

## La SAARC: De l'étatisme à l'économisme ? (Note)

Ananya Murkerjee Reed

Volume 29, numéro 1, 1998

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703843ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703843ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Reed, A. M. (1998). La SAARC: De l'étatisme à l'économisme ? (Note). *Études internationales*, 29(1), 71-84. <https://doi.org/10.7202/703843ar>

Résumé de l'article

La SAARC (Association de l'Asie du Sud pour la coopération régionale) fut fondée en 1985, afin de promouvoir un modèle de régionalisme plutôt unique. D'une part, la SAARC cherchait à favoriser un dialogue entre des pays aux prises avec de sérieux différends politiques résultant de 200 années de colonialisme. D'autre part, les membres souhaitaient exclure de la juridiction de l'Association ces mêmes questions politiques. L'objectif des pays membres fut plutôt de développer des liens dans les domaines de la culture, de l'éducation et de l'économie afin de réduire ces différences politiques, mais sans leur faire face directement. Malheureusement, cette approche n'a pas permis de resserrer les liens politiques ou économiques entre les États membres, d'où un certain pessimisme quant à l'avenir de l'organisation. Les années 1990 ont cependant radicalement changé la trajectoire de la SAARC. La fin de la guerre froide et la redéfinition des relations entre État et société au sein de chaque État membre semblent avoir engendré un besoin structurel de posséder une association telle que la SAARC. De plus, en accord avec la tendance globale contemporaine à attribuer une plus grande primauté à l'économie qu'à la politique, les différences politiques entre les membres de l'Association semblent avoir graduellement fait place à une SAARC plus active et plus efficace. Cependant, ce nouvel optimisme pour la SAARC, basé uniquement sur l'enthousiasme des acteurs économiques, est également prématuré. En d'autres termes, la question de la capacité des intérêts économiques à fournir les éléments nécessaires pour rassembler ces pays et créer une force régionale en Asie du Sud demeure ouverte.

# La SAARC : de l'étatisme à l'économisme ?

Ananya MUKHERJEE REED\*

**RÉSUMÉ :** La SAARC (Association de l'Asie du Sud pour la coopération régionale) fut fondée en 1985, afin de promouvoir un modèle de régionalisme plutôt unique. D'une part, la SAARC cherchait à favoriser un dialogue entre des pays aux prises avec de sérieux différends politiques résultant de 200 années de colonialisme. D'autre part, les membres souhaitaient exclure de la juridiction de l'Association ces mêmes questions politiques. L'objectif des pays membres fut plutôt de développer des liens dans les domaines de la culture, de l'éducation et de l'économie afin de réduire ces différences politiques, mais sans leur faire face directement. Malheureusement, cette approche n'a pas permis de resserrer les liens politiques ou économiques entre les États membres, d'où un certain pessimisme quant à l'avenir de l'organisation. Les années 1990 ont cependant radicalement changé la trajectoire de la SAARC. La fin de la guerre froide et la redéfinition des relations entre État et société au sein de chaque État membre semblent avoir engendré un besoin structurel de posséder une association telle que la SAARC. De plus, en accord avec la tendance globale contemporaine à attribuer une plus grande primauté à l'économie qu'à la politique, les différences politiques entre les membres de l'Association semblent avoir graduellement fait place à une SAARC plus active et plus efficace. Cependant, ce nouvel optimisme pour la SAARC, basé uniquement sur l'enthousiasme des acteurs économiques, est également prématuré. En d'autres termes, la question de la capacité des intérêts économiques à fournir les éléments nécessaires pour rassembler ces pays et créer une force régionale en Asie du Sud demeure ouverte.

**ABSTRACT :** The South Asian Association for Regional Co-operation (SAARC) was founded in 1985 for promoting a somewhat unique model of regionalisation. On the one hand, SAARC sought to foster dialogue between countries which seemed enmeshed in serious political strife, the roots of which lay in two hundred years of colonialism. On the other hand, the members consciously wished to exclude from SAARC's jurisdiction these political issues. Rather, their aim was to develop linkages in the realm of culture, education and economics which could moderate these political differences without directly confronting them. Unfortunately, this approach did not succeed in fortifying either economic or political linkages between the member states, and resulted increasingly in a "SAARC-pessimism". The nineties however, have dramatically changed the course of SAARC. The end of the Cold War and the redefinition of state-society relations within each of the member states seem to have engendered a structural necessity for SAARC; moreover, in keeping with the contemporary global tendency to ascribe a greater primacy to economics over politics, the political differences between SAARC members seem to be gradually giving way to a more active and effective SAARC. However, this new SAARC-optimism – premised solely on the enthusiasm of economic actors, is also premature. In other words, whether economic interests can provide the necessary cementing factor to actually pull together a regional force in South Asia remains an open question.

Il y a douze ans de cela, un groupe d'États de l'Asie du Sud adoptait une approche quelque peu unique au processus de régionalisation<sup>1</sup>. La SAARC

\* Professeure adjointe au Département de science politique, Université York, Toronto.

1. L'Asie du Sud comprend les sept pays suivants : le Bangladesh, le Bhoutan, l'Inde, le Népal, le Pakistan, le Sri Lanka et les Maldives.

(Association de l'Asie du Sud pour la coopération régionale) fut fondée en 1985 comme véhicule institutionnel devant promouvoir ce modèle de régionalisme. D'une part, la SAARC cherchait à favoriser un dialogue entre des pays aux prises avec de sérieux différends politiques résultant de deux cents années de colonialisme. D'autre part, les membres souhaitaient exclure de la juridiction de l'Association ces mêmes questions politiques. L'objectif des pays membres fut plutôt de développer des liens dans les domaines de la culture, de l'éducation et de l'économie afin de réduire ces différences politiques, mais sans leur faire face directement. Malheureusement, cette approche n'a pas permis de resserrer les liens politiques ou économiques entre les États membres, d'où un certain pessimisme quant à l'avenir de l'organisation. Les années 1990 ont cependant radicalement changé la trajectoire de la SAARC. La fin de la guerre froide et la redéfinition des relations entre État et société au sein de chaque État membre semblent avoir engendré un besoin structurel de posséder une association telle que la SAARC. De plus, en accord avec la tendance globale contemporaine à attribuer une plus grande primauté à l'économie qu'à la politique, les différences politiques entre les membres de l'Association semblent avoir graduellement fait place à une SAARC plus active et plus efficace. Cependant, ce nouvel optimisme pour la SAARC, basé uniquement sur l'enthousiasme des acteurs économiques, est également prématuré. Une étude attentive des caractéristiques structurelles des pays de la SAARC révèle certaines incompatibilités qui ne sont pas nécessairement conciliables par le biais d'accords institutionnels. En d'autres termes, la question de la capacité des intérêts économiques à fournir les éléments nécessaires pour rassembler ces pays et créer une force régionale en Asie du Sud demeure ouverte.

Dans le texte qui suit, nous analyserons le potentiel de l'approche de la SAARC au régionalisme, ainsi que ses limites. Nous débiterons par un bref survol des origines et de l'évolution de l'organisation. Par la suite, seront analysées les deux phases distinctes de la SAARC – la première commençant avec la création de l'Association et se terminant en 1992, et la seconde, une phase plus active, qui commence vers l'année 1991 mais qui ne devint discernable qu'aux alentours de 1994. Dans la dernière section, nous suggérerons quelques leçons qui peuvent être tirées d'une analyse comparative de ces deux phases.

## **I – Origines et évolution**

L'idée de créer la SAARC, conçue à l'origine dans les années 1970 par le président du Bangladesh Zia-Ur-Rehman, fut probablement motivée par deux événements importants. Premièrement, il y eut l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique en 1979. Deuxièmement, les différends régionaux en Asie du Sud avaient atteint de nouveaux sommets avec la lutte du Bangladesh pour obtenir son indépendance du Pakistan. Plusieurs autres facteurs ont motivé le président Rehman, le plus important étant probablement son désir de légitimer

son régime<sup>2</sup>. Mentionnons également la crise de la balance des paiements que connaissaient les États d'Asie du Sud à la veille du second choc pétrolier, ainsi que la prise de conscience graduelle de l'échec des dialogues Nord-Sud. Comme le président Zia l'avait noté, l'Asie du Sud était alors la seule région du monde à ne pas avoir d'entente régionale.

La proposition initiale du président Zia fut acceptée par tous les futurs membres de la SAARC, à l'exception de l'Inde et du Pakistan. L'Inde refusait d'inclure des sujets touchant la sécurité et craignait que la structure ne permette aux autres États de se regrouper en clique contre elle, tandis que le Pakistan percevait cette structure comme étant un projet hégémonique indien. C'est ainsi qu'aux rencontres tenues à New York entre les mois d'août et de septembre 1980, un nouveau document de travail fut préparé duquel avaient été retirées les questions portant sur la sécurité – seules des questions « non politiques et ne suscitant pas de controverse » devaient être inscrites à l'ordre du jour des rencontres subséquentes de la SAARC<sup>3</sup>. Les principes fondateurs de la SAARC furent ainsi identifiés : « Les principes gouvernant la souveraineté égale des États ; le règlement pacifique des différends ; la non-intervention dans les affaires internes ; et la non-utilisation de la force ou de la menace de force contre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des autres États<sup>4</sup>. » Bien que ces principes soient importants, leur adoption constituait une décision *de facto* de ne pas inclure de questions touchant la sécurité – et toute question à caractère bilatéral – dans le mandat de la SAARC, une décision qui s'est avérée son talon d'Achille. Comme nous le verrons plus loin, l'idée que les relations hautement acrimonieuses entre les pays membres pouvaient s'améliorer sinon se résoudre par le biais d'autres formes de coopération se révéla une approche plutôt naïve des problèmes des conflits régionaux et de sécurité.

Néanmoins, une fois que fut prise la décision d'exclure les contentieux bilatéraux, la formulation de l'ordre du jour de la SAARC se fit sans heurts. Déjà en 1983, un large consensus existait quant aux principes de l'organisation et aux secteurs de coopération possibles. Lors de la première Conférence ministérielle tenue à New Delhi, ce consensus avait permis de créer un Programme

2. Le président Zia avait pris le pouvoir en chassant Sheik Muzib-Ur-Rehman par le biais d'un coup militaire. Muzib jouissait d'un appui populaire extraordinaire, car c'est lui qui avait dirigé le mouvement d'indépendance du Pakistan. De plus, Muzib avait mis en place des politiques socialistes qui furent renversées par Zia en faveur d'une politique favorisant les lois du marché.
3. Avant la première proposition concrète de créer la SAARC, faite par le président du Bangladesh Zia-Ur-Rehman en mai 1980, l'idée avait été développée lors de trois autres conférences : la Conférence sur les relations en Asie à New Delhi, en avril 1947 ; la Conférence de Baguio aux Philippines en 1950 ; et la Conférence des puissances à Colombo en 1954.
4. Déclaration faite lors du premier Sommet à Dhaka, au Bangladesh, en 1985.

d'action intégré<sup>5</sup>. Finalement, en décembre 1985, le premier Sommet de la SAARC avait lieu à Dhaka<sup>6</sup>.

En tant que président du Sommet, l'objectif principal de Zia-Ur-Rehman consistait à souligner les difficultés économiques et sociales communes que devaient affronter les pays en développement. La chute rapide des prix des produits à la consommation, la détérioration des termes de l'échange, l'intensification des mesures protectionnistes dans les pays développés, le fardeau de la dette et le déclin du flot des ressources externes, spécialement l'assistance concessionnaire, avaient occasionné un recul important du développement économique des pays en développement. À ces difficultés venaient s'ajouter les désastres naturels et la situation précaire de l'approvisionnement en nourriture. Les participants exprimèrent de plus leurs soucis face au déclin de la capacité des institutions techniques et financières à répondre efficacement aux besoins des pays désavantagés et moins riches. Ils exprimèrent également leur regret que l'esprit de coopération multilatérale commençait à faiblir et à s'estomper. Cela était particulièrement troublant lorsque l'on considère l'interdépendance accrue existant entre les pays développés et en développement, et le fait que la relance économique du Nord était perçue comme étant étroitement liée au progrès économique du Sud.

Au Sommet de Dhaka, la charte de la SAARC fut adoptée afin de réaliser les objectifs suivants :

- promouvoir le bien-être et la qualité de vie des populations d'Asie du Sud ;
- réaliser la croissance économique, le progrès social et le développement culturel ;
- promouvoir et renforcer la confiance collective ;
- accroître la confiance et l'appréciation mutuelle ;
- promouvoir la collaboration dans les domaines économique, social, technique et scientifique ;
- accroître la coopération avec les autres pays en développement ;
- accroître la coopération par le biais de forums internationaux sur les questions présentant un intérêt commun ;
- construire des liens avec les organisations régionales/internationales poursuivant des objectifs similaires.

5. Kishore C. DASH, « The Political Economy of Regional Cooperation in South Asia », *Pacific Affairs*, vol. 69, n° 2, été 1996.

6. Entre juillet 1983 et décembre 1985, trois rencontres additionnelles eurent lieu afin de finaliser les détails ; on s'était entendu pour que le nom soit changé pour Association de l'Asie du Sud pour la coopération régionale afin de montrer qu'une organisation avait été établie précisément pour promouvoir la coopération.

## II – La non-décennie de la SAARC

Comme on le sait maintenant, ce qui s'annonçait comme étant une approche prometteuse à la mise sur pied d'une force régionale en Asie du Sud résulta en près de dix années d'inaction et d'inefficacité. Sur le plan politique, les divergences entre l'Inde et le Pakistan au sujet du Cachemire se sont immensément approfondies<sup>7</sup>. De même, le conflit au Sri Lanka n'est toujours pas résolu<sup>8</sup>. Et comme le démontrent les tableaux 1 et 2, il y a eu peu de progrès au niveau des liens commerciaux et financiers entre les pays membres de la SAARC.

**Tableau 1**  
**Les importations intrarégionales en Asie du Sud,**  
**moyennes de 1988-1992**  
 (Pourcentage du total des importations)

|            | En provenance<br>du Bangladesh | En provenance<br>de l'Inde | En provenance<br>du Népal | En provenance<br>du Pakistan | En provenance<br>du Sri Lanka |
|------------|--------------------------------|----------------------------|---------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Bangladesh | —                              | 5,8                        | 0,00                      | 0,016                        | 0,015                         |
| Inde       | 0,00                           | —                          | 0,00                      | 1,950                        | 0,00                          |
| Népal      | 0,012                          | 31,00                      | —                         | 2,042                        | 1,020                         |
| Pakistan   | 4,330                          | 8,16                       | 0,00                      | —                            | 4,04                          |
| Sri Lanka  | 3,389                          | 0,044                      | négligeable               | 0,019                        | —                             |

Source : *UN Yearbook of Trade Statistics*, 1994.

7. Le Pakistan et l'Inde se disputent depuis longtemps pour déterminer à qui l'État du Jammu et Cachemire appartient de droit. Depuis que l'Inde et le Pakistan ont été divisés selon des frontières religieuses en 1947, le Pakistan réclame le Cachemire car celui-ci est peuplé majoritairement de musulmans qui ne se sentent pas en sécurité dans un régime dominé par des hindous. L'Inde, d'un autre côté, réclame le Cachemire car il tombe sous sa juridiction en vertu de l'instrument d'accession signé par le Maharaja du Cachemire. D'autres groupes, dont des terroristes qui n'appuient ni un ni l'autre des deux groupes principaux, réclament la restauration de l'autonomie politique dont jouissait le Cachemire avant 1947. Cependant, il existe de plus en plus de preuves voulant que les populations musulmanes locales résistent aux forces islamiques fondamentalistes du Pakistan, et désirent plutôt voir le Cachemire rejoindre l'Inde. À ce jour, ni le gouvernement pakistanais ni le gouvernement indien n'ont porté attention au mandat de la population pour la paix et la démocratie, ou aux demandes qui vont dans le sens d'une résolution du problème.
8. La question du Sri Lanka comporte un violent conflit qui oppose le gouvernement à prédominance cingalaise à Colombo aux guérillas du groupe Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE). Bien que le gouvernement indien ait à plusieurs reprises aidé le gouvernement sri-lankais en déployant la Force indienne pour le maintien de la paix (IPKE), il n'a pas offert le même appui aux programmes de reconstruction du gouvernement sri-lankais. Par exemple, le Sri Lanka a proposé un Programme de reconstruction et de réhabilitation pour la Péninsule du Jaffna, qui avait été reprise par l'armée sri-lankaise le 16 mai 1996. Jusqu'à présent, la réponse du gouvernement indien a été plutôt tiède et laisse croire à une préférence pour l'agression plutôt que pour la paix et la reconstruction.

**Tableau 2**  
**Les exportations intrarégionales de l'Asie du Sud,**  
**moyennes de 1988-1992**  
(Pourcentage du total des exportations)

|               | Vers le<br>Bangladesh | Vers<br>l'Inde | Vers le<br>Népal | Vers le<br>Pakistan | Vers le<br>Sri Lanka |
|---------------|-----------------------|----------------|------------------|---------------------|----------------------|
| Du Bangladesh | —                     | 0,114          | 0,006            | 0,012               | 0,004                |
| De l'Inde     | 0,0168                | —              | 0,004            | 0,002               | 0,003                |
| Du Népal      | négligeable           | 50,012         | —                | négligeable         | négligeable          |
| Du Pakistan   | 0,015                 | négligeable    | négligeable      | —                   | 0,010                |
| Du Sri Lanka  | 0,005                 | 0,010          | négligeable      | 0,017               | —                    |

Source : *UN Yearbook of Trade Statistics, 1994.*

Il n'y a pas eu non plus beaucoup de progrès au niveau des autres objectifs de coopération visés par la SAARC. Plus important encore, aucune position régionale sur les questions internationales n'a pu être élaborée. Le principal obstacle au développement d'une telle position résidait dans le fait que durant la guerre froide, l'Inde et le Pakistan avaient des allégeances différentes : l'Inde était perçue comme étant alignée sur l'Union soviétique, et le Pakistan sur les États-Unis. Il n'existe cependant aucune preuve que les allégeances de l'Inde et du Pakistan aient été définies de façon aussi rigide. En premier lieu, l'Inde recevait de l'aide aussi bien des États-Unis que de l'Union soviétique. Bien que l'Inde recevait un montant beaucoup plus important d'aide en provenance de l'URSS que les autres pays membres de la SAARC, elle recevait presque autant d'aide de la part des États-Unis que le Pakistan. De plus, sous le leadership de Mme Indira Gandhi, l'Inde fut plus active au sein du mouvement des non-alignés (MNA) précisément pour contrer son image prosoviétique. Bien que cette approche ait obtenu un certain succès au niveau de l'amélioration de ses relations avec les États-Unis, cela n'a pas aidé à améliorer ses rapports avec les pays de la SAARC.

Comme nous l'avons souligné précédemment, l'approche unique de la SAARC tenait à sa tentative de favoriser des alliances dans les domaines culturel et technique, en espérant que les liens tissés à ces niveaux réduiraient les différences politiques. Ainsi, un Programme d'action intégré fut élaboré et plusieurs programmes technologiques, culturels et économiques importants furent mis sur pied<sup>9</sup>. Dans certains secteurs, tels que l'élimination de la pauvreté et l'amélioration de la condition féminine en Asie du Sud, des

9. Les secteurs de coopération retenus sont les suivants : l'agriculture ; le développement rural ; les télécommunications ; la météorologie ; la santé et le contrôle des naissances ; le transport ; les sports, les arts et la culture ; les services postaux ; la science et la technologie.

programmes très prometteurs furent adoptés par le secrétariat de la SAARC<sup>10</sup>. On doit néanmoins noter qu'historiquement, la mise en œuvre des programmes s'est avérée assez problématique et, qu'en général, les activités de la SAARC étaient limitées à l'organisation de rencontres et de sommets.

Dans un tel contexte, la question cruciale consiste à se demander pourquoi la SAARC n'a pu atteindre les objectifs qu'elle s'était fixés. Plusieurs explications ont été proposées à cet égard, dont l'une suggère que le principal problème réside dans la lourdeur des modalités administratives, ce qui a pour effet de freiner l'implantation de nouvelles initiatives. Ainsi, la simplification des formalités administratives de la SAARC est citée comme étant la première tâche à accomplir<sup>11</sup>. Sur une note plus substantielle, Ayoob suggère que l'échec de la SAARC s'explique par l'absence des quatre caractéristiques suivantes : des menaces communes ou similaires sur les plans interne ou externe, qui favoriseraient une perspective commune en matière de sécurité ; des systèmes politiques semblables, qui mèneraient à des politiques et des idéologies plus rapprochées ; des positions et perceptions stratégiques communes en matière de politique étrangère sur les principales questions globales et régionales ; et un consensus autour d'une « puissance centrale » au sein du groupe, ce qui favoriserait la cohésion interne et une nette définition des limites<sup>12</sup>. Soutenant que le succès des accords de coopération régionale en Europe, en Asie du Sud-Est et dans le Golfe s'explique par la présence de ces quatre facteurs, Ayoob conclut que « de s'attendre à plus en termes de coopération régionale, particulièrement lorsque les quatre caractéristiques essentielles que nous venons d'identifier sont absentes, revient à nier l'évidence<sup>13</sup> ».

Parmi ces quatre caractéristiques, celle de la présence d'une puissance centrale est peut-être la plus importante dans le contexte de la SAARC. Comme nous l'avons précédemment noté, la question de savoir si un forum tel que la SAARC faciliterait la quête d'hégémonie de l'Inde avait été cruciale dès le départ. Compte tenu de l'histoire de la région, les autres membres de la SAARC – et surtout le Pakistan – n'acceptèrent jamais l'Inde comme puissance hégémonique. De plus, l'Inde était incapable de fournir une aide financière, technique ou militaire aux pays d'Asie du Sud, comme l'avait fait le Japon avec les pays d'Asie de l'Est. Il n'y avait donc rien pour inciter les petits pays à accepter l'hégémonie indienne. Néanmoins, l'autre option – le retrait de l'Inde de la SAARC – aurait eu pour effet d'aliéner davantage les autres États, et de permettre

10. En 1991, par exemple, la Commission indépendante de l'Asie du Sud sur l'apaisement de la pauvreté fut créée ; au 7<sup>e</sup> Sommet de la SAARC, un Plan d'action fut élaboré visant à vaincre la pauvreté dans la région. Ce plan contenait des stratégies portant sur la mobilisation sociale, la décentralisation de l'agriculture et le développement humain, et prévoyait un suivi par le biais de l'harmonisation des projets nationaux « pro-pauvres » existant dans la région. Un mécanisme à trois étapes d'échange d'information fut également établi au sein de la SAARC pour faciliter la mise en œuvre du processus.

11. « Red Tape, the Tie that Binds South Asians », *AGE*, 11 décembre, 1985, p. 8.

12. Mohammed AYOOB, « The Primacy of the Political : South Asian Regional Cooperation (SARC) in Comparative Perspective », *Asian Survey*, vol. xxv, n° 4, avril 1985.

13. *Ibid.*, p. 467.

aux États-Unis, à l'Union soviétique et à la Chine d'influencer les politiques de la région.

Que la « politique de voisinage » de l'Inde ait été trop agressive fut un argument endossé par Rajiv Gandhi, le fils de Indira Gandhi. Quand Rajiv se retrouva à la tête du pays après l'assassinat de sa mère en 1984, il adopta une politique régionale plutôt discrète, afin de prouver que l'Inde était davantage intéressée à coopérer qu'à jouer un rôle hégémonique<sup>14</sup>. Cependant, Muni conclut que la passivité relative de l'Inde est allée trop loin, et que le retour à une position plus agressive est devenue nécessaire, d'autant plus que le Pakistan a élaboré une stratégie de la SAARC en coopération avec Kissinger et semble avoir des aspirations à dominer la région.

Le principal problème de la SAARC semble se situer au niveau de la confiance mutuelle et de l'esprit de coopération. De plus, ces pays n'ont pas vraiment de raisons structurelles les incitant à coopérer. Comme nous l'avons vu précédemment, Ayooob a identifié une série de raisons, liées à la structure politique des régions, qui poussent les pays à vouloir coopérer – et a montré qu'aucune de ces raisons structurelles ne sont présentes dans la région de la SAARC. De plus, comme nous l'avons soutenu ailleurs, la structure économique de la région ne favorise pas une véritable coopération<sup>15</sup>. Un troisième facteur – émanant des domaines culturel et ethnique – mérite également d'être brièvement examiné.

Le succès de l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est), par rapport aux autres modèles de régionalisation, a placé la question de l'identité au centre du débat sur l'intégration régionale. En ce qui concerne l'ASEAN, plusieurs intellectuels croient que la « construction » d'une identité régionale a fortement contribué à son succès. Comme un auteur l'a soutenu, « plutôt que d'émaner de caractéristiques physiques, culturelles ou anthropologiques, le régionalisme en Asie du Sud-Est est le résultat d'une décision politique consciente, initiée par les élites des nations membres de l'ASEAN<sup>16</sup> ». Ainsi, la viabilité du régionalisme en Asie du Sud-Est en est venue à être caractérisée par une « proximité perçue », ce qui a permis de favoriser le développement de l'ASEAN en dépit de la diversité des États membres. L'auteur soutient de plus que les influences occidentales dans la région, en particulier le colonialisme, ont sapé plutôt que renforcé l'esprit régional (*regional ethos*).

De tels arguments peuvent-ils être appliqués à l'Asie du Sud ? D'abord, la notion voulant que le contact avec les pays occidentaux, particulièrement sous la forme du colonialisme, a eu un impact permanent et néfaste sur le développement possible d'un esprit régional est intéressante. Le règne colonial, notamment la manière dont il a essayé de profiter des différences ethniques,

14. S.D. MUNI, « Rajiv Gandhi's Neighbourhood Policy », *Mainstream*, 22 février 1986.

15. A. MUKHERJEE REED, « Regionalization in South Asia: Theory & Praxis », *Pacific Affairs*, vol. 70, n° 2, été 1997.

16. A. ACHARYA, « Imagined Proximities: Reconceptualising Southeast Asia as a Region », article présenté au *ASEAN Inter-University Seminar on Social Development*, Indonésie, juin 1997.

culturelles et religieuses, est probablement le principal élément dissuasif à l'intégration régionale entre les États membres de la SAARC. La division de l'Inde et du Pakistan, et subséquemment du Pakistan et du Bangladesh, sont des manifestations évidentes de l'impact du règne colonial basé sur la différenciation. On doit cependant admettre que cette politique de différenciation (ou « diviser pour mieux régner », comme on la connaît mieux), avait été activement endossée par les élites sud-asiatiques qui cherchaient à satisfaire leurs propres ambitions politiques. Comme dans bien d'autres parties du monde, une telle corrélation entre la politique et les différences ethniques est devenue plus évidente en Asie du Sud au cours des dernières années<sup>17</sup>. Il va sans dire que cette tendance pourrait avoir un impact négatif sur certaines des questions critiques qui affectent la SAARC : la dispute entourant le Cachemire et le conflit ethnique au Sri Lanka.

D'une certaine façon, on peut dire que tandis que l'ASEAN tentait d'engendrer et d'inculquer un ensemble de valeurs communes afin d'atténuer les différences entre ses États membres, les membres de la SAARC ont été beaucoup plus occupés à accentuer leurs différences culturelles et ethniques. Comme on le sait maintenant, les efforts de l'ASEAN, pour promouvoir un ensemble de valeurs « asiatiques » distinctes des valeurs occidentales, sont devenus essentiels à son programme de réforme économique et politique, et plus spécifiquement à la question portant sur le type de démocratie que les nations de l'ASEAN voudront institutionnaliser. Ces valeurs, qui incluent entre autres un fort engagement en faveur de la hiérarchie, l'importance et le rôle des personnes âgées dans la société, le nationalisme, etc., et qui accordent la priorité aux droits collectifs sur ceux des individus, en sont venues à constituer une source de confrontation entre l'Ouest et l'Est<sup>18</sup>. Les nations d'Asie du Sud qui partagent certaines de ces valeurs est-asiatiques, et qui se perçoivent comme étant distinctes des nations occidentales à certains égards, ne semblent cependant pas tellement intéressées à définir un ensemble de valeurs qui pourraient servir de « noyau » à l'organisation.

Cela s'explique du fait que, contrairement aux membres de l'ASEAN, les pays de la SAARC n'ont jamais pu collectivement trouver un équilibre convenable entre le nationalisme et le régionalisme. Pour les États d'Asie du Sud, l'esprit du nationalisme en est venu à être défini autant par l'opposition au règne colonial que par les différences existant entre chacun des États. Cela a évidemment engendré davantage de sentiments de séparatisme que de collaboration. Ainsi, contrairement à l'ASEAN, les dirigeants des nations de la SAARC ont constamment cherché à capitaliser sur les tendances séparatistes plutôt que d'essayer de favoriser des sentiments de collaboration.

17. A. MUKHERJEE REED, « The State as Charade : Political Mobilisation in Today's India », *Socialist Register*, 1997.

18. R. LAWSON, « Culture, Democracy and Political Conflict Management in Asia and the Pacific : An Agenda for Research », *Pacific Review*, vol. 6, n° 2, octobre-novembre 1994.

### III – La seconde phase de la SAARC : une nouvelle trajectoire ?

La seconde phase de la SAARC a suscité beaucoup d'enthousiasme. Le début de cette deuxième phase se situe dans le contexte du processus de la globalisation, où les États membres de la SAARC ont dû faire des ajustements au niveau de leurs politiques économiques. C'est un fait bien connu que chacun de ces pays a mis sur pied un programme de libéralisation économique comportant une diminution du rôle de l'État dans le secteur économique. Cela a donné plus de liberté aux acteurs privés – particulièrement les entreprises – et leur a permis de coopérer ensemble au-delà des frontières nationales. Afin de promouvoir encore davantage ce type de coopération, la Chambre de commerce et d'industrie de la SAARC fut établie en 1993 avec son siège social à Karachi, avec pour mandat de fournir de l'information à ses membres concernant le potentiel économique et commercial du libre-échange dans la région. Et c'est justement dans cette sphère de promotion du libre-échange que la SAARC a connu un succès tangible au niveau institutionnel.

L'aspect le plus important de ce succès a été la formalisation du South Asian Preferential Trading Arrangement (SAPTA), élaboré et signé au 7<sup>e</sup> Sommet de la SAARC en avril 1993. Les sept membres de la SAARC se sont engagés à s'entendre, d'ici l'an 2002, sur l'établissement d'un tarif commun vis-à-vis des autres pays, et sur un tarif préférentiel pour le commerce intrarégional des membres de la SAARC. À l'heure actuelle, le commerce intrarégional des sept pays membres de la SAARC ne représente que 3 % du total de leur commerce extérieur. Les pays de la SAARC espèrent donc que la diminution des tarifs va accroître le commerce intrarégional jusqu'à 10 %. Ils vont cependant avoir de la difficulté à rencontrer l'objectif de l'entente SAPTA, étant donné que le tarif commun pour les matières premières vis-à-vis des autres pays devra correspondre au tarif le moins élevé qui était en vigueur avant SAPTA, parmi les sept pays membres de la SAARC. Cela signifiera une réduction majeure des niveaux de protection, qui demeurent élevés malgré le processus de libéralisation en cours. Comme complément logique à l'entente SAPTA, les pays de la SAARC sont en train d'étudier la possibilité d'établir une zone de libre-échange (South Asian Free Trade Area – SAFTA) dans la région, dont l'objectif serait d'abolir toutes les barrières tarifaires et non tarifaires d'ici l'an 2010.

On doit maintenant se demander si de telles démarches institutionnelles suffiront à donner l'élan nécessaire à une coopération économique entre les pays de la SAARC. Nous craignons à cet égard que les caractéristiques structurelles des économies des pays de la SAARC ne nuisent au potentiel d'échanges économiques fructueux. Comme nous pouvons le constater à la lecture du tableau 3, les États de la SAARC sont similaires tant au niveau de leurs ressources naturelles qu'à celui de leurs ressources humaines, ce qui fait qu'ils exportent et importent exactement les mêmes produits. Cet aspect structurel en fait plutôt des compétiteurs, ce qui rend la coopération problématique.

Comme nous l'avons soutenu dans un autre article, le potentiel de coopération dans cette région est également entravé par les politiques

économiques adoptées par les États membres de la SAARC<sup>19</sup>. Suivant les tendances globales, ces politiques mettent l'accent sur une croissance basée sur les exportations, selon l'avantage comparatif de chaque pays. Par conséquent, étant donné que l'avantage comparatif de chacun de ces pays se situe au niveau des matières premières, de produits semi-manufacturés et de textiles, il est plutôt difficile pour eux d'avoir des échanges commerciaux fructueux. L'obligation d'amasser des devises fortes est un autre élément nécessaire à une stratégie de croissance basée sur les exportations, et cela a un effet de dissuasion sur le commerce intrarégional de la SAARC.

Tableau 3

**Le commerce en Asie du Sud: un échantillon des tendances**  
(les moyennes entre 1985-1992)

|            | Principal marché d'exportations | Principal fournisseur d'importations | Principales exportations (% des exportations totales) | Textiles (% des produits manufacturés) | Principales importations en % du total des importations |
|------------|---------------------------------|--------------------------------------|---|--|---|
| Bangladesh | Asie, excluant l'ancienne URSS  | Asie, excluant l'ancienne URSS       | Produits manufacturés industriels (77,6 %)            | 72,5 %                                 | Fournitures industrielles (36 %)                        |
| Inde       | Asie, excluant l'ancienne URSS  | Asie, excluant l'ancienne URSS       | Produits, manufacturés industriels (69,8 %)           | 33,9 %                                 | Fournitures industrielles (45 %)                        |
| Népal      | Asie, excluant l'ancienne URSS  | Asie, excluant l'ancienne URSS       | Produits manufacturés industriels (89,7 %)            | 88,2 %                                 | Fournitures industrielles (36 %)                        |
| Pakistan   | Asie, excluant l'ancienne URSS  | Asie, excluant l'ancienne URSS       | Produits manufacturés industriels (88,9 %)            | 78,8 %                                 | Fournitures industrielles (36 %)                        |
| Sri Lanka  | Asie, excluant l'ancienne URSS  | Asie, excluant l'ancienne URSS       | Produits manufacturés industriels (52,3 %)            | 48,2 %                                 | Fournitures industrielles (45 %)                        |

Source : *UN Yearbook of Trade Statistics*, 1996.

Par conséquent, alors que les exigences de la globalisation et les politiques de la fin de la guerre froide tendent à favoriser l'intégration régionale, le processus n'est pas sans contradictions. Au sommet de Malé en 1997, l'Inde avait proposé la création d'une Communauté économique sud-asiatique de

19. A. MUKHERJEE REED, « Regionalization... », *op. cit.*

grande envergure, afin de tenter de résoudre ces contradictions. La condition *sine qua non* d'une communauté économique est généralement de promouvoir la libre circulation des capitaux dans une région donnée. Cependant, le Pakistan, le Sri Lanka et les Maldives ont exprimé de sérieuses réserves quant à l'idée d'avoir une telle communauté dans leur région. Si l'Inde, le Sri Lanka et le Pakistan peuvent tous recevoir des capitaux américains ou allemands, il n'y a pas lieu de croire que l'Inde ne serait pas disposée à recevoir des capitaux de ses voisins, ou que ses voisins seraient méfiants à l'endroit des capitaux indiens. Alors comment expliquer de telles réserves? Le problème est qu'à la lumière des niveaux de développement très différents des pays de la SAARC, les capitaux vont aller là où il y a une forte croissance économique, ce qui pourrait créer une plus grande concentration des capitaux et des investissements en Inde, au détriment des autres pays membres de la SAARC.

La plupart des observateurs de la SAARC soutiennent que de telles entraves structurelles pourraient être largement résolues par le biais d'ententes institutionnelles telles que SAPTA et SAFTA, ainsi que par une amélioration des relations bilatérales entre l'Inde et le Pakistan. Alors qu'il est vrai que les relations entre ces deux pays se sont grandement améliorées dernièrement, plusieurs obstacles persistent. Il est ironique de constater que maintenant que les exigences politiques ne jouissent plus de la même primauté qu'auparavant, les exigences économiques suscitent des obstacles similaires en ce qui a trait à la coopération régionale. Par exemple, au Pakistan le gouvernement de Benazir Bhutto avait été critiqué parce qu'il avait octroyé à l'Inde le statut de la nation la plus favorisée. Les arguments nationalistes au Pakistan s'expliquaient ainsi: la marchandise indienne, produite avec de la technologie locale dans un environnement où le taux d'inflation était plus ou moins stable, jouissait d'un double avantage soit des coûts peu élevés et d'une qualité supérieure. Ces produits vont envahir le marché du Pakistan et constituer une sérieuse menace pour les entrepreneurs pakistanais. Un commentateur a écrit que: « L'amère vérité est qu'il n'y a rien que l'Inde doit acheter du Pakistan, avec l'exception possible d'articles de cuir (un domaine traditionnellement laissé aux Musulmans et aux Hindous des castes inférieures pour des raisons religieuses)<sup>20</sup>. »

Ces problèmes démontrent que le remplacement de l'État par l'économie, en tant que principal acteur de promotion de l'intégration, ne suffira pas à faire de la SAARC une réussite. Il me semble que l'exigence première serait d'identifier les enjeux autour desquels un modèle intégré pourrait produire des résultats tangibles. Dans la région de la SAARC, l'élimination de la pauvreté et le développement d'une technologie indigène sont deux priorités évidentes. Alors que la SAARC n'a pas négligé ces deux questions, peu de démarches concrètes ont été entreprises à cet égard. Cependant, on considère que la solution à ces deux défis se trouve dans une stratégie de libéralisation économique et de croissance basée sur les exportations. Ironiquement, alors que

20. Dileep PADGAONKAR, *Times of India*, 19 juin 1996.

cette stratégie a servi de fondement à une meilleure coopération dans le secteur privé, elle a sérieusement limité la possibilité pour l'État de jouer un rôle efficace dans le développement économique de la région. À mon avis, cela va donner lieu à de nouveaux défis quant à la viabilité de la SAARC.

#### IV – L'avenir de la SAARC

Nous avons tenté de démontrer dans cet article que la coopération régionale en Asie du Sud comporte de sérieux obstacles structurels. Ces obstacles se situent aux niveaux économique, politique et culturel et découlent en partie de l'expérience de la colonisation britannique. L'avènement de la globalisation et la prise de conscience des avantages reliés à la coopération économique tendront peut-être à favoriser une résolution de ces problèmes. Cependant, comme on peut voir dans certaines parties du monde, le processus de la globalisation n'est pas sans contradictions, et donne lieu à la fois à des tendances compétitives et à des tendances de collaboration. Ce qui est donc requis est un leadership multilatéral qui cherchera à atteindre un équilibre judicieux entre ces deux tendances contradictoires.

Nous croyons que cet objectif pourrait être atteint par la promotion de contacts entre les membres des diverses sociétés civiles. Alors que la SAARC en a déjà fait la tentative par le biais de divers programmes, jusqu'à présent le projet de la SAARC de promouvoir les contacts au niveau individuel n'a connu qu'un succès mitigé. À cet égard, la SAARC a souffert de sa présomption fortement étatiste selon laquelle l'Association pourrait être efficace sans passer par la mobilisation d'acteurs non étatiques. Ce faisant, la SAARC a presque complètement négligé le rôle potentiel d'acteurs collectifs tels que les unions et syndicats, les mouvements sociaux, les groupes de femmes, les militants des droits de la personne, etc. À titre d'exemple, l'énorme potentiel des mouvements tels que celui des travailleurs, des femmes ou de l'environnement en Asie du Sud – particulièrement dans leur quête d'un équilibre efficace entre l'ouverture économique d'une part, et l'autonomie nationale d'autre part – doit être placé au centre du processus de la SAARC<sup>21</sup>.

Les récents mouvements démocratiques au Bangladesh et au Pakistan sont de loin les développements les plus encourageants par rapport à la SAARC. Ces mouvements vers la démocratisation ont été accompagnés d'un autre

---

21. En 1996, les syndicats des pays de la SAARC se sont rencontrés pour la première fois pour convenir de la nécessité d'avoir une même charte concernant le droit du travail. Ils se sont également mis d'accord sur les principes devant régir l'élaboration de la charte dans le contexte d'ententes commerciales multilatérales telles que l'Organisation du commerce mondial. Cette cohésion entre les syndicats découle d'une opinion généralisée voulant que la tentative de faire un lien entre les standards sur la main-d'œuvre et les exigences commerciales était un projet politique prémédité visant à affaiblir, au point de vue idéologique, le mouvement ouvrier international. Dans un tel contexte, le mouvement ouvrier en Asie du Sud ressent la nécessité de se regrouper afin de chercher des solutions au problème de l'empiètement continu du régime économique international sur l'espace économique souverain des pays en développement (*late developing countries*).

développement réconfortant : la détente dans les relations entre l'Inde et le Pakistan. Il y a lieu d'espérer que ces événements, accompagnés d'une nouvelle réalité économique, vont parvenir à faire de l'expérience de la SAARC une réussite.

[Traduit de l'anglais]

#### Annexe — Les activités de la SAARC dans les années 1990

- 1990 – Année de la fille de la SAARC
- 1991 – Création de la Commission indépendante de l'Asie du Sud sur l'apaisement de la pauvreté, qui présenta un rapport au 7<sup>e</sup> Sommet de la SAARC ; à ce Sommet, un Plan d'action fut élaboré ayant pour but de résoudre le problème de la pauvreté dans la région.
- 1991 – Année de l'abri de la SAARC
- 1992 – Année de l'environnement de la SAARC
- 1992 – Établissement du Projet d'exemption de visa de la SAARC, visant à promouvoir une plus grande circulation des personnes dans la région et de meilleurs contacts entre les individus.
- 1993 – Établissement de l'entente SAPTA de la SAARC (*SAARC Preferential Trading Arrangement*) au 7<sup>e</sup> Sommet à Dhaka ; l'entente devait servir de cadre aux règlements pour la libéralisation du commerce intrarégional prévue pour le 7 décembre 1995 ; l'horaire pour les réductions a été finalisé et approuvé.
- 1993 – Établissement de la Chambre de commerce et de l'industrie de la SAARC, avec son siège social à Karachi, ayant pour mandat de fournir à ses membres de l'information au sujet du potentiel économique de l'entente SAPTA pour la région.
- 1993 – Ratification d'ententes et de conventions relatives au terrorisme et aux narcotiques et substances psychotropes (la promulgation de la législation est en cours) ; établissement d'un Bureau de la SAARC pour la surveillance des délits terroristes et d'un Bureau de la SAARC pour le contrôle des violations relatives aux drogues.
- 1994 – Année de la jeunesse de la SAARC
- 1995 – Année de l'élimination de la pauvreté, accompagnée d'un Plan d'action mettant l'accent sur l'établissement d'institutions nationales de haute instance utilisant un modèle intégré d'élaboration des politiques. Ces politiques visaient à appuyer l'organisation financière et politique des pauvres, en accordant la priorité à la décentralisation et au gouvernement local et en favorisant la participation d'organisations non gouvernementales dans le processus.
- 1995 – Établissement d'un Fonds de développement de l'Asie du Sud au 8<sup>e</sup> Sommet, découlant d'une fusion des fonds SAARC-Japon, du SFRP et du SRF.