanitaire affectent-elles le développement institutionnel de l'ASEAN? La résolution de la crise du Timor-Oriental a contraint les pays sud-est asiatiques à reconsidérer le droit des États. Elle a réouvert le débat entre l'indépendance des gouvernements et le droit de regard collectif tout en amenant un ré-examen des principes de l'Association et de son fonctionnement.

D'une part, les gouvernements sud-est asiatiques considèrent que le respect du principe de non-ingérence est vital pour la stabilité de la région. Le fait que le plus grand État sud-est asiatique, territorialement et démographiquement, ait été contraint d'accepter une intervention humanitaire multilatérale, plusieurs pays voisins ont considéré qu'une situation similaire pouvait leur arriver. Désormais, aucun gouvernement n'était protégé d'une intervention humanitaire, de pressions venant d'États puissants ou d'une condamnation de sa situation politique par la communauté internationale. E. Wainwright (2003, 500) explique que la souveraineté et le principe de non-intervention sont des notions puissantes car elles combinent les intérêts des États, les principes moraux et les lois formelles. La détermination de l'Association à défendre le principe de non-ingérence et à

empêcher que la question de violation des Droits de l'homme puisse justifier une intervention s'est concrétisée lors de la crise du Cambodge de 1979.

D'autre part, cette crise a révélé à quel point il est difficile pour l'ASEAN de distinguer les questions régionales des questions domestiques. Les problèmes intranationaux venant de la mondialisation et de l'interdépendance ont créé pour les États membres un besoin croissant d'être informés sur les activités des États voisins. L'impact régional que peuvent avoir les instabilités et conflits domestiques implique que les pays membres ne peuvent être considérés comme des unités isolées. Conséquemment, de nouvelles tensions émergent entre les différents acteurs politiques vu la difficulté de déterminer si une instabilité politique d'un pays membre risque d'avoir un impact régional.

Amitav Acharya (2003, 230), a avancé l'argument que hormis la crise du Timor-Oriental, la doctrine de non-ingérence de l'ASEAN a été mise à l'épreuve par les événements politiques de la Birmanie et du Cambodge durant les années 1990. Lors de leur candidature à l'Association, ces deux pays ont expérimenté une crise politique interne qui déstabilisèrent la position des membres de l'ASEAN<sup>138</sup>. Ces épisodes ont révélé que l'élargissement expéditif du membership de l'Association, sans conditions préliminaires, a été une erreur. En favorisant une politique régionale d'engagement plutôt qu'une politique d'endiguement, l'ASEAN avait surestimé sa capacité à concilier ces régimes.

---

<sup>138</sup> Bien que les pays de l'ASEAN encouragèrent la Birmanie à initier une réconciliation politique avec les groupes d'opposition, ceux-ci évitèrent d'utiliser des sanctions. Comme geste de bonne volonté, la Birmanie libéra, en juillet 1995, Aung San Suu Kyi, chef de la Ligue nationale pour la démocratie et lauréate du prix Nobel pour la paix en 1991. Après être devenu membre de l'ASEAN en 1997, la Birmanie reprit ses mesures oppressives et invoqua le principe de non-ingérence de l'ASEAN. Le coup d'état cambodgien organisé par le second Premier ministre Hun Sen en juillet 1997 ne bénéficia pas de la naïveté de l'ASEAN. L'adhésion du Cambodge a été retardée jusqu'à ce que la situation politique se stabilise. Après qu'un nouveau partage des pouvoirs entre les factions politiques ait été réalisé, que les élections de juillet 1998 soient tenues et que la constitution cambodgienne amende la création d'un sénat en 1999, le Cambodge est devenu un membre de l'ASEAN. Ces actions ont été facilitées par l'implication de l'ASEAN dans la politique intérieure de ce pays tout au long des négociations sur la résolution de la crise cambodgienne de 1979. Cette implication aurait même servi de référence à l'élaboration d'intervention constructive.

Si les conditions humanitaires de ces pays membres nuisent à la crédibilité de l'ASEAN et que celle-ci souhaite éviter qu'une intervention humanitaire soit imposée par des acteurs extérieurs, alors elle devra introduire le devoir d'ingérence humanitaire dans son fonctionnement ou du moins, démontrer que ce concept est pris en considération. Une telle évolution institutionnelle implique que les pays membres soient capables de développer un droit de regard régional qui justifierait une diplomatie préventive sans compromettre la sécurité multilatérale ou la coopération entre les pays membres. L'approche la plus pratique pour l'Association a été de considérer les questions humanitaires en les intégrant au principe d'*interactions accrues*. Cependant, ce principe est loin d'être devenu une norme utilisée par les pays membres vu les complications qui y sont rattachées. La difficulté de l'organisation à concilier les principes de souveraineté et de non-ingérence avec une approche pratique pour résoudre les problèmes communs s'est manifestée par la succession de notions désignant un droit de regard régional en 1998. La succession de la notion d'*intervention constructive* à celle d'*engagement flexible* à celle de l'*interaction accrue* révèle la résistance des gouvernements à développer un principe autorisant un pouvoir d'intervention ainsi que l'imprécision des critères nécessaires à son application. Afin de respecter le principe de non-ingérence des États, il a été entendu que la notion d'*interaction accrue* soit confinée aux questions régionales transfrontalières. Cependant les critères d'une question régionale transfrontalière demeure vague. L'étude conduite par Shaun Narine (2002, 168-169) indique que les pays membres craignaient que ce nouveau principe nuise à la coopération régionale puisqu'une plus grande capacité d'intervention risquait d'entraîner de nouvelles hostilités alors que la raison d'être de l'Association est de diminuer les conflits et non pas de les provoquer.

Si l'*interaction accrue* nécessite un consensus entre les acteurs pour devenir une norme et que ce consensus est inexistant en Asie du Sud-Est, alors la capacité d'ingérence

humanitaire de l'ASEAN est confinée à une diplomatie préventive entre les pays membres. Comment une politique préventive humanitaire peut-elle être un instrument normatif envers les États faibles de l'Association ? Une politique préventive humanitaire sud-est asiatique doit être élaborée pour aider les pays membres aux institutions étatiques fragiles et ne disposant que d'une faible capacité de maintenir l'ordre au sein de leur frontière. Elle permettrait de contourner la plupart des obstacles de coopération intra-régionale que pose l'*ASEAN Way* tout en étant compatible à la volonté de l'organisme de réaliser une politique d'engagement envers les nouveaux membres plutôt qu'une politique d'endiguement. Elle minimiserait les possibilités que ces pays subissent de nouveaux désordres internes ainsi que les risques que les pays voisins soient affectés. L'idée exprimée par Michael Ignatieff (Holzgrefe et Keohane 2003, 321) soutient que la meilleure approche pour favoriser la construction stato-nationale est de privilégier la responsabilité des élites locales à protéger leurs citoyens. La construction étatique implique la consolidation d'une autorité centrale et une conciliation entre les différentes factions politiques. Ces opérations demandent du temps et une assistance extérieure est nécessaire pour limiter les risques de dégénérescence.

Entre 1999 et 2002, les pays sud-est asiatiques qui ont participé au rétablissement de l'ordre au Timor-Oriental ont acquis une expérience sur la restructuration d'un État désagrégé. Bien que cette expérience ne se soit pas traduite par un développement institutionnel apparent, elle n'est pas sans incidences. L'ouvrage de Shaun Narine (2002, 117) développe un argument solide en faveur de ce point : « ASEAN did not move to assume peacekeeping or stabilization duties in Cambodia after the 1993 UN pullout for a number of reasons. The ASEAN members had little experience in peacekeeping. ». Bien qu'il soit difficile d'identifier les conditions nécessaires à la mise en place d'une *intervention consentie*, la participation des pays membres marque une évolution importante dans le type d'assistance qui peut être exercé en Asie du Sud-Est.

Tout indique que certains pays de l'Association cherchent à redéfinir la diplomatie préventive sud-est asiatique en coopérant avec l'ONU. Alors que la *Déclaration de Bangkok* de 1995 manifeste une volonté de favoriser le renforcement du rôle de l'ONU en matière de diplomatie préventive et de maintien de la paix, la *Déclaration de Concorde II* de 2003 et le précise que l'ASEAN coopérera avec l'ONU afin de développer ses propres modalités d'intervention. L'Association serait en train de chercher à mettre en place sa propre approche pour accroître la sécurité régionale et ultimement devenir une communauté de sécurité, comme le montre le Programme d'Action de Vientiane de 2004.

### **Conclusion**

Le droit à l'autodétermination du peuple timorais a été influencé par plusieurs événements extérieurs : la Révolution des Œillets de 1974, l'invasion indonésienne de 1975, la non-reconnaissance de l'intégration du Timor-Oriental à l'Indonésie par l'ONU, la fin de la Guerre froide et l'émergence du devoir d'ingérence humanitaire, la crise financière asiatique de 1997, la chute du régime Suharto, la proposition indonésienne d'un référendum sur le statut de la province timoraise et l'intervention multilatérale qui réalisa l'opération de maintien de l'ordre. Bien que ces événements révèlent l'influence que peuvent avoir les acteurs internationaux, sans les atteintes aux Droits de l'homme dont fut victime la population timoraise, il est peu probable que son droit à l'autodétermination soit devenu une question internationale.

Si la question de la responsabilité collective des membres de l'ASEAN se trouve à la toute fin de cette chronologie, c'est que le principe de non-ingérence et la non-remise en question de l'intégrité territoriale des pays membres ont empêché que cette question indonésienne devienne une question régionale. Ce n'est qu'après l'implication de la communauté internationale suite à la crise humanitaire de 1999 que l'Association fut

contrainte d'intégrer cette question non-traditionnelle dans une perspective de sécurité régionale. La décision de Jakarta de ne pas résoudre cette crise était une défaillance de responsabilité qui favorisa l'intervention internationale.

La faible capacité de coordination de l'organisation a empêché cette crise indonésienne de devenir une question collective vue l'ambiguïté des normes d'intervention venant de la divergence des intérêts et du manque de consensus des pays membres. Alors que l'Association bénéficiait davantage d'institutions pour en faire une question de responsabilité collective, celles-ci se sont révélées incapable d'amener Jakarta à interrompre la violence dirigée contre la population timoraise. Ni le principe d'interaction accrue, ni le Traité d'Amitié et de Coopération, ni le Forum Régional de l'ASEAN, ni la mention de communauté de sécurité ou l'ASEAN Troïka n'ont pris cette crise en considération. La crise a révélé à quel point les institutions de l'ASEAN sont inopérantes sans l'appui des États membres.

L'imputabilité de l'Association fut mise à l'épreuve par la volonté d'intervention de la communauté internationale. Sans la pression des acteurs internationaux, il est improbable que les mécanismes de l'organisation auraient permis la coordination de l'opération humanitaire qui suivit. La coordination de l'intervention lors du sommet de l'APEC à Auckland a révélé que les pays membres de cette association pouvaient justifier une intervention en se référant à la nécessité de stabilité régionale de l'Asie-Pacifique. Bien que la crise du Timor ait exposé les déficiences de l'ONU et du regroupement asiatique, ces deux organisations se sont rapidement adaptées: onze jours après le déclenchement de la violence suite à l'annonce des résultats du référendum, le Conseil de Sécurité de l'ONU a été en mesure de donner un mandat à l'INTERFET et cinq jours plus tard, les forces de l'INTERFET débarquaient au Timor-Oriental.

Conformément l'analyse de l'aversion aux pertes, il était dans les intérêts des gouvernements sud-est asiatiques de collaborer aux opérations de maintien de l'ordre vu que le point de référence de leurs pertes et de leurs gains était le statu quo sur la souveraineté ainsi que le principe de non-ingérence. Les pays membres anticipaient des pertes puisque cette crise risquait d'établir un précédent pour des interventions humanitaires étrangères dans la région. Pareillement, si une intervention étrangère avait provoqué la fragmentation politique de l'archipel indonésien, l'Asie du Sud-Est aurait été déstabilisée. C'est pourquoi les premières déclarations de l'Association spécifient l'engagement pris par les États membres de limiter l'ingérence extérieure. Toutefois, la régionalisation de cette crise n'a pas uniquement servi à maintenir le statu quo en Asie du Sud-Est. La participation de quelques-uns des pays membres a été nécessaire pour légitimer l'intervention multilatérale. En même temps, certains pays membres ont profiter de cette intervention pour modifier la position de l'Association, qui depuis l'adhésion de régimes autoritaires dans son membership, la coopération régionale était restreinte.

L'insuffisance des ressources disponibles suite à la crise financière asiatique et l'inexistence d'agences régionales traitant des questions humanitaires expliquent en partie le désintérêt de l'organisation avant le sommet de l'APEC. Ce sommet a amené les pays du sud-est asiatiques à participer à la coalition ad hoc de l'ONU afin que la présence asiatique puisse assurer la solidarité régionale lors de cette intervention humanitaire. Pour les acteurs non-membres de l'organisation régionale, la participation de ces pays donnait une légitimité asiatique à l'opération et évitait que celle-ci soit perçue comme une intervention étrangère.

La mobilisation sud est-asiatique a révélé l'importance du besoin de légitimer l'opération et d'établir une responsabilité régionale. Plus du quart des 9900 personnes envoyées provenaient de pays membres. De plus, le poste de commandant suprême des forces de l'UNAET a été réservé à des généraux sud-est asiatiques. Puisque la force

d'intervention sud-est asiatique a été financée par les États qui ne pouvaient intervenir, il est vraisemblable que les 107 millions de dollars du fonds consolidé aient été un incitatif financier plutôt qu'une compensation équitable.

Vu la discordance des pays membres face au devoir d'ingérence humanitaire, aucune procédure administrative ne fut créée suite à la crise du Timor-Oriental. Les opérations de rétablissement et de maintien de la paix ne furent pas intégrées à la structure organisationnelle de l'ASEAN. Néanmoins, l'Association bénéficie d'une référence pour opérer. C'est pourquoi il est probable que l'impact institutionnel de la mobilisation humanitaire s'inscrit dans une évolution des normes régionales.

La crise humanitaire du Timor-Oriental est révélatrice des problèmes que pose la protection internationale des Droits de l'homme. Depuis la fin de la Guerre froide, l'aggravation des conflits intra-étatiques et la succession des crises humanitaires ont suscité une remise en question de la notion de souveraineté. Les violations flagrantes des Droits de l'homme ont engagé un débat sur les responsabilités des États et de la communauté internationale. La difficulté principale de la mise en pratique du devoir d'ingérence humanitaire est de réconcilier le respect des Droits de l'homme et le droit des États. L'expérience des crises humanitaires a révélé que ces droits sont réconciliés lorsque l'intervention humanitaire est légitimée par la communauté internationale. Cette communauté serait en mesure d'intervenir dans les affaires qui relèvent de la compétence des États lorsque ceux-ci ne prennent pas leurs responsabilités. Ce développement laisse croire que les idées d'Hugo Grotius risquent d'avoir plus de pertinence dans le vingt et unième siècle que celles de Thomas Hobbes.

Puisque l'application de la Déclaration universelle des Droits de l'homme est étroitement liée à l'évolution de l'ordre international, alors la progression des normes humanitaires a des répercussions sur le dilemme d'ingérence. Comment le développement

institutionnel de l'ASEAN est-il affecté par l'émergence de ces normes humanitaires? Bien que les gouvernements sud-est asiatiques considèrent que le principe de non-ingérence est vital pour la stabilité de la région, la crise timoraise a révélé à quel point il est difficile pour l'Association de distinguer les questions régionales des questions domestiques. Les forces transnationales ont des répercussions sur la stabilité de l'Asie du Sud-Est et il est dans les intérêts de ces pays de disposer d'un droit de regard régional. Par conséquent, les nouvelles compétences de l'ASEAN en matière d'ingérence humanitaire sont le résultat de la détermination de ses membres à restreindre la capacité d'intervention des acteurs internationaux en Asie du Sud-Est.

Alors que la crise du Cambodge de 1979 a amené l'ASEAN à défendre le principe de non-ingérence et empêcher qu'une intervention soit justifiée par la violation des Droits de l'homme, la position collective de l'Association sur les questions humanitaires s'est modifiée suite à la crise du Timor-Oriental. Cette crise a confirmé que la structure du système international n'est plus celle de la Guerre froide. L'Asie du Sud-Est n'est pas immunisée contre une intervention humanitaire décidée par des acteurs extérieurs. Cette vulnérabilité a amené les pays membres à reconsidérer leur doctrine de non-ingérence, particulièrement auprès des membres aux institutions étatiques faibles, soit le Cambodge et la Birmanie. Si les conditions humanitaires de ces pays minent la crédibilité de l'organisation et que celle-ci souhaite prévenir une ingérence humanitaire imposée par des acteurs extérieurs, alors il est dans l'intérêt de l'ASEAN de considérer le devoir d'ingérence humanitaire. Néanmoins, même si l'aversion des pertes incite l'ASEAN à se doter de nouvelles compétences en matière d'ingérence humanitaire, le point de référence n'a pas pour autant été modifié; le principe de non-ingérence limite la marge de manœuvre pour traiter des questions humanitaires en Asie du Sud-Est et non l'inverse.

L'approche la plus commode pour l'Association fut de considérer les questions humanitaires en les intégrant au principe d'interactions accrues. Cependant, le manque de consensus empêche l'interaction accrue de modifier l'interaction des États et d'en faire une norme régionale. Conséquemment, l'ingérence humanitaire est confinée à la diplomatie préventive.

Une politique préventive humanitaire serait une évolution d'importance dans le type d'assistance exercée en Asie du Sud-Est car elle favoriserait la responsabilité des gouvernements aux institutions étatiques faibles. En ce sens, la participation de pays sud-est asiatiques au rétablissement de l'ordre au Timor-Oriental a permis à ces pays d'acquérir une expérience sur la restructuration d'un État désagrégé. Bien que cette expérience ne se soit pas traduite par un développement institutionnel apparent, il semble que l'ASEAN soit en train de développer sa propre approche pour accroître la sécurité régionale.

La pertinence de cette étude de cas est d'avoir montré comment la crise timoraise a suscité une intervention consentie et comment celle-ci a influencé le développement institutionnel de l'ASEAN. En fait, la résolution de la crise humanitaire au Timor-Oriental a eu peu de répercussions directes dans son développement institutionnel. Ceci reflète les problèmes que posent l'intervention humanitaire en pratique et en théorie. La protection internationale des Droits de l'homme et le droit à l'autodétermination sont des sujets que les pays membres souhaitent éviter, vu le risque de conflits inter-étatiques.

Les répercussions institutionnelles de cette crise humanitaire ont principalement été collatérales. D'abord, l'absence de réaction des pays membres et des différentes agences de l'Association a montré la fragilité des mécanismes de coopération existants. La rapidité avec laquelle l'opération de maintien de l'ordre a été réalisée a révélé à quel point l'Asie du Sud-Est est vulnérable aux interventions des acteurs étrangers. Si l'ASEAN ne développe pas de meilleurs mécanismes régionaux, il est possible que certains pays utilisent l'APEC

pour justifier de nouvelles interventions. De plus, la crise timoraise a initié une réévaluation des normes de coopération. Depuis l'élargissement de son membership, le développement de la coopération régionale a été freiné par les régimes autoritaires sud-est asiatiques. Les difficultés qui se posent face à l'élaboration des conditions de l'*intervention consentie* montrent que la crise timoraise a été une contribution plutôt qu'un élément déclencheur. Enfin, la participation de certains pays sud-est asiatiques aux opérations de maintien de l'ordre de 1999 à 2002 a permis à ces gouvernements de bénéficier d'une référence pour stabiliser les États aux institutions faibles.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

L'ambition de ce mémoire, et l'objectif des chapitres qui le composent, est de démontrer comment les crises régionales ont constitué des occasions privilégiées pour le développement institutionnel de l'ASEAN. Une observation de la dynamique de la coopération régionale en temps de crise permet de comprendre comment les stratégies d'interactions ont une influence significative sur les contraintes et compétences de l'Association

L'importance des crises dans le développement de l'Association a été vérifiée à l'aide de trois outils d'analyses : les *moments critiques*, l'*aversion aux pertes* et la *dépendance au sentier*. Ces outils analytiques ont permis d'expliquer comment la nécessité de restreindre les pertes a des répercussions sur la dynamique institutionnelle de l'Association. Puisque les pays membres éprouvent de la difficulté à clarifier ce qui constitue un droit de regard collectif, les crises facilitent l'identification des enjeux et des intérêts communs malgré les inerties institutionnelles et des ambiguïtés des différentes logiques régionales. Les États cherchent d'abord à satisfaire leurs intérêts, la coopération régionale répond à leurs attentes car elle leur permet d'obtenir ou préserver plus de gains et d'influence que par des mesures unilatérales ou bilatérales.

Les trois études de cas ont permis d'observer comment une crise favorise des stratégies d'interactions qui permettent à une intervention consentie de se réaliser. De même, ces études ont fait la démonstration que le choix d'un point de référence pour évaluer les pertes et les gains possibles se situe primordialement au niveau du principe de non-ingérence. Les préférences des acteurs se construisent dans un contexte de compromis singulier qui s'effectue à travers une combinaison de trois variables : la coordination, la mobilisation, et l'intervention. L'observation de la manière dont les membres de l'ASEAN

résolvent leurs problèmes de coopération à travers ces trois variables révèle la dynamique des relations multilatérales. Les crises régionales n'ont pas toutes les mêmes répercussions dans le développement institutionnel de l'ASEAN puisque l'impact de ces variables diffère selon les conjonctures.

La crise cambodgienne a mis à l'épreuve les institutions de l'ASEAN. Les pays membres ont été contraints de définir leurs intérêts communs, de coopérer sur une question spécifique, de participer à la résolution de la crise et de faire respecter le droit de souveraineté du Cambodge contre une intervention unilatérale. Parallèlement, la capacité de l'ASEAN à défendre les intérêts collectifs a été renforcée par la crise. D'une part, le rétablissement du gouvernement cambodgien demandait une intervention collective afin de réduire les relations conflictuelles et promouvoir la coopération entre factions politiques cambodgiennes. D'autre part, les pays de la péninsule indochinoise ont fini par adopter l'*ASEAN way* et devenir des candidats potentiels de l'Association.

Bien que la crise financière asiatique n'a pas été résolue par l'ASEAN, de nouvelles institutions régionales ont tout de même été créées par la suite. L'élaboration de projets régionaux a favorisé de nouveaux objectifs communs qui facilitent la capacité de ralliement et la mise en disposition des ressources sur des problèmes économiques. Les nouvelles mesures de coopération économique ont amené un renforcement de l'*ASEAN way* tout en limitant les problèmes que posaient les négociations informelles ou la nécessité de consensus. Ainsi, le droit de regard collectif sur les questions économiques a été accru par le perfectionnement du système de surveillance régionale et un plus grand échange d'informations.

La crise du Timor-Oriental a eu peu de répercussions directes dans le développement institutionnel de l'ASEAN. L'absence de réaction des pays membres a montré la fragilité des mécanismes de coopération existants et a révélé la vulnérabilité de

l'Asie du Sud-Est aux interventions des acteurs étrangers. L'influence de cette crise dans la dynamique institutionnelle de l'ASEAN a été collatérale car la protection internationale des Droits de l'homme et le droit à l'autodétermination sont des questions que les pays membres ne peuvent actuellement résoudre à eux seuls. La participation de pays sud-est asiatiques aux opérations de maintien de l'ordre de 1999 à 2002 a eu deux répercussions. Premièrement, cette participation a témoigné de la solidarité régionale pour limiter l'ingérence extérieure. Deuxièmement, elle a permis à ces États de profiter d'une référence pour stabiliser les États aux institutions faibles. Comme les risques de conflit inter-étatique demeurent élevés en Asie du Sud-Est, cette crise a été une occasion de réévaluer le principe de non-intervention. Elle a permis de considérer si la diplomatie préventive pouvait être une composante de l'*ASEAN way*. Aussi, cette crise a indirectement amené les pays de l'ASEAN à reconnaître que seule une intervention multilatérale peut être légitime.

Afin d'analyser en profondeur les mécanismes responsables du développement institutionnel de l'ASEAN, cette étude comparative a examiné trois types de crises régionales. Cette stratégie de recherche a permis de limiter le problème que pose la sélection des cas étudiés en considérant les exceptions qui ont pu être sous-estimées. Puisque qu'une étude comparée doit avoir une méthode de contrôle qui permette de préciser dans quelle mesure les exceptions peuvent infirmer l'analyse, l'analyse du développement institutionnel en terme de contraintes et compétences a permis d'observer la variation des phénomènes et ainsi de vérifier l'applicabilité de l'hypothèse. En conséquence, ces considérations ont permis d'éviter que la logique de l'inférence se trouve minée par des problèmes de falsification.

Alors que dans chaque crise étudiée, différents événements extérieurs ont contribué à modifier les pertes et les gains des pays sud-est asiatiques, ceux-ci ne peuvent être tenus comme les éléments déterminants à la construction d'un intérêt commun en Asie du Sud-

Est. La contribution des acteurs internationaux dans le développement institutionnel de l'ASEAN se limite à avoir influencé l'avènement des trois crises et à avoir participé à leur résolution. Toute la portée des stratégies d'interactions entre les membres de l'ASEAN et les acteurs internationaux pourrait faire l'objet d'une étude spécifique.

L'analyse d'une crise en Asie du Sud-Est offre beaucoup d'explications sur les changements politiques de grande portée puisqu'une crise régionale incite les États à poursuivre des jeux coopératifs à sommes positives afin de restreindre les pertes. Ainsi, en analysant la crise des incendies forestiers de 1997-1998<sup>139</sup> ou la crise de l'espace maritime en mer de Chine méridionale de 1992, il est possible de concevoir l'évolution des relations entre les acteurs impliqués.

Les possibilités de nouvelles crises en Asie du Sud-Est demeurent nombreuses : désastres naturels et famines, non-respect de résultats électoraux, renversement de régimes politiques, nettoyage ethnique, guerres civiles, violations flagrantes des droits de l'homme, migrations massives de réfugiés ou antagonismes géopolitiques sur l'attribution de ressources énergétiques, tous ces exemples de crises domestiques peuvent avoir des répercussions régionales. Toutefois, la prospective est une science décevante; soit l'on prolonge les caractéristiques présentes, soit l'on envisage une perspective optimiste ou pessimiste. La façon d'éviter ce piège est de considérer quels enjeux politiques internes risquent d'avoir des répercussions sur les relations entre les acteurs régionaux.

La vague de démocratisation en Asie du Sud-Est risque d'avoir des répercussions considérables dans un avenir proche. Depuis la crise financière asiatique, la relation entre la population civile et le gouvernement s'est modifiée dans plusieurs pays. Afin de préserver

---

<sup>139</sup> Des feux de forêts en Indonésie avaient eu une telle ampleur que le smog produit a eu un effet transfrontalier de pollution. Un accord de l'ASEAN sur la pollution transfrontalière ainsi que des mesures de coopération sont les résultats institutionnels.

leur légitimité, certains régimes ont été contraints de se démocratiser en partie<sup>140</sup>. Or, les régimes autoritaires n'ont pas l'habitude de donner une partie de leur pouvoir à des organes politiques autonomes. Une séparation des pouvoirs et une plus grande participation de la société civile au processus de décision politique devrait renforcer l'État de droit et réduire l'influence de l'élitisme et d'actions informelles dans l'élaboration de politiques et la poursuite des intérêts nationaux. Si la consolidation des sociétés de droits en Asie du Sud-Est risque de remettre en question l'argument pluraliste<sup>141</sup> sur les Droits de l'homme et que la possibilité d'une intervention humanitaire est déterminée par les intérêts politiques domestiques, alors il est probable que la question du respect des Droits de l'homme pourra devenir une question régionale en Asie du Sud-Est. Dans l'ensemble, la vague de démocratisation sud-est asiatique risque d'accentuer les divisions entre les démocraties émergentes et les États autoritaires.

Un autre enjeu de politique interne qui risque d'avoir des répercussions régionales est la question de la lutte contre le terrorisme. Plusieurs facteurs font de l'Asie du Sud-Est un nouveau centre d'activités pour les groupes terroristes internationaux : la présence d'environ 240 millions de musulmans, les difficultés des démocraties émergentes à intégrer la dimension religieuse, les tensions entre les sociétés multiethniques, le manque de légitimité de certains gouvernements ou le manque d'efficacité des autorités publiques à assurer la sécurité des citoyens. Avant les événements du 11 septembre 2001, l'islamisme radical constituait une menace localisée; les conflits entre des groupes radicaux et les autorités étatiques prenaient une dimension régionale que si les différences religieuses

---

<sup>140</sup> L'Indonésie, les Philippines, la Thaïlande et le Cambodge peuvent être considérés comme étant non électoralistes. La Malaisie et Singapour sont des sociétés partiellement démocratiques, bien que certaines libertés politiques soient restreintes, ces pays possèdent des systèmes électoraux. Le Vietnam et le Laos sont des régimes socialistes autoritaires, le Brunei est un régime monarchique et la Birmanie est sous une gouvernance militaire.

<sup>141</sup> Que ces droits soient construits selon les contextes culturels et de ce fait, les questions humanitaires doivent demeurer des questions étatiques.

animaient des revendications territoriales, ce qui était rarement le cas. Les attentats de Bali en 2002 ont révélé l'émergence des groupes terroristes transnationaux en Asie du Sud-Est et le développement d'alliances entre les groupes jihadistes locaux et internationaux.

Comme les attentats islamistes risquent d'être le résultat de liens entre les sources domestiques et extérieures du terrorisme, la perception de la menace du terrorisme et sa portée ont modifié les priorités politiques des pays sud-est asiatiques. Pour priver les groupes terroristes de ressources, les pays doivent accroître leur coopération et faciliter leurs échanges d'informations bilatéralement, régionalement et internationalement. Les déclarations des membres de l'ASEAN sur la lutte contre le terrorisme témoignent d'une volonté de considérer les efforts collectifs contre le terrorisme sous la perspective du droit international. Ainsi, les pays membres préfèrent que les actions collectives contre le terrorisme se basent sur la charte de l'ONU et le Traité d'Amitié et de Coopération.

Or, la guerre contre le terrorisme amène la politique extérieure américaine à exercer plus de pressions sur les pays du sud-est asiatiques mais aussi à offrir une assistance pour démanteler les groupes opérationnels. Les répercussions à long terme de l'ingérence américaine sur les principes de non-intervention et d'égalité en droit entre les États souverains demeurent incertaines. Il est probable que dans un avenir proche cela suscite le mécontentement des pays sud-est asiatiques ou de leur population.

La thèse avancée dans ce mémoire a permis d'assembler une multiplicité d'éléments pour reconstituer la réalité des faits. En utilisant une approche comparative, cette analyse a démontré comment les mécanismes de développement institutionnel de l'ASEAN se confondent aux mécanismes de minimisation des pertes des acteurs.

## BIBLIOGRAPHIE

Acharya, Amitav. 2002. « Redefining the Dilemmas of Humanitarian Intervention ». *Australian Journal of International Affairs*, 56 (no 3): 373-381.

———. 2003. *Regionalism and Multilateralism : Essays on Cooperative Security in the Asia-Pacific*. 2<sup>e</sup> édition. Singapore : Eastern University Press.

Amer, Ramses, Saravanamuttu, Johan et Wallensteen, Peter. 1996. *The Cambodian conflict 1979-1991: from intervention to resolution*. Penang: Sinaran bros sdn. Berhad.

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). « ASEAN Summits ». En ligne. <http://www.ascansec.org/4933.htm> (page consultée le 18 septembre 2004).

Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). « Basic Documents ». En ligne. <http://www.ascansec.org/145.htm> (page consultée le 18 septembre 2004).

Azis, Iwan. 2000. « Do we know the real causes of the Asian Crisis ? ». Dans Herman, Barry, dir. 2000. *Global Financial Turmoil and Reform : A United Nations Perspective*. New York: United Nations University Press, 74-92.

Boisseau du Rocher, Sophie. « Crises et réformes de l'État : l'ASEAN impuissante ». *Problèmes Économiques* (no 2.772) : 14 août 2002 : 24-28.

Bowles, Paul. 1997. « ASEAN, AFTA and the “new regionalism” ». *Pacific Affairs* 70 (no 2): 219-234.

Brown, Macallister et Zasloff, Joseph J. 1998. *Cambodia confounds the peacemakers 1979-1998*. Ithaca: Cornell university press.

Buergenthal, Thomas. 1991. *La protection internationale des droits de l'homme*. Kahl; Strasbourg; Arlington: Engel.

Burnside, Craig, Martin Eichenbaum et Sergio Rebello. 2001a. « Hedging and financial fragility in fixed exchange rate regimes ». *European Economic Review* 45, 1151-1194.

———. 2001b. « Prospective Deficits and the Asian Currency Crisis ». *Journal of Political Economy*, 109 (no 1): 1155-1197.

Chang, Roberto et Andres Velasco. 1999. « Liquidity Crises in Emerging Markets: Theory and Policy ». *NBER Working Paper* 7272: 4-17.

Cole, Harold et Timothy Kehoe. 2000. « Self-Fulfilling Debt Crisis ». *Review of Economic Studies* 67 (no 1): 91-116.

Corsetti, Giancarlo, Paolo Pesenti et Nouriel Roubini. 1999a. « What Caused the Asian Currency and Financial Crisis? ». *Japan and the World Economy*, 11 (no 3): 305-373.

- . 1999b. « Paper Tigers?: A Model of the Asian Crisis ». *European Economic Review* 43, 1211-1236.
- Denoon, David B.H. et Evelyn Colbert. 1999. « Challenges for the Association of Southeast Asian Nations ». *Pacific Affairs* 71 (no 4): 505-523.
- Dixit, Avinash et Susan Skeath. 1999. *Games of Strategy*. New York: W.W. Norton & Company.
- Dougherty James E. et Robert L. Pfaltzgraff, Jr. 1990. *Contending Theories of International Relations*. New York: Harper & Row, 489-490, 492.
- Échaudemaison, C.D, dir. 2003. *Dictionnaire d'Économie et de Sciences Sociales*. Paris : Nathan, 121-123.
- Evans Graham et Jeffrey Newnham. 1998. *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books, 231-233.
- Feldstein, Martin. 1998. « Refocusing the IMF ». *Foreign Affairs* 77 (2): 20-33.
- Gilpin, Robert. 2001. *Global Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Goodin, Robert. 1996. « Institutions and Their Design ». Dans Robert Goodin, dir., *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Haacke, Jürgen. 1999. « the concept Of flexible Engagement and the Practice of Enhanced Interaction: Intramural Challenges to the “ASEAN Way” ». *Pacific Review* 12 (no 4): 583.
- Haggard, Stephan. 2000. *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Herman, Barry, dir. 2000. *Global Financial Turmoil and Reform : A United Nations Perspective*. New York: United Nations University Press.
- Hopmann, P. Terrence. 1996. *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Huxley, Tim. 2002. « Disintegrating Indonesia?: Implications for Regional Security ». *Adelphi Paper* 349, London : International Institute for Strategic Studies (IISS).
- Ignatieff, Michael. 2003. « State failure ad nation-building ». Dans Holzgrefe, J.L. et Keohane, Robert O., dir. 2003. *Humanitarian Intervention : Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge : Cambridge University Press, 299-321.
- International Money Fund (IMF). 2004. *World Economic Outlook*. Washington: IMF.

Jane Jenson et Mamoudou Gazibo. 2004. *Introduction à la politique comparée*. Montréal : les Presses de l'Université de Montréal, 189-216.

Janice R. Stein. 1992. « International Cooperation and Loss Avoidance: Framing the Problem ». *International Journal* 47 (no 1) 1992: 202-234.

Kahneman, Daniel et Amos Tversky. 1979. « Prospect Theory: An Analysis of Decisions Under Risk ». *Econometrica* 47 (no 2) 1979: 263-292.

Katznelson, Ira. 1997. « Structure and Configuration in Comparative Politics ». Dans Mark Lichbach, Irving et Zuckerman, Alan S., dir. 1997. *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 81-112.

Keen, David. 1998. « The Economic Functions of Violence in Civil Wars ». *Adelphi Paper* 320, London : International Institute for Strategic Studies (IISS).

Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony*. New Jersey: Princeton University Press.

Klintworth, Gary. 1989. *Vietnam's Intervention in Cambodia in International Law*. Canberra: Australian Government Publishing Group.

Krugman, Paul. 1979. « A model of balance-of-payments crises ». *Journal of Money Credit and Banking* 11: 311-325.

———. 1994. « The Myth of Asia's Miracle ». *Foreign Affairs* 73 (no 66) : 62-78.

Lee, Chyungly. 1999. « Impact of the East Asian Financial Crisis on the Asia-Pacific Regional Order; A Geo-economic Perspective ». *Issues & Studies* 35 (no 4): 109-132.

Leifer, Michael. 1989. *ASEAN and the Security of Southeast Asia*. London: Routledge.

———. 1995. *Dictionary of the modern politics of South-East Asia*. London ; Routledge.

Leinbach Thomas et John Bowen. 2000. *Southeast Asia : diversity and development*, New Jersey: Prentice Hall.

MacFarlane, S. Neil. 2002. « Intervention in Contemporary World Politics ». *Adelphi Papers* 350, London : International Institute for Strategic Studies (IISS).

Masson, Paul. 1999a. « Contagion in macroeconomic models with multiple equilibria ». *Journal of International Money and Finance* 18 (no 4): 587-602.

———. 1999b. « Contagion: monsoonal effects, spillovers and causes and jumps between multiple equilibria ». Dans Agénor, Pierre-Richard, Marcus Miller, David Vines et Axel Weber, dir 1999. *The Asian Financial Crisis: Causes, Contagion and Consequences*. Cambridge: Cambridge University Press, 265-284.

Martin, Ian. 2001. *Self-determination in East-Timor : the United Nations, the Ballots, and International Intervention*. Boulder; Colorado : Lyne Rienner.

Narine, Shaun. 2002. *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*. Boulder; Colorado : Lyne Rienner.

———. 2002. « Asean and the Aftermath: The Consequences of the East Asian Economic Crisis ». *Global Governance* 8 (no 2):179-194.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Organisation des Nations Unies (ONU). «Charte des Nations Unies ». En ligne. <http://www.un.org/french/aboutun/charte/> (page consultée le 4 mai 2004).

Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE). *OCDE Outlook*. Paris: OCDE.

Palmujoki, Eero. 2001. *Regionalism and Globalism in Southeast Asia*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Pierson, Paul. 2000a. « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics ». *American Political Science Review* 94 (no 2) : 251-267.

———. 2000b. « Not just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes ». *Studies in American Political Development*, 14 spring (no 1) : 72-92.

Radelet, Steven et Jeffrey Sachs. 1998. « the East Asian financial crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects ». *Brookings Papers on Economics Activity* 28 (no 1): 1-74.

Regaud, Nicolas. 1992. *Le Cambodge dans la tourmente*. Paris : L'Harmattan : fondation pour les études de défense nationale.

Sachs, Jeffrey D. et Wing Thye Woo. 2000. « Understanding the Asian Financial Crisis ». Dans Sachs, Jeffrey D., Wing Thye Woo et Klaus Schwab, dir. 2000. *The Asian Financial Crisis: Lessons for a Resilient Asia*. Cambridge Massachusetts : MIT press, 3-43.

Soesastro, Hadi. 1999. « ASEAN during the crisis ». Dans Arndt, H.W. et Hal Hill, dir. *Southeast Asia's economic Crisis: Origins, Lessons, and the Way Forward*. New York: St. Martin's Press, 158-169.

Starkey, Brigit, Boyer, Mark A. et Wilkenfeld, Jonathan. 1999. *Negotiating in a complex world*. New York: Rowman & Littlefield publishers.

Tanter, Richard. 2001. « East Timor and the Crisis of Indonesian Intelligence State ». Dans Tanter, Richard, Selden, Mark et Shalom, Stephen R., dir. 2001. *Bitter Flowers, Sweet Flowers : East Timor, Indonesia, and the World Community*. Lanham, MD : Rowman & Littlefield Publishers, 189-207.

Thelen, Kathleen et Sven Steinmo, dir. 1992. « Historical Institutionalism in Comparative Politics ». Dans *Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-32

Thelen, Kathleen. 1999. « Historical Institutionalism and Comparative Politics ». *Annual Review of Political Science*, 2: 369-404.

Van Klinken, Gerry. 2001. « Big States and Little Independence Movements ». Dans Tanter, Richard, Selden, Mark et Shalom, Stephen R., dir. 2001. *Bitter Flowers, Sweet Flowers : East Timor, Indonesia, and the World Community*. Lanham, MD : Rowman & Littlefield Publishers, 209-228.

Viotti Paul R. et Mark V. Kauppi. 1999. *International relations theory : Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. Boston: Allyn & Bacon, 474.

Wainwright E. 2003. « Power, Rules and Arguments: New Approaches to Humanitarian Intervention ». *Australian Journal of International Affairs*, 57 (no 3): 499-512.

Weatherbee, Donald E., dir. 1985. *Southeast Asia divided*. London: Westview press

Wheeler, Nicholas J. 2002. *Saving Strangers : Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford : Oxford University Press.

Yang Wenyan. 2000. « Introduction-Asia ». Dans Herman, Barry, dir. 2000. *Global Financial Turmoil and Reform : A United Nations Perspective*. New York: United Nations University Press, 45-48.

Zartman, William J. et Berman, Maureen R. 1982. *The Practical Negotiator*. New Haven: Yale University Press.

**Tableau 1**  
**Effets des crises régionales sur la dynamique institutionnelle de l'ASEAN**

		<b>Crise de sécurité du Cambodge</b>	<b>Crise financière asiatique</b>	<b>Crise humanitaire du Timor-oriental</b>
<b>composantes d'une intervention consentie</b>	<b>Coordination</b>	Position commune sur le retrait des forces vietnamiennes, l'approche stratégique de l'ASEAN pour résoudre la crise est d'accroître les coûts des enjeux pour Hanoi et d'augmenter les avantages d'une solution qui sert les intérêts communs	Sommets régionaux tenus pour mettre de l'avant des projets de coopération économique, l'absence de mécanismes de coopération formels suscite la reconduction du multilatéralisme régional, la réévaluation de l'Association favorise la création de mesures pour regagner la confiance des investisseurs et protéger les économies de la région des chocs communs	La divergence des intérêts et le manque de consensus empêchent cette crise de devenir une question régionale, la crise révèle que les institutions de l'ASEAN sont inopérantes sans l'appui des États membres, faute de réaction de l'ASEAN la coordination de l'intervention se réalise au sommet de l'APEC
	<b>Mobilisation</b>	Les pays de l'ASEAN soutiennent leurs position commune à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité de l'ONU, participent aux conférences internationales sur le Cambodge et intensifient leur coopération militaire	Prospection de projets pour limiter la fragilité financière et accroître la coopération économique	Un fond de 107 millions de dollars est financé par le Japon, le Portugal et la Suisse pour compenser les pays participants aux opérations humanitaires au Timor, la participation de pays sud-est asiatiques a révélé le besoin de légitimer l'opération et d'établir une responsabilité régionale
	<b>Intervention</b>	Inclusion des intérêts vietnamiens au Cambodge dans l'élaboration d'une solution à la crise, médiation des factions cambodgiennes lors des Jakarta Informal Meeting, ingérence de l'ASEAN dans les affaires intérieures du Cambodge afin de concilier les factions cambodgiennes et reconstituer un gouvernement légitime	Mesures pour limiter les effets négatifs de la négociation informelle et la nécessité de consensus, perfectionnement de l'ASEAN way afin de faciliter le droit de regard collectif	Aucune procédure administrative n'est créée suite à la crise bien qu'elle ait incité un réexamen du principe de non-ingérence et que la participation de pays sud-est asiatiques a servi de référence pour stabiliser les États aux institutions faibles

<b>évolution institutionnelle</b>	<b>Compétences régionales</b>	L'ASEAN réaffirme son mandat en Asie du Sud-Est	La vision de l'ASEAN 2020 devient une référence pour intensifier la coopération et faire progresser les intérêts communs de la région, projets d'intégration économique (AFTA) et financière (AIA), le système de surveillance régionale est renforcé et facilite l'échange d'informations sur les politiques économiques, les procédures formelles facilitent la coopération économique	Collaboration de l'ASEAN avec l'ONU dans le domaine de mission humanitaire afin d'accroître la sécurité régionale
	<b>Contraintes régionales</b>	Capacité de maintenir une position commune tout au long de la crise, l'ASEAN way facilite la résolution de la crise et devient l'approche primordiale de coopération dans la région, les pays de la péninsule indochinoise deviennent par la suite des membres de l'Association	Les procédures formelles de l'ASEAN imposent plus d'obligations à ses membres, restrictions sur l'exclusivité des compétences économiques des États et une obligation de transparence sur les conjonctures économiques, les projets d'intégration économique (AFTA) et financière (AIA) comportent des engagements concrets avec des échéances fermes	Développement d'une diplomatie préventive pour inciter les pays membres aux institutions faibles ou au bilan humanitaire déplorable à prendre leurs responsabilités étatiques

**Tableau 2.1:**  
**Compétences de l'ASEAN**

Conférence de Bangkok (1967 août)  
Déclaration de Bangkok

Déclaration de Kuala Lumpur (27 novembre 1971).  
ZOPFAN

Sommet Bali (23-24 février 1976)  
Traité d'Amitié et Coopération (TAC)  
Déclaration de Concorde

Sommet de Kuala Lumpur (4-5 août 1977)

Sommet de Manille (14-15 décembre 1987)  
Déclaration de Manille  
Protocole d'amendement du Traité d'Amitié et Coopération

Sommet de Singapour (27-29 décembre 1992)  
Déclaration de Singapour  
AFTA (ASEAN Free Trade Area)  
Protocole sur l'accroissement de la coopération économique

Sommet de Bangkok (14-15 décembre 1995)  
Déclaration de Bangkok  
Projet d'entente de coopération sur les droits de propriété intellectuelle  
Protocole pour l'admission du Vietnam au Projet d'accroissement de la coopération économique  
Protocole d'amendement sur le Projet d'accroissement de la coopération économique  
Protocole d'amendement à l'Entente sur les échanges commerciaux  
Protocole pour l'admission du Vietnam à l'Entente des tarifs préférentiels de l'AFTA  
Protocole d'amendement à l'Entente des tarifs préférentiels de l'AFTA  
Protocole d'amendement à l'Entente de coopération sur l'énergie  
Traité de la zone exemptée d'armes nucléaires d'Asie du Sud-Est.

Sommet de Hanoi (15-16 décembre 1998) = 6<sup>e</sup> Sommet des Chefs d'États  
Déclaration de Hanoi  
Plan d'action de Hanoi  
Projet d'entente pour améliorer l'échange de biens  
Projet d'entente sur les arrangements de reconnaissance mutuelle  
Protocole pour mettre en application le projet d'entente sur les échanges de services  
Second protocole du Traité d'Amitié et Coopération.

Sommet de Bandar Seri Begawan (5-6 novembre 2001) = 7<sup>e</sup> Sommet des Chefs d'États  
Déclaration de l'ASEAN sur le SIDA / VIH  
Déclaration sur l'action conjointe pour contrer le terrorisme

Sommet de Phon Penh (4-5 décembre 2002) = 8<sup>e</sup> Sommet des Chefs d'États  
Déclaration conjointe de l'ASEAN et du Japon sur un partenariat économique  
Déclaration conjointe de l'ASEAN et de la Chine sur les questions de sécurité non-traditionnelles  
Déclaration de la conduite des parties dans la mer de Chine Méridionale  
Déclaration sur le terrorisme  
Projet d'entente sur la coopération économique entre l'ASEAN et la Chine  
Entente de l'ASEAN sur le tourisme

Sommet de Bali ( 7-8 octobre 2003) = 9e Sommet des Chefs d'États

Déclaration de l'ASEAN Concorde II  
Prolongement du Traité d'Amité et de Coopération avec l'Inde  
Feuille de route pour l'accession l'Inde au Traité d'Amité et de Coopération  
Déclaration conjointe de l'ASEAN et de l'Inde sur la lutte au terrorisme international  
Déclaration conjointe de l'ASEAN et de la Chine pour le développemet de la paix et de la prospérité  
Prolongement du Traité d'Amité et de Coopération avec la Chine  
Feuille de route pour l'accession de la Chine au Traité d'Amité et de Coopération  
Déclaration conjointe sur la promotion de la coopération tripartite entre la Chine, le Japon et la Corée  
Recommandations sur une force d'intervention spécialisé pour l'intégration économique des pays de l'ASEAN  
Projet d'entente sur la coopération économique entre l'Inde et l'ASEAN  
Projet d'entente sur la coopération économique entre le Japon et l'ASEAN  
Protocole d'amendement au projet d'entente sur la coopération économique entre l'ASEAN et la Chine

Sommet de Vientiane ( 29-30 novembre 2004) = 10e Sommet des Chefs d'États

Partenariat entre l'ASEAN et l'Inde pour la Paix, le Progrès et la Prospérité  
Plan d'action pour appliquer le Partenariat pour la Paix, le Progrès et la Prospérité  
Plan d'action pour l'ASCC (ASEAN Socio-Cultural Community)  
Plan d'action pour la communauté de sécurité de l'ASEAN  
Plan d'action de la déclaration de l'ASEAN et la Chine pour un partenariat sur la paix et la prospérité  
Déclaration conjointe de l'ASEAN et du Japon sur la coopération pour lutter contre le terrorisme international  
Déclaration conjointe de l'ASEAN et de la Corée du Sud  
Déclaration conjointe de l'ASEAN, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sur l'accroissement de la coopération  
Déclaration de l'ASEAN contre le trafic des personnes, particulièrement les femmes et les enfants  
Prolongement du Traité d'Amité et de Coopération avec la Russie  
Feuille de route pour l'accession de la Russie au Traité d'Amité et de Coopération  
Prolongement du Traité d'Amité et de Coopération avec la Corée du Sud  
Feuille de route pour l'accession de la Corée du Sud au Traité d'Amité et de Coopération  
Mémorandum sur la coopération dans les transports entre l'ASEAN et la Chine  
Ententes sur les mécanismes de règlement de disputes  
Entente sur le projet de coopération économique entre l'ASEAN et la Chine  
Entente sur le projet d'intégration des priorités sectorielles

Conférence informelle de Jakarta (30 novembre 1996)

Conférence informelle de Kuala Lumpur (14-16 décembre 1997)

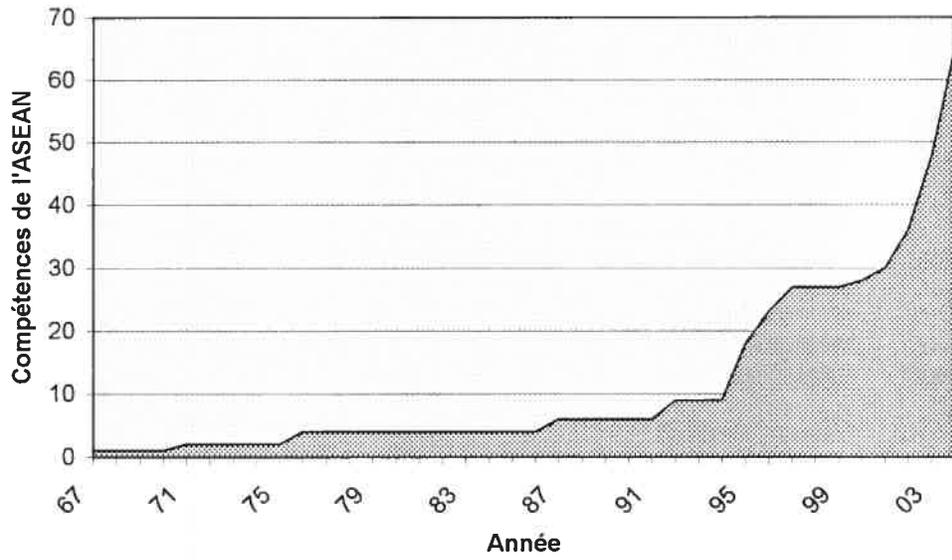
Vision de l'ASEAN 2020  
Protocole pour mettre en place les engagements initiaux sur le projet d'ententes sur le secteur des services  
Mémorandum sur la mise en place de la Fondation de l'ASEAN  
Promotion des programmes de l'ASEAN dans les pays Sud-Est asiatiques

Conférence informelle de Manille (27-28 novembre 1999)

Conférence informelle de Singapour (22-25 novembre 2000)

Protocole concernant les listes d'exclusions des tarifs préférentiels de l'AFTA

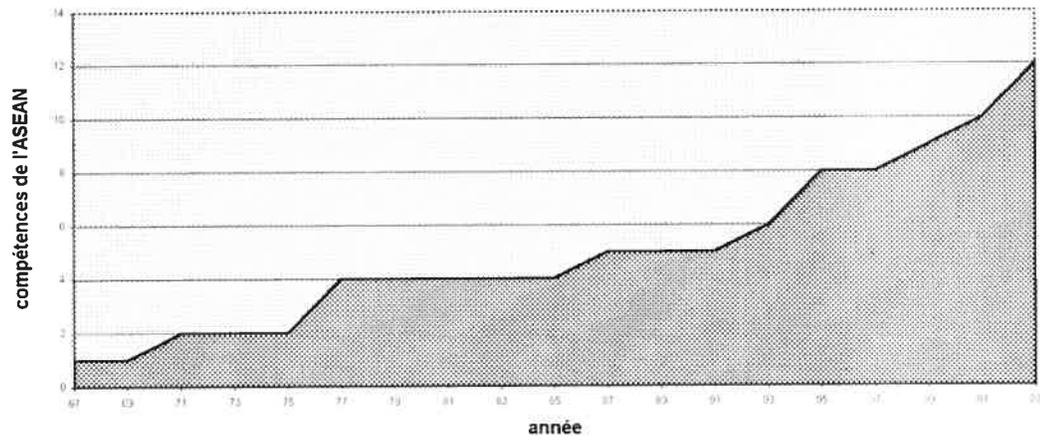
**Graphique 2.1**  
**Relations entre les compétences de l'ASEAN**  
**et le crises régionales**



**Tableau 2.2**  
**Compétences fondamentales de l'ASEAN**

1967	Déclaration de Bangkok
1971	ZOPFAN
1976	Déclaration de Concorde
1976	Traité d'Amitié et Coopération (TAC)
1987	Protocole d'amendement du Traité d'Amitié et Coopération
1992	AFTA (ASEAN Free Trade Area)
1995	Traité de la zone exemptée d'armes nucléaires d'Asie du Sud-Est.
1995	Protocole d'amendement sur le Projet d'accroissement de la coopération économique
1997	Vision de l'ASEAN 2020
1998	Plan d'action de Hanoi
1998	Second protocole du Traité Amitié et Coopération.
2002	Déclaration de la conduite des parties dans la mer de Chine Méridionale
2003	Déclaration de l'ASEAN Concorde II

**Graphique 2.2**  
**Relations entre les compétences fondamentales de l'ASEAN**  
**et les crises régionales**



**Tableau 3**  
**Chronologie de la crise cambodgienne**

Septembre 1977	Les Khmers rouges lancent une série d'attaques frontalières en territoires vietnamiens afin d'y contester la démarcation.
Décembre 1977	Les relations diplomatiques entre Phnom Penh et Hanoi sont rompues.
3 novembre 1978	Hanoi signe un traité d'amitié et de paix avec Moscou qui stipule que si un des deux pays était menacé ou attaqué, les deux pays se consulteraient.
25 décembre 1978	Les forces vietnamiennes envahissent le Cambodge.
7 janvier 1978	Le régime Khmer rouge est renversé; la République populaire du Kampuchéa est mise en place.
12-13 janvier 1979	Rencontre ministérielle de l'ASEAN à Bangkok le, une déclaration commune déplore les événements et exige le retrait des forces vietnamiennes.
Septembre 1979	L'Assemblée Générale de l'ONU reconnaît que le gouvernement du Kampuchéa Démocratique est le représentant légitime du Cambodge.
14 novembre 1979	L'Assemblée Générale de l'ONU adopte la résolution 34/22 qui exige le retrait des forces étrangères du Cambodge.
13 juillet 1981	La Conférence Internationale du Cambodge a lieu à New York et accueille 79 pays et 13 observateurs. Le Vietnam, le Cambodge, le Laos et l'URSS boycottent cette conférence.
22 juin 1982	L'accord de Kuala Lumpur confirme la formation du GCKD présidé par le prince Sihanouk et qui réunit les principales factions politiques cambodgiennes : le FNLPK, le FUNCINPEC et les Khmers rouges.
17 mars 1986	À Beijing, le GCKD présente un plan de paix en huit points pour résoudre le conflit cambodgien.
28 juillet 1986	Mikhaïl Gorbatchev annonce une nouvelle approche de la politique extérieure soviétique, moins généreuse envers les projets militaires de ses alliés communistes.
Avril 1989	Hanoi déclare que l'ensemble des unités militaires vietnamiennes se retireront de façon inconditionnelle du Cambodge dès septembre 1989. Cette déclaration déclenche la Conférence internationale du Cambodge à Paris.
15-18 mai 1989	Rapprochement entre l'URSS et la République Populaire de Chine lors de la visite officielle de Mikhaïl Gorbatchev à Beijing. La rivalité d'influence de ces deux pays dans la péninsule indochinoise prend fin.
30 juillet 1989	La Conférence de Paris sur le Cambodge débute. Elle réunit les quatre factions cambodgiennes ainsi que dix-neuf pays.
24 novembre 1989	Le gouvernement australien présente le Plan Evans qui propose de confier à l'ONU la charge de l'administration intermédiaire du Cambodge jusqu'à la tenue d'élections.

15 janvier 1990	Début des consultations des cinq membres permanents du Conseil de sécurité pour parvenir à une entente sur un plan pour régler la situation cambodgienne.
27 août 1990	La sixième consultation des membres permanents sur la question cambodgienne mène à une entente sur plan de règlement politique, « le Plan d'août », qui confère un rôle majeur à l'ONU.
15 octobre 1990	L'Assemblée générale des Nations Unies approuve le Plan d'Août; le siège du Cambodge à l'ONU devient temporairement vacant.
23 octobre 1991	La Conférence internationale du Cambodge de Paris permet la signature d'un traité international de paix sur Cambodge. Ce règlement politique met fin à la troisième guerre d'Indochine.
23-28 mai 1993	Le scrutin électoral est tenu.
15 juin 1993	Entrée en fonction de l'Assemblée constituante.
24 septembre 1993	L'Assemblée constituante promulgue une nouvelle constitution qui rétablit la monarchie constitutionnelle avec Norodom Sihanouk comme roi et l'Assemblée constituante se transforme en Assemblée législative.

**Tableau 4.1**  
**Mouvements des taux de change de pays sud-est asiatiques**  
**de juin 1997 à mars 1998 (en pourcentage)**

		<i>dollar</i>	<i>yen</i>
Indonésie	<i>rupiah</i>	-73,9	-70,6
Malaisie	<i>ringgit</i>	-32,3	-23,5
Philippines	<i>peso philipin</i>	-31	-22,1
Singapour	<i>dollar de Singapour</i>	-11,9	-0,5
Thaïlande	<i>baht</i>	-37,5	-29,4

source: IMF Outlook

**Tableau 4.2**  
**Taux de croissance de pays sud-est asiatiques**

	1970-1996	1997	1998
Indonésie	6,8	6,8	-15,5
Malaisie	7,4	7,4	-4,7
Philippines	3,6	3,6	-0,5
Singapour	8,2	7,5	0
Thaïlande	7,5	7,5	-7

source: OCDE Outlook