



Intégration, désintégration : à la recherche du sens d'un rapprochement régional

Jacques Ténier



1. Intégration et régional, le sens des mots
2. La régionalisation du monde : géographie et pluralité
3. Le rapprochement régional, une anthropologie alternative
4. La désintégration ou la réversibilité du mouvement d'intégration
5. De l'intercompréhension régionale à la compréhension interrégionale

CEFIR Working Paper No 1: décembre 2016

Introduction

En 2016, le peuple britannique a voté en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, inversant ainsi un cycle d'élargissements de cet espace organisé, de plus de quarante ans. A ce jour, nul ne sait les conditions dans lesquelles le retrait se fera, ni à quel point l'ancien Etat membre demeurera politiquement et économiquement intégré avec ses voisins. Après le refus en 2005 des peuples français et néerlandais d'approfondir l'intégration qui leur était proposée, la défection britannique semble amorcer un mouvement de désintégration de l'espace régional progressivement constitué. Encore faut-il s'entendre sur le sens des mots, intégration, désintégration, régional. Or, il apparaît qu'ils sont souvent employés pour décrire des réalités ou des ambitions différentes. Alors que les plaques politiques et économiques du monde se déplacent vigoureusement, un détour par l'histoire, par la géographie et par une anthropologie politique, est nécessaire pour approcher les enjeux de la régionalisation, non seulement en Europe mais aussi dans les autres espaces continentaux et maritimes.

1. Intégration et régional, le sens des mots

Les mots intégration et régional se sont imposés pour caractériser le rapprochement sans cesse plus étroit, depuis les années cinquante, des peuples européens et de leurs États et, par analogie, celui plus ou moins étroit de peuples et

d'États voisins sur d'autres continents¹. Mieux que le mot intégration, le mot rapprochement raconte une histoire d'ouverture et d'action commune, à rebours de siècles d'affrontements ou, au mieux, de coopération distante. Il décrit une dynamique et non un état de fait, il témoigne d'une volonté, voire d'un désir, d'être et d'agir ensemble, là où le mot intégration semble annoncer l'absorption des parties prenantes et leur digestion par un grand ensemble. La forme pronominale « se rapprocher » s'impose avec plus d'évidence, là où rôde la menace d'une intégration sans consentement : « intégrer² ».

Quant au qualificatif de l'intégration, dite « régionale », il ne va pas plus de soi. Il renvoie à la géographie, tant physique qu'humaine³. Il est source d'une confusion avec l'appellation des subdivisions géographiques ou politiques d'États constitués, ainsi les régions françaises ou italiennes. Pour le plus grand nombre, c'est bien ce qu'évoque le qualificatif régional. Le vocable « intégration régionale », s'il est compris par les experts, ne l'est pas spontanément par les peuples dont il est censé dire la communauté d'avenir. Ils penseront d'abord aux régions constitutives de l'État

¹ Les États signataires du traité de Rome se disent « déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ».

² Cf. Le Petit Robert 2017 : « *Faire entrer dans un ensemble en tant que partie intégrante* ».

³ Cf. op. Cité. Région : « *territoire relativement étendu possédant des caractères physiques et humains particuliers qui en font une unité distincte des régions voisines ou au sein d'un ensemble qui l'englobe* ».

et, une fois entrevu le plus vaste espace dont il s'agit, craindront de voir disparaître leurs spécificités, voire leur identité, dans le mouvement de l'intégration.

Le monde académique a fait sien le mot intégration, sans doute par révérence pour la construction européenne. Il n'est pas certain qu'il soit le plus heureux. Parler d'intégration régionale en Asie du Sud, là où plusieurs centaines de milliers de personnes perdirent la vie dans les affres de la désintégration des Indes britanniques, sonne comme une provocation. Les voisins de l'Inde l'entendent le plus souvent comme la menace d'une dissolution dans un sous-continent indien, d'identités nationales laborieusement acquises ou conservées. L'emploi par le traité de Dhaka en 1985 du mot coopération, au lieu et place du mot intégration, est éloquent⁴. De façon générale, parler de rapprochement régional, plutôt que d'intégration, rendrait mieux compte des mouvements engagés, dans la diversité de leurs ambitions et de leur vitesse, et garderait à distance le double fantasme de la disparition des États, voire des peuples, et de la constitution de blocs homogènes, promis, comme les nations jadis, à s'affronter à leur tour. L'Association pour la coopération régionale en Asie du Sud (SAARC en anglais) le dit nettement.

En Asie du Sud-Est, l'appellation association (ASEAN⁵ en anglais) adoptée en 1967, marquait une distance jalouse par rapport à la plus forte ambition d'intégration sur le continent européen, que traduisait la dénomination de

communauté. L'inaptitude à faire face ensemble à la crise financière des années 1997 et 1998 et la perspective d'un délitement de l'organisation ont conduit les États membres à penser leur avenir d'une façon plus étroite, jusqu'à revendiquer la formation de communautés politique, culturelle, économique et sociale, reprenant ainsi les termes de François Braudel pour diviser l'espace et le temps⁶.

L'appellation « régions du monde » ou « régions continentales » aurait le mérite de mettre en relief le caractère transnational des nouveaux ensembles, ainsi que la dimension de réciprocité de leur définition. Le rapprochement régional des peuples et des États ou la formation de régions du monde, seraient sans doute de meilleures dénominations du phénomène que nous tentons de décrire.

Le vocable « intégration régionale » s'étant toutefois à ce jour imposé, nous chercherons à le circonscrire et à saisir à quelles conditions il s'applique à des accords signés par des États voisins. *Integrare*, rendre complet : faire entrer dans un ensemble, dans un groupe plus vaste. *Intégration* : union étroite de plusieurs États d'un point de vue économique, politique. Faire entrer ou entrer de soi-même dans un ensemble. C'est bien ainsi que se sont constitués la plupart des territoires nationaux, par agrégations successives de parties, parfois volontaires, le plus souvent contraintes. Le mouvement suppose la formation d'un nouvel ensemble, auquel se rattachent des parties, d'une façon plus ou moins étroite.

⁴ Le traité de Dhaka donne naissance à l'Association pour la coopération régionale en Asie du Sud (SAARC en anglais).

⁵ Association des Nations du Sud-Est Asiatique.

⁶ Braudel. F, *Civilisation, matérielle, économie et capitalisme*, Vol 3 : Le temps du monde, Paris, Armand Colin, 1979.

Dès lors, nous ne devrions pas parler d'intégration, en l'absence d'une telle formation.

Le mot *coopération* paraît plus adéquat pour décrire des accords de travail en commun, spécialisé dans le commerce, la finance, les infrastructures ou tout autre domaine. Ainsi, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), tant de libre commerce que de libre investissement, se présente comme un accord parmi d'autres. Il répond à une logique de division internationale du travail, ici dans un cadre de proximité. Les partenaires poursuivent des objectifs propres de développement exogène (Mexique), de réduction des coûts (États-Unis) ou d'arrimage à la puissante économie du voisin (Canada). Ils ne fondent pas un ensemble nord-américain. Parler d'intégration régionale dans le cas de l'ALENA est donc abusif. Au mieux, peut-on constater une dynamique d'intégration, autant sinon plus, de fait que de droit, par l'intensité des échanges mais aussi par la force des mouvements de population et des réalités écologiques transfrontalières, l'eau, les rivières et les lacs, les pollutions, les déchets. Le discours commun qualifie hâtivement d'intégration ces accords sans ambition sociale et culturelle et sans organisation politique. Des territoires se voient ainsi intégrés commercialement, voire financièrement, sans que la région du monde qu'ils forment, puisse prétendre à l'autonomie de sa représentation et moins encore de sa volonté. Ce n'est pourtant qu'à cette condition que le mouvement d'intégration d'une région peut être considéré comme effectif au sens d'un principe actif de la formation d'un nouvel ensemble. L'ALENA a mieux que jamais

arrimé au centre étatsunien les périphéries canadienne et mexicaine qui réalisent avec lui les quatre-cinquièmes de leur commerce. L'Amérique du Nord se trouve intégrée commercialement par la satellisation des voisins des États-Unis mais elle ne constitue pas un espace en voie d'intégration dans la diversité des dimensions de la vie politique et sociale.

La force de la géographie peut toutefois être telle que des intégrations de fait débordent les cadres juridiques et confrontent les États membres aux réalités transfrontalières.

Le contre-exemple nord-américain met en lumière ce qui sépare des rapprochements régionaux délibérés et des intégrations constatées par l'imbrication des géographies physiques et humaines : les Grands lacs, le rio Grande, le golfe du Mexique, la satellisation commerciale des voisins des États-Unis et, en retour, l'hybridation croissante de leur population par les migrations du Sud. La distinction entre les intégrations *de jure* et *de facto* est pertinente dans la plupart des régions du monde et, plus encore, dans celles où les peuples préexistent de longue date aux États. Ainsi, l'Afrique de l'Ouest connaît-elle, par le mouvement des populations et par les circuits d'échanges, des dynamiques d'intégration régionale, que les frontières des États issus de la décolonisation n'ont que partiellement entravées. Les accords d'intégration monétaire (zone Franc), économique (UEMOA⁷) et politique (CEDEAO⁸) se sont superposés à de puissantes réalités

⁷ Union économique et monétaire ouest-africaine, traité de Dakar, 1994.

⁸ Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, traité d'Abuja, 1975.

humaines, faisant des États, à l'inverse de ceux de l'Europe de l'Ouest, des acteurs tardifs du mouvement de régionalisation.

Ces constats contrastés selon les régions du monde conduisent à poser quelques questions fondamentales : s'agit-il d'intégration lorsque seuls les marchandises et les investissements irriguent les territoires des États membres, alors que les frontières s'opposent toujours au libre mouvement de leurs ressortissants et singulièrement au déplacement des nationaux des États les plus pauvres comme des plus pauvres de tous les nationaux ? Lorsque les dimensions sociales, culturelles et politiques sont occultées, tant par les accords signés que par les pratiques des États membres ?

Une intégration unidimensionnelle ne répond pas au vocable d'intégration régionale qui saisit une région du monde dans la pluralité de la vie de ses habitants : s'agit-il d'intégration entre plusieurs États, en l'absence de réciprocité et en situation de domination par l'un d'entre eux ?

La régionalisation par intégration n'est pas un assujettissement qui reproduirait la très ancienne logique de l'empire. Or, de nombreuses régions du monde rencontrent cette difficulté parce que l'un des partenaires exerce une puissance sans égale avec celle de ses voisins. Si le poids lourd ne donne pas des gages de respect et ne convient pas de la nécessité d'un rééquilibrage régional de sa force, ses voisins n'auront d'autre alternative que de se soumettre ou de fuir. Outre l'Amérique du Nord, nous le constatons en Amérique du Sud avec le Brésil, en Afrique australe avec l'Afrique du Sud, en Asie du Sud avec l'Inde, en Asie centrale et dans le Caucase avec la Russie ou en mer de Chine du Sud avec la

République populaire de Chine. Nous l'entendons également dans l'Union européenne (UE) lorsque l'Allemagne impose l'austérité aux pays du Sud sans remédier à ses propres déséquilibres commerciaux, salariaux ou d'investissement.

Enfin, s'agit-il d'intégration régionale lorsqu'elle est subie, soit par les États soit par les populations ? Autrement dit, peut-on intégrer par la contrainte ou doit-on s'intégrer selon sa volonté ?

L'inspiration pluraliste du rapprochement régional, à rebours de l'exclusivité de l'empire ou de la nation, ne s'accommode pas de l'uniformisation par la contrainte. Le verbe intégrer ne devrait pas se voir rattacher de complément d'objet direct. Des peuples et des États font mouvement les uns vers les autres de façon pacifique, accommodant progressivement leurs manières de faire et faisant tomber, bien plus que des barrières douanières, des forteresses psychiques. Une intégration régionale n'a d'avenir que si elle prend son temps et si elle ne viole pas les peuples. La violence est à l'œuvre lorsque l'un intègre l'autre comme on le dévore ou lorsqu'une machine étatique décide de l'intégration régionale de son peuple contre la volonté de celui-ci.

On constate cette résistance à une intégration perçue comme une perte de liberté, de longue date, en Norvège comme en Suisse, dont les peuples préfèrent négocier une relation particulière, étroite mais néanmoins distante, avec le grand ensemble européen. Les peuples français et néerlandais n'en finissent pas de désavouer la confirmation par le traité de Lisbonne de décisions d'intégration renforcée qu'ils avaient rejetées par referendum. Quant au Royaume-Uni, au terme d'une campagne

électorale, sans inspiration pour les partisans du maintien dans l'UE et sans scrupule pour les partisans de la sortie, il amorce en 2016 un mouvement de désintégration, tant régionale que nationale, le désarrimage de l'ensemble européen produisant par secousse l'éloignement de l'Écosse et de l'Irlande du Nord. Preuve est ainsi donnée qu'une intégration n'est jamais acquise et qu'une fois en mouvement, les forces centrifuges connaissent une dynamique difficile à contenir.

Au terme de ces tentatives de définition, nous pouvons souligner la nécessité de tout d'abord distinguer le fait et le droit, la réalité d'une intégration régionale devant être décrite, avant même que lui soient imputées les pratiques des peuples et plus encore la volonté des États ; des indicateurs peuvent être proposés selon le domaine d'intégration étudié, la proportion du commerce ou des investissements réalisés au sein de la région, l'importance des infrastructures transfrontalières, l'intensité de la mobilité des travailleurs ou de l'installation de résidents d'autres États membres. Nous pouvons également souligner la nécessité de distinguer entre eux, les mouvements en cours dans les différentes régions du monde, en réservant l'appellation d'intégration à ceux qui voient la naissance d'un nouvel ensemble et en recourant au besoin aux notions de rapprochement régional ou de formation d'une région du monde pour tempérer ce que le mot *intégration* peut avoir de sommaire et parfois d'impropre.

2. La régionalisation du monde : géographie et pluralité

L'économie-monde chère à Immanuel Wallerstein et à Fernand Braudel peut aider à comprendre ce qu'est une région du monde, comme « *morceau de la planète économiquement autonome, capable pour l'essentiel de se suffire à lui-même et auquel ses liaisons et ses échanges intérieurs confèrent une certaine unité organique* »⁹. Débordant l'économie, la région-monde s'inscrit à la fois dans la géographie et dans le temps long, ses composantes partagent des mers et des fleuves et une histoire commune d'intenses rencontres, parfois pacifiques, le plus souvent hostiles. Une région continentale se manifeste parfois avec évidence si elle est bornée par des mers, de sable ou d'eau, ou par des reliefs, ainsi de l'Amérique du Nord ou de l'Afrique de l'Ouest. À l'inverse, les contours de l'Europe sont incertains. En Asie du Sud-Est, se rejoignent un monde d'archipels et une vaste péninsule. Les mers constituent des ensembles régionaux au long cours, par les flux de personnes et de marchandises qui les traversent : l'organisation de La Hanse le donna à voir en mer du Nord et en mer Baltique, les comptoirs génois et vénitiens en mer Noire, la diaspora chinoise en mer de Chine du Sud, la traite et les révoltes qu'elle suscita, dans la mer des Caraïbes. Économie, culture, société et politique se donnent sans doute mieux à voir ici dans leurs jeux maritimes entremêlés que dans les vastes espaces continentaux.

Les mouvements de régionalisation redonnent vigueur à la géographie au détriment de l'histoire politique. La force des réalités physiques et humaines inscrit le Mexique en Amérique du Nord et l'éloigne d'une Amérique latine rêvée,

⁹ Braudel. F, *op. cit.*, p. 12.

comprenant l'Amérique centrale et une Amérique du Sud, avec laquelle il réalise 2 % seulement de ses échanges. Ces mouvements appellent une pensée des carrefours et des intersections. La Méditerranée, espace régional, est un carrefour entre trois continents et de même, la Turquie. Pays de l'Asie du Sud, le Pakistan et le Sri Lanka ont cherché respectivement en Asie centrale et en Asie du Sud-Est une échappatoire à leur relation exclusive avec l'Inde. Par son étendue, la République démocratique du Congo (RDC) s'inscrit à la fois dans les espaces des Afrique centrale et australe, voire orientale. Détaché en 1903 de la Colombie, le Panama ne se perçoit pas spontanément comme un État d'Amérique centrale mais plutôt dans une relation de cousinage avec ses voisins.

Jusqu'à ce jour, les États membres de l'UE ont perçu l'adhésion à l'Union comme exclusive de tout autre attachement régional, à la notable exception de l'Alliance Atlantique. Cette raideur contraste avec la souplesse de l'architecture conçue par l'Association des nations du sud-est asiatique (ASEAN en anglais) pour l'organisation de ses relations avec ses puissants voisins, la Chine (ASEAN + 1), la Corée du Sud et le Japon (ASEAN + 3) et au-delà (forum régional de l'ASEAN, ARF en anglais). Cette structure plastique est d'autant mieux venue qu'une organisation continentale fait défaut à l'Asie, là où l'Union africaine essaie de définir un intérêt commun à ses États membres et là où le sommet des Amériques prolonge la tentative interrompue d'un espace de libre échange de l'Alaska à la Terre de Feu.

Or, l'intégration n'est pas une fin en soi. Chaque région comme espace

d'intégration entre en relation avec les autres régions et, d'abord, avec les plus proches d'elle. Elle ne vise ni la massification ni la substitution d'un nouvel ensemble à ses composantes, elle trouve un sens dans le jeu de leur pluralité. Le mouvement ouvre aux peuples et aux nations un horizon d'entente et de coopération, l'interdépendance des avenir se nourrit sur tous les continents, des enseignements d'une histoire destructrice. Sur une planète toujours plus limitée par la circulation instantanée du capital, par les prouesses technologiques et par les risques environnementaux, l'intégration engage des pays voisins sur la voie d'une vie commune. Chacune en leur temps, la Cité grecque et la nation moderne ont donné une forme adéquate à la vie politique. Dans notre monde rapetissé, les regroupements régionaux qui ne se réduisent pas au commerce et à la finance, à leur tour, ouvrent une voie à l'action publique. Surmontant « *le narcissisme des petites différences* »¹⁰, ces pays qui partagent leurs frontières donnent naissance à des acteurs d'un nouveau type, sans commune mesure avec des organisations internationales qui demeurent embarrassées par les contradictions entre les intérêts de leurs États membres.

Un monde pensé comme Cité politique (*polis*) pourrait se voir doté directement d'organisations propres sans le truchement de ses composantes étatiques. Toutefois, cent-cinquante ans après le constat fait par Karl Marx d'une mondialisation du commerce et de la finance et cent ans après les appels de Jean Jaurès à l'action sans frontières des

¹⁰ Freud. S, *Le malaise dans la culture* (1930), Paris, Presses universitaires de France, 2000, p. 89.

peuples, la promotion des droits humains et celle des droits des travailleurs peine encore à s'organiser mondialement. À mi-chemin des nations encloses en elles-mêmes et du monde saisi dans sa totalité, chacune dans son espace d'intégration, les régions du monde assument la responsabilité de celui-ci. C'est parce que des nations, voisines et non lointaines, se désarment l'une l'autre, qu'elles peuvent prendre appui sur des réalisations communes pour assumer ensemble une responsabilité d'ordre cosmopolitique.

Cette ouverture des nations distingue le proche et le lointain dans un continuum. Les intégrations constituées dans une région du monde entrent en relation avec des intégrations voisines, d'une façon qui ne peut être celle des nations d'autrefois, entre elles, à l'abri de leurs frontières. Celles des ensembles régionaux sont floues, mouvantes, ils se jouxtent ou se croisent. En se rapprochant, les participants à un ensemble régional redéfinissent aussi leur relation avec le monde, dans son ensemble comme dans ses sous-ensembles régionaux.

3. Le rapprochement régional, une anthropologie politique alternative

Nous verrons dans les développements qui suivent une genèse résumée de l'intégration sur le continent européen, à rebours d'une longue histoire de détestations nationales. Nous constaterons l'extrême difficulté pour le cosmopolitisme à se frayer une voie sur le continent.

Les constructions nationales ont hérité d'une conception théologique et monarchique de la souveraineté que l'article 1^{er} du titre III de la Constitution

française du 3 septembre 1791 proclame « *une, indivisible, inaliénable et imprescriptible* ». Pas plus que celle de Dieu ou du monarque autrefois, la souveraineté nationale ne se partage. Elle s'affirme à l'intérieur de frontières qui délimitent également l'espace des luttes démocratiques. Pleinement souveraines sur leur territoire et cherchant à l'être également sur leur peuple, les nations se montrent farouches les unes aux autres. Elles entretiennent un concert diplomatique qui, le plus souvent, sanctionne les rapports de force du moment, corrigés par des alliances d'équilibre. Ce concert, longtemps européen, marque une civilisation minimale, où tous les différends ne se règlent pas par la guerre. Il définit une internationalité. Les premiers, les juristes Vitoria en Espagne et Grotius aux Pays-Bas, inventent les règles de son fonctionnement au moment même où leur État se jette sur le monde comme sur une proie. Au 20^{ème} siècle encore, la Société des Nations (SDN) comme l'Organisation des Nations unies (ONU) se présentent comme des expressions plus abouties et plus régulières du concert diplomatique. Chaque nation conserve en elle-même l'intégralité de son inspiration. Elle ne reconnaît pas de principe qui lui soit supérieur.

Une autre voie avait pourtant été empruntée à l'époque médiévale. Dans son traité politique *De Monarchia*, de 1311, Dante affirmait : « *Le genre humain peut être gouverné par un prince suprême unique, le monarque* »¹¹. Sa thèse était celle d'un Gibelin, partisan de l'empereur

¹¹ Dante. A, *Monarchie*, Paris, Éditions Belin, « Littérature et politique », 1993.

germanique et sa réalisation aurait consacré la domination de celui-ci sur les autres souverains d'Europe. C'est à distance des grandes orgues de l'empire, comme des trompettes nationales, qu'il faut se tenir pour entendre le chant du cosmopolitisme, celui du monde pour Cité. Ainsi Michel de Montaigne, retiré de la vie publique, célèbre la commune condition des êtres humains : « *J'estime tous les hommes mes compatriotes, et embrasse un Polonais comme un Français, postposant cette liaison nationale à l'universelle et commune* ». ¹² Il ne nie pas la liaison nationale, il la détrône. Il se dit non féru d'un air naturel et il critique le Français qui, voyageant en Hongrie et y rencontrant un compatriote, fête cette aventure : les voilà à condamner tant de mœurs barbares puisqu'elles ne sont françaises. À cette anthropologie de la curiosité pour la diversité des mœurs, Montaigne ajoute celle de la victoire sur soi après l'écoute de l'opinion d'autrui : « *Je me sens plus fier de la victoire que je gagne sur moi quand, en l'ardeur même du combat, je me fais plier sous la force de la raison de mon adversaire, que je ne me sens gré de la victoire que je gagne sur lui par sa faiblesse* ¹³ ». Etendue aux relations entre les nations, cette vision des *Essais* ouvre à la compréhension de l'opinion du voisin et, par l'échange des arguments, à la formation d'une nouvelle opinion, commune celle-ci.

Jeremy Rifkin la prolonge dans *Le Rêve européen* lorsqu'il oppose la jeune culture du compromis de ces soixante dernières années à la culture étatsunienne

de l'évitement du retour sur soi par l'extension incessante de la frontière¹⁴. La première lui semble plus adéquate au monde fini qu'annonçait Paul Valéry au début du 20^{ème} siècle et dans lequel nous vivons aujourd'hui. L'intégration régionale, dans l'ouverture qu'elle engage des États voisins les uns aux autres, en vue d'un intérêt commun plus fort que les intérêts de chacun, donne corps à la vision de Montaigne, celle-là qu'il mettait en œuvre lui-même, lorsque missionné par le roi, il cherchait à rapprocher les points de vue des protagonistes des guerres de religion dans l'intérêt commun du royaume et de ses habitants. L'acceptation par les États membres de décisions prises, non plus à l'unanimité mais à la majorité, fût-elle tempérée par le nombre des habitants ou par le poids économique des partenaires, marque le passage décisif et toujours conflictuel à la supranationalité.

La subordination éventuelle de l'intérêt national à un intérêt commun plus fondamental fait entrer la nation dans le monde fini des interdépendances et rompt avec son héritage théologique et monarchique. Montesquieu l'avait annoncé : « *Si j'avais su quelque chose qui m'eût été utile, et qui eût été préjudiciable à ma famille, je l'aurais rejeté de mon esprit ; si j'avais su quelque chose, utile à ma famille et qui ne l'eût pas été à ma patrie, j'aurais cherché à l'oublier, si j'avais su quelque chose, utile à ma patrie, et qui eût été préjudiciable à l'Europe, ou qui eût été utile à l'Europe et préjudiciable au genre humain, je l'aurais regardé comme un crime* ¹⁵ ». Cette responsabilité

¹² Montaigne (de). M, *Les Essais*, Paris, Édition de la Pléiade, 1962, III, 9, p. 950.

¹³ Montaigne (de). M, *op. cit.*, III, 8, p. 903.

¹⁴ Rifkin. J, *The European dream*, New York, Penguin Editions, 2004.

¹⁵ Montesquieu (de) C., *Histoire véritable* (vers 1731), Toulouse, Éditions Ombres, pp. 88-89.

première pour le commun, nous devons l'étendre aujourd'hui plus loin que le genre humain lui-même, au vivant et à la planète. Le raisonnement du philosophe des Lumières est ainsi construit à l'opposé du principe de subsidiarité, formulé par Thomas d'Aquin au 13^{ème} siècle et repris par le traité de Maastricht (7 février 1992) sur l'UE, où de nouvelles compétences, subsidiaires, peuvent être acquises par l'Union en cas d'insuffisance des États. L'intégration des États européens conduit ainsi à partager l'exercice de leur souveraineté mais elle ne les englobe pas dans une universalité en surplomb par rapport à eux. Elle prend la forme d'une communautarisation des compétences que les États membres jugent indispensables à la réalisation des objectifs de paix et de développement de leur regroupement.

Dans le concert des constructions nationales, le mode mineur des tentatives successives d'organisation supranationale pacifique en Europe fut jusqu'à peu difficile à entendre. Le « grand dessein » du roi de France Henri IV, exposé par Sully, prévoyait de former une confédération avec six conseils provinciaux réglant les différends entre chaque souverain et ses sujets, comme une préfiguration de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), et un conseil général réglant les différends entre les États membres, comme un précurseur du Conseil de l'Europe¹⁶. Le *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* (1713) de l'Abbé de Saint-Pierre proposait de former une UE afin d'assurer l'arbitrage perpétuel des différends ainsi que la

¹⁶ Sully, *Les économies royales* (1638), Paris, Librairie G. Klincksieck, 1979.

régulation du commerce¹⁷. Dans *L'idée d'une histoire universelle d'un point de vue cosmopolitique* (1784) et dans *Vers la paix perpétuelle* (1795), Emmanuel Kant prenait acte de l'agressivité consubstantielle aux hommes mais il voyait dans le coût croissant de la guerre un argument décisif en faveur « *d'une situation cosmopolitique de la sécurité publique* »¹⁸.

Les deux siècles écoulés démontrent cruellement que l'argument n'est en rien décisif. Le coût n'a cessé de croître, et l'enrichissement et le pouvoir avec lui. Les grandes et les moyennes puissances sont plus que jamais des machines de guerre dont elles pensent tirer force et influence. À défaut de pouvoir l'être, contre elles, l'état de paix doit être institué malgré elles. De même qu'existent un droit civique et un droit des gens régissant respectivement les relations entre les citoyens et entre les États, doit voir le jour un droit cosmopolitique entre « *les citoyens d'un État universel des hommes.* » E. Kant recherche les conditions d'un désarmement des esprits dans l'hospitalité offerte à l'étranger, à rebours de la conduite des États civilisés dont « *l'injustice dont ils font preuve, quand ils visitent des pays et des peuples étrangers va jusqu'à l'horreur* ». Celle des dictatures broyant leur propre peuple est d'ailleurs la même, l'objet de la vindicte est toujours

¹⁷ Abbé de Saint-Pierre, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* (1713), Paris, Éditions Garnier, 1981.

¹⁸ Kant. E, *L'idée d'une histoire universelle au point de vue cosmopolitique* (1784), Paris, Éditions Bordas, 1993 et *Projet de paix perpétuelle* (1795), Paris, Librairie philosophique Vrin, 2000.

l'altérité, ici celle de la liberté, là celle de la différence.

Contre ces « *mécaniques victoires* » (Montaigne) remportées par des États souverains n'ayant de comptes à rendre à quiconque, la tradition cosmopolitique prend le parti d'un bien commun à l'échelle de l'humanité. La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 affirme l'existence de droits inaliénables de la personne et donne ainsi une première expression juridique au découplage de l'État et de l'être humain, jusqu'alors sujet non pas de droits mais d'un prince. Deux siècles plus tard, le droit ouvert aux ressortissants des États membres du Conseil de l'Europe et à ceux des États membres de l'UE de former des recours juridictionnels contre leur État, pour les premiers devant la CEDH, pour les seconds devant la Cour de justice de l'UE (CJUE), rompt avec cette antique tradition d'assujettissement, les citoyens le devenant enfin pleinement, au besoin contre leur propre État.

Lors du congrès de la paix en 1849, Victor Hugo appelait à la formation des États-Unis d'Europe. Le 11 mars 1882, à la Sorbonne, Ernest Renan promettait à la nation un avenir supranational : « *Les nations ne sont pas quelque chose d'éternel. Elles ont commencé, elles finiront. La confédération européenne, probablement, les remplacera*¹⁹. » Le père de l'indépendance indienne, Jawaharlal Nehru, ne disait pas autre chose lorsqu'en 1946 il annonçait la naissance de régions supranationales et la condamnation du « *petit État national* », sinon comme espace culturel, du moins comme unité

¹⁹ Renan. E, *Qu'est-ce qu'une nation ?* (1882), Paris, Presses Pocket, 1992, p 55.

politique indépendante²⁰. La souveraineté de la plupart des États membres de l'ONU est en effet, en pratique, illusoire. Si le monde fini forme « *une communauté involontaire de risques partagés* », les mouvements d'intégration ont précisément pour objet de bâtir des communautés volontaires autour de projets partagés²¹. Pourtant, la plupart des rapprochements régionaux poursuivent un double objectif de stabilité et de commerce sans jamais ouvrir à l'action politique un avenir supranational. Dès lors, les constructions régionales parviennent à sauver la souveraineté étatique en en partageant l'exercice mais elles ne sauvent toujours pas la souveraineté populaire, mise à mal par le transfert de pouvoir de la sphère politique à la sphère financière et commerciale. Jürgen Habermas prône la formation d'un espace public et l'action de partis supranationaux afin de fonder une nouvelle légitimité politique.

4. La désintégration ou la réversibilité du mouvement d'intégration

En l'absence d'une telle formation, économique, mais également politique, culturelle et sociale, façonnée par les gestes des peuples eux-mêmes, les accords d'intégration régionale courent le risque de l'abstraction et, bientôt, de l'anachronisme. Ce que des hommes font, d'autres hommes peuvent le défaire. Une construction régionale n'a rien d'inéluctable ni d'irréversible. Le mouvement de rapprochement est un mouvement

²⁰ Nehru. J, *La découverte de l'Inde* (1946), Paris, Éditions Philippe Picquier, 2002.

²¹ Habermas. J, *Après l'État-nation, une nouvelle constellation politique*, Paris, Éditions Fayard, 2000.

ascendant, confirmé par des victoires sur soi plus que sur les autres, qui demandent effort et continuité. Sur tous les continents, il est engagé à rebours de tant de détestations et d'ignorance, qu'il peut faiblir, voire s'arrêter, laissant à nouveau libre cours aux pulsions du chacun pour soi. L'intégration, le rapprochement, la convergence, s'entend comme un mouvement de libre adhésion où chacun grandit de l'étroussure des liens qu'il consent à nouer. Les empires, voire les nations, bâtis sur la contrainte, ne relèvent pas de cette libre adhésion. Leur désintégration résulte de la volonté des peuples de regagner leur indépendance. Toute l'histoire du monde l'illustre, jusqu'au 20^{ème} siècle. Alors même que les peuples accèdent à la souveraineté, non seulement l'empire, mais ses territoires dans leur diversité, peuvent se désintégrer. C'est que la défiance a triomphé. L'incompréhension entre eux, des acteurs de l'indépendance des Indes britanniques, jeta sur les routes et dans les combats des centaines de milliers de personnes. Un quart de siècle plus tard, une défiance analogue arracha le Bangladesh au Pakistan.

Les intégrations régionales au sens de rapprochement de peuples et d'États voisins échappent en principe à ces désintégrations dans la violence car les traités d'adhésion, librement consentis, peuvent toujours être librement dénoncés.

Nous le constatons en 2016 avec le retrait annoncé mais non encore engagé de la Grande-Bretagne de l'UE. Sous la forte pression de la République Sud-Africaine, qui considérait contradictoire une double appartenance, la Tanzanie abandonna le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA en anglais) et demeura

membre de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC en anglais). En 2006, le Venezuela quitta la Communauté andine, selon lui, désormais vide de sens depuis que la Colombie et le Pérou avaient signé un accord de libre-échange avec les États-Unis. Dans le même temps, il rallia une autre organisation d'intégration régionale, le Marché commun du Sud (MERCOSUR). En 1983, la Mauritanie se retira de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Dix ans plus tard, elle adhéra à l'Union du Maghreb arabe (UMA), faisant primer une hypothétique proximité culturelle sur des solidarités géographiques et économiques.

Dans l'UE depuis vingt ans, le discours sur l'élargissement a tenu lieu de pensée de l'intégration, dispensant ses adeptes de tout approfondissement d'une réflexion sur les buts poursuivis et sur la consistance du lien établi. L'agrandissement de l'organisation comme fin en soi ouvre la voie à sa dissolution dans l'océan Atlantique comme y travaille la négociation commerciale avec les États-Unis, ou à son rétrécissement comme semble l'annoncer le Brexit. Dans le cas sud-américain comme dans le cas ouest-africain, la sécession d'une organisation d'intégration se solde par l'adhésion à une autre, ce qui confirme la vivante plasticité de ces mouvements. La confiance, le respect des partenaires, la vitalité des constructions communes constituent les meilleures forces centripètes. Il ne sert à rien, dans ces corps vivants que sont les organisations humaines, de nier la persistance de forces centrifuges.

Aux partisans du rapprochement régional de nourrir continûment le désir de la proximité et de l'action commune.

5. De l'intercompréhension régionale à la compréhension interrégionale

Nous cherchons dans les développements qui suivent à mettre en relief la dynamique d'intercompréhension que des ententes régionales libres et constructives relaient sur l'ensemble de la planète. Les victoires gagnées sur soi, par le domptage régional des pulsions belliqueuses, portent une promesse de dialogue entre des régions du monde qui, chacune ayant gagné en autonomie, deviennent ainsi aptes à relever conjointement des défis mondiaux. Un exemple en sera donné dans les relations entre l'Afrique et l'Europe.

En 2016, l'Afrique est toujours dominée économiquement, même si la part qu'elle représente de la richesse mondiale a augmenté depuis le début du siècle : de l'ordre de 5 %, pour quelque 15 % de la population et sans doute 20 % dans vingt ans. Encore cette richesse est-elle très inégalement distribuée, non seulement entre les nationaux des États mais également entre les États puisque ceux de l'Afrique du Nord en représentent quelque 40 % pour 15 % seulement de la population du continent²². Ainsi, les États de l'Afrique subsaharienne comptent pour 13 % de la population du monde et moins de 3 % de sa richesse. Les politiques de

²² Cf. Rapport mondial 2015 sur le développement humain, Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) : en PIB additionnés, quelque 4 400 Mds \$ de 2011 (en parité des pouvoirs d'achat) pour un total mondial de 97 000 Mds \$; une population continentale d'1,1 Md personnes en 2014 pour une population mondiale de 7,2 Mds personnes et des projections respectives d'1,5 et 8,4 Mds en 2030.

coopération et notamment celle de l'UE ont favorisé l'exportation des matières premières et des productions agricoles non vivrières, au détriment le plus souvent de toute cohésion économique et sociale nationale ou régionale. Elles contribuent au financement d'infrastructures. Elles ne changent pas la nature de la relation économique entre les continents : l'Afrique vend toujours des produits bruts que les autres transforment. Les politiques de coopération ont jusqu'à présent maintenu l'Afrique à l'état de réservoir de ressources naturelles mais aussi de personnels qualifiés. Comment comprendre autrement la présence de coopérants européens sur le sol africain et celle d'ingénieurs et de médecins africains sur le sol européen ? Chaque année, plus de vingt-cinq mille diplômés quittent l'Afrique²³.

Les constructions régionales sont indissociables d'une pensée et d'une pratique des intersections avec les autres espaces, la Méditerranée pour l'Afrique du Nord et l'Afrique sahélienne dans leurs échanges avec l'Europe, l'océan Indien pour l'Afrique australe et l'Afrique orientale dans leur rencontre avec l'Asie du Sud et avec la péninsule arabique, et les rives de l'océan Atlantique pour l'Afrique occidentale dans ses relations avec les Antilles et avec le Brésil. Avant d'être conçues comme projets politiques, entreprises économiques ou organisations juridiques, les relations interrégionales doivent être saisies comme des réalités humaines. Pour relier les êtres humains et pour les constituer politiquement à l'heure d'une incessante mondialisation, la

²³ Konaré A.O., *Pour une position africaine commune sur la migration et le développement*, intervention à Alger, mars 2006.

solidarité, dépassant l'égoïsme des nations, doit être exercée de façon croissante d'un continent à l'autre. Une solidarité interrégionale peut être constitutive de manières d'être politiques pertinentes pour ce monde rapetissé et interdépendant. Nul n'est propriétaire d'un continent, chacun en est responsable, responsable de son organisation, libre et solidaire, et de ses relations avec les autres régions du monde²⁴.

Encore faut-il que celles-ci soient effectivement constituées en tant que telles. Or, si l'UE existe un peu, l'Union africaine n'en est qu'à ses premiers pas et la diversité et les difficultés du continent sont telles que les progrès en termes d'intégration paraissent plus accessibles dans chacun des grands ensembles géographiques du continent. Ces espaces apparaîtront en tant que tels vis-à-vis des autres régions du monde, lorsqu'ils seront organisés par des institutions tant étatiques que régionales au fonctionnement effectif mais également par une action transfrontalière des peuples et de leurs sociétés civiles. Les actuels regroupements régionaux pâtissent de la faiblesse des administrations nationales qui, le plus souvent, peinent à faire appliquer les mêmes règles sur un territoire, que, de surcroît des infrastructures défailtantes intègrent mal et où la coutume défie la loi. La constitution d'espaces régionaux pertinents d'un point de vue économique et social est donc indissociable d'un renforcement des structures administratives nationales.

²⁴ Rifkin. J, Sur cette question de la responsabilité partagée se substituant à la propriété exclusive, voir *Le rêve européen, op. cit.*

L'ambition d'intégrer régionalement des États eux-mêmes mal intégrés voire pire, en voie de désintégration, comme ont pu ou peuvent l'être la république Centrafricaine, la république démocratique du Congo ou le Mali, demeurera lettre morte. À la différence de l'Europe, les processus de régionalisation en Afrique sont fortement liés aux mouvements de population et aux solidarités transfrontalières. Les organisations régionales juridiquement constituées doivent donc prendre appui sur ces forces sociales pour gagner en vitalité et en cohésion. Elles se condamnent à l'inertie si elles définissent et conduisent leur action indépendamment des peuples. Dans chaque grande région d'Afrique, la combinaison d'un renforcement des administrations nationales et d'une mise au grand jour des mouvements internes à la région pourrait, en une génération, voir s'affirmer de nouveaux acteurs englobant les États et mieux aptes à établir des relations plus équilibrées avec les autres régions du monde.

Priorité doit être donnée au fonctionnement effectif des États sans lequel toute décision de rapprochement régional n'emporte aucun effet pratique. L'assèchement des migrations contraintes suppose que soient ouvertes des perspectives d'amélioration des conditions. L'affirmation politique et administrative de grandes régions africaines devrait rendre leurs relations avec l'UE et avec les autres régions du monde, moins inégalitaires. Devrait y contribuer également une action organisée des populations, non seulement dans les espaces régionaux de part et d'autre des frontières des États, mais également d'une région du monde à une autre, à l'initiative des populations

binationales ou plutôt bi-continentales que sont par exemple les millions d'Africains-Européens, doublement présents, ici et là-bas, à rebours d'une double absence mortifère²⁵.

Conclusion

La construction d'un avenir commun, garant des équilibres du monde, ne se fera pas *in abstracto*, ni même en premier lieu par des accords institutionnels, mais à partir de l'investissement effectif des États et de l'engagement enthousiaste des populations. Les unes et les autres doivent relever les défis de la paix, du respect des droits humains et d'un développement moins inégal et protecteur de l'environnement. Le rapprochement régional constitue la vérification anthropologique de l'aptitude des habitants de la planète, dans les formes politiques et économiques qu'ils se donnent, à surmonter leurs querelles et à faire prévaloir un bien commun.

*

Jacques Ténier est enseignant associé à l'Université Rennes II et à l'Institut d'études politiques (IEP) de Rennes. Il a enseigné les intégrations et coopérations régionales en Amérique du Sud, en Afrique occidentale et australe ainsi qu'en Asie méridionale et orientale. Il est l'auteur de nombreuses publications sur la question du régionalisme international.

²⁵ Sayad. A, *La double absence*, Paris, Éditions du Seuil, 1999.

About CEFIR:

The Center for International Relations Studies (CEFIR) is an integral part of the Political Science Department of the University of Liège (ULg).

Address:

Department of Political Science
Faculty of Law, Political Science and
Criminology
University of Liège
Quartier Agora, Place des Orateurs, 3
4000 Liège (Sart Tilman)
Belgium.

Website: www.cefir.be

© 2016 CENTER FOR INTERNATIONAL
RELATIONS STUDIES (CEFIR)



Note: This paper represents the views of the author, not the position of the Center for International Relations Studies (CEFIR).

How to reference this paper:

Jacques Ténier, « Intégration, désintégration : à la recherche du sens d'un rapprochement régional », *CEFIR Working Paper*, N° 1, décembre 2016, pp. 1-15.