

LES BRICS FACE À TRUMP



BARTHÉLÉMY COURMONT *

L'arrivée au pouvoir de Donald Trump aux États-Unis est potentiellement, par les incertitudes qu'elle ouvre, l'un des événements géopolitiques les plus importants de ce début de XXI^e siècle. S'agit-il cependant d'une rupture, de la confirmation des difficultés qu'éprouve la première puissance mondiale depuis quelques années, ou d'une transition de puissance au bénéfice des émergents ? Parmi ceux-ci, les BRICS sont souvent mentionnés comme les principaux bénéficiaires des nouveaux équilibres mondiaux, même si cela reste non seulement discutable, mais aussi et surtout inégal, ces pays ne disposant pas des mêmes atouts, et n'étant pas dans la même dynamique. Tout aussi inégale est leur relation à Washington et à la place centrale des États-Unis dans le jeu géopolitique. Si certains de ces pays, la Chine en tête, se positionnent clairement comme des alternatives aux défaillances américaines, la Russie cherchant à trouver sa place dans ce schéma, d'autres comme l'Inde restent dans l'expectative, tandis que le Brésil et l'Afrique du Sud n'ont pas nécessairement à gagner dans une reconfiguration qui se ferait au détriment des États-Unis.

* MAÎTRE DE CONFÉRENCE À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LILLE ET DIRECTEUR DE RECHERCHE À L'IRIS OÙ IL EST RESPONSABLE DU PROGRAMME DE RECHERCHE ASIE-PACIFIQUE, ET RÉDACTEUR EN CHEF D'ASIA FOCUS.

Le retrait annoncé – mais qui reste cependant à confirmer – des États-Unis ouvre également la voie à de nouvelles configurations géopolitiques qui relancent les débats sur la multipolarité. Dans son célèbre *Paix et guerre entre les nations*, et critiquant au passage l'approche à son sens trop limitée des relations internationales offerte par les auteurs réalistes (en particulier américains), Raymond Aron distinguait des systèmes dits homogènes et hétérogènes, expliquant : « j'appelle systèmes homogènes ceux dans lesquels les États appartiennent au même type, obéissent à la même conception du politique. J'appelle hétérogènes, au contraire, les systèmes dans lesquels les États sont organisés selon des principes autres et se réclament de valeurs contradictoires »¹. Voilà une parfaite définition d'une multipolarité dans laquelle les BRICS auraient une place centrale, et voilà une définition encore plus exacte d'un système dans lequel les États-Unis et les BRICS rivalisent, mais cohabitent malgré tout. Cela signifie-t-il que la présidence Trump offre une accélération de l'histoire en propulsant un retour de la multipolarité et en opérant une transition de puissance ? Tout dépendra des positionnements de Washington, mais aussi des capacités des BRICS à s'émanciper d'un modèle américain qualifié de consensus de Washington et à en proposer une alternative concrète et solide.

34

Les États-Unis en retrait

Volonté de revoir, et parfois d'annuler, les traités de libre-échange signés au cours des deux dernières décennies ; mettre fin au rapport de force avec Moscou et dans le même temps attiser le feu ; soutien sans faille à Israël ; désengagement des zones conflictuelles au Moyen-Orient ; réinterprétation des implications de Washington au sein de l'Otan ; remise en cause de la stratégie du pivot vers l'Asie et retrait du Traité trans-Pacifique (TPP) ; désengagement des dossiers sécuritaires épineux comme la Corée du Nord ; climato-scepticisme et retrait annoncé de l'Accord de Paris... Ce vaste programme pourrait se résumer par une remise à plat de toute la politique étrangère des États-Unis et un refus d'apparaître systématiquement en première ligne. Le président des États-Unis ne souhaite s'impliquer que quand les intérêts américains sont en

¹ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962, p. 136.

jeu et quand il y a un bénéficiaire à en tirer. Pour le reste, pas question de voir Washington jouer les premiers rôles. Pour quelle raison pourrait-on lui demander ? Et la réponse est simple : Donald Trump reconnaît implicitement que les États-Unis n'ont plus les moyens d'une superpuissance, et moins encore d'une hyperpuissance. En conséquence, il faut se recentrer sur les impératifs et ne pas se mêler de toutes les affaires du monde. On parle ici, sans doute de manière exagérée, d'un retour de l'isolationnisme, mais il est indiscutable que c'est une première depuis la fin de la guerre froide.

Cette mise en retrait pourrait faire les affaires de la Chine, souvent présentée à tort ou à raison comme le principal rival des États-Unis, et qui aurait ainsi de bonnes raisons de se réjouir des intentions de Donald Trump. Il serait cependant erroné et excessif de faire porter tous les torts au 45^e président des États-Unis, en particulier dans la relation avec Pékin, tant les perceptions erronées remontent à d'autres présidences. Ainsi, le géant du libéralisme, les États-Unis, n'a pas vu venir le défi économique et commercial chinois, s'appuyant peut-être de façon trop naïve sur de mauvaises prophéties, ou sur un sentiment de supériorité que les années post-guerre froide justifiaient sans doute, mais que la situation actuelle rend totalement caduc. Les États-Unis n'ont pas conscience, écrivait-il y a une décennie l'économiste Clyde Prestowitz, « que dans un futur proche il pourrait ne plus y avoir de raison de penser aux objectifs de leur puissance simplement parce qu'il n'y aura plus de puissance sur laquelle greffer ces objectifs »². Si ce constat est excessif, les États-Unis restant encore de longues années une puissance de premier plan, il traduit la réalité d'un pays qui n'a pas su s'adapter à la compétition chinoise et n'a plus aujourd'hui d'alternative solide à opposer à la montée en puissance de Pékin³. Cette réalité est plus que jamais perceptible dans la situation actuelle

Les prouesses poussives de l'économie américaine sont souvent mises en avant par les déclinistes, qui estiment que la tendance au retrait est si lourde depuis trente ans qu'il n'y a pas de raison qu'elle s'inverse dans les prochaines années. La

² Clyde Prestowitz, « The Purpose of American Power in Asia », *Global Asia*, vol. 2, n° 2, automne 2007, p. 14.

³ Zhan Su, « Made with China contre Made by China. La place réelle des produits Made in China dans l'économie mondiale », *Études internationales*, vol. 41, n° 4, décembre 2010, p. 492.

question est donc de savoir comment chercher à ralentir ce processus, voire même, dans la durée, à l'inverser. Si la thèse des déclinistes se confirme, Washington devrait, estimait déjà en 1997 Christopher Layne, contenir la croissance chinoise en « adoptant une politique économique internationale néomercantiliste », en d'autres termes en renonçant temporairement ou définitivement à un libéralisme économique dont Pékin est parvenu à tourner les règles à son avantage⁴. Cela signifierait que les États-Unis renoncent à leurs idéaux en matière de libéralisme économique, de manière temporaire ou permanente. Là aussi, la réalité actuelle semble répondre en écho à ces prophéties.

Ce constat est inquiétant, car il suppose à la fois que Washington se tourne vers des mesures commerciales faisant un usage répété de protectionnisme et, dans le même temps, que les problèmes que rencontre l'économie américaine viennent des règles que les États-Unis ont eux-mêmes mises en place. Comme l'explique de manière sombre Immanuel Wallerstein, « les facteurs économiques, politiques et militaires, qui ont contribué à forger l'hégémonie américaine, sont les mêmes qui contribueront inexorablement au déclin américain à venir »⁵. La chute de l'Amérique pourrait ainsi être consécutive à une déroute financière du modèle libéral. Pourtant, et même s'il s'agissait à l'époque de systèmes économiques moins directement liés les uns aux autres, on se souvient que la crise de 1929 n'a pas provoqué le déclin des États-Unis, ou du moins celui-ci n'a été que de courte durée⁶. Il semble donc que, pas plus que les intervenants extérieurs, les paramètres économiques ne sauraient seuls suffire à anéantir l'empire américain. Ce serait donc plutôt dans les réponses à apporter aux situations de crise qu'une telle prophétie pourrait se réaliser.

36

⁴ Christopher Layne, « From Preponderance to Offshore Balancing : America's Future Grand Strategy », *International Security*, vol. 22, n° 1, été 1997, p. 87.

⁵ Immanuel Wallerstein, « L'atterrissage forcé de l'aigle américain », *Revue internationale et stratégique*, n° 48, hiver 2002-2003, p. 43.

⁶ De fait, la question du déclin américain ne date pas d'hier et, à plusieurs reprises, des analystes se sont penchés sur son caractère inéluctable comme sur le fantasme qui y est lié. Lire notamment Andrew Hacker, *The End of the American Era*, New York, Atheneum, 1970. Aussi convient-il, aujourd'hui comme hier, de rester prudent sur cette question.

Dans un très bon article publié dans la revue *Foreign Affairs*, Leslie Gelb remarquait fin 2010 que la plupart des grandes puissances ajustent désormais leur politique étrangère dans le but d'assurer la sécurité de leur économie, à l'exception des États-Unis⁷. Selon cet ancien officiel du département d'État, les dirigeants américains se sont progressivement éloignés de cet impératif, en raison de l'avance considérable que l'économie américaine avait alors sur le reste du monde. Mais à l'heure où Washington voit venir dans son sillage un pays comme la Chine, il est nécessaire de revenir à de tels fondamentaux, qui marquèrent la politique étrangère des États-Unis après la Seconde Guerre mondiale, sous la houlette d'administrations démocrates comme républicaines, de Truman à Eisenhower. En d'autres termes, si Washington ne modifie pas sa politique étrangère pour l'adapter aux exigences actuelles, la première puissance mondiale ne sera plus en mesure d'assurer le maintien de son économie et verra foncer sur elle les concurrents. Mais dans le même temps, si les États-Unis opèrent un virage à 180 degrés et adaptent leur politique étrangère pour défendre leur sécurité économique, et de cette manière leurs intérêts vitaux, ils risquent de se mettre au même niveau que les autres grandes puissances et voir l'exceptionnalisme américain, qui fut en grande partie à l'origine des succès éclatants de ce pays, disparaître.

37

Les États-Unis sont devenus un hégémon parce qu'ils ne sont pas une puissance comme les autres, et modifier la politique étrangère reviendrait ainsi inexorablement à redescendre du piédestal. Force est de constater qu'avec l'administration Trump, cette question trouve tout son sens et que nous assistons à un retrait, à défaut d'un déclin, des États-Unis. Pour un nombre grandissant d'observateurs de tous bords politiques aux États-Unis, le temps de Washington est révolu et l'heure du consensus de Pékin a sonné⁸. Reste à savoir où se positionneront les autres BRICS dans ce nouveau paradigme.

⁷ Leslie H. Gelb, «GDP Now Matters More Than Force», *Foreign Affairs*, vol. 89, n° 6, novembre-décembre 2010.

⁸ Lire notamment Nancy Birdsall et Francis Fukuyama, «The Post-Washington Consensus», *Foreign Affairs*, vol. 90, n° 2, mars-avril 2011.

La fin du TPP, symbole ou syndrome ?

Ce retrait américain s'est caractérisé de plusieurs manières, mais c'est sur les volets commerciaux qu'il semble le plus prononcé. À peine entré en fonction, Donald Trump a ainsi signé le 23 janvier 2017 un décret présidentiel qui met fin à la participation des États-Unis au TPP. Cette décision met *de facto* fin au traité, qui avait été mis en place à l'initiative de l'administration Obama et rassemblait douze États soit, aux côtés des États-Unis, le Canada, le Mexique, le Pérou, le Chili, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon, Singapour, la Malaisie, le Vietnam et Brunei. Si le choix de Donald Trump de mettre un terme à un accord dont il a dénoncé le contenu n'est pas en soi un événement majeur, il donne un avant-goût de ce que sera la politique américaine en Asie-Pacifique et ouvre une nouvelle ère dans le rapport de force avec la Chine, contre laquelle le TPP avait été pensé.

38

Lors de sa signature, qui concluait un long cycle de négociations, le TPP fut présenté comme un accord de libre-échange rassemblant plus de 800 millions de personnes et pesant autour de 40 % du PIB mondial. Mais derrière ces chiffres à première vue impressionnants se cache la réalité d'un traité à la portée limitée, en particulier sur son volet asiatique. Seuls cinq pays du continent l'ont signé, et le Japon est parmi eux le seul membre du G20. La Corée du Sud, qui a déjà un accord de libre-échange avec les États-Unis, n'en faisait pas partie, l'Indonésie non plus, et la Chine en fut délibérément exclue, l'objectif du TPP étant précisément de constituer un front face à la montée en puissance de la Chine dans ses aspects économiques et commerciaux à échelle de son continent (et accessoirement du monde). En clair, le TPP était beaucoup plus modeste dans ses leviers que dans ses ambitions et pouvait même sembler dérisoire en comparaison avec l'intensification des échanges entre la Chine et ses voisins qu'il avait vocation, mais clairement pas les moyens, de contrer.

Côté américain, ce traité cher à l'administration Obama était présenté comme un moyen de relancer l'économie. Selon la commission américaine du commerce international (USITC), le TPP aurait permis aux États-Unis d'accroître le PIB de 0,15 % d'ici 2032 et de gonfler ses exportations de 1 %. Au-delà du fait que cela reste relativement modeste (si nous parlons bien ici de 40 % du PIB mondial), ces estimations restent discutables et n'apportent

pas nécessairement de plus-value par rapport à la multiplication des accords bilatéraux, à la manière de celui qui existe avec la Corée du Sud.

Dans son contenu, l'accord contient 30 chapitres qui portent sur la réduction des droits de douane, mais aussi la propriété intellectuelle, l'environnement, le droit du travail, l'accès aux marchés publics, ou encore un accord de protection des investissements. Sur ces différents points, on relève de multiples zones d'ombres aux effets incertains sur l'économie et l'emploi aux États-Unis justifiant la posture de Donald Trump, mais aussi un grand flou sur la capacité de certains pays signataires de « se mettre au niveau », compte tenu des immenses déséquilibres économiques et sociaux entre les 12 membres, auxquels s'ajoutent des disparités politiques majeures.

La Chine en position de force

La Chine n'a pas tardé à prendre les devants dans cet après-TPP, sans doute perçu comme un cadeau offert par Donald Trump, et a même anticipé le retrait annoncé des États-Unis. Ainsi, à l'occasion d'un sommet de l'APEC les 21 et 22 janvier 2017, et quelques jours après ses propos lors du forum de Davos, le président chinois Xi Jinping a invité son pays et ses voisins à mettre en place un partenariat économique régional intégral. Le projet est ambitieux, puisqu'il doit inclure en plus de la Chine, les pays de l'ASEAN, l'Inde et l'Australie. Et il rejette dans le même temps toute participation des États-Unis (on imagine difficilement Donald Trump la cautionner de toute façon). Cette position de Pékin n'est pas surprenante, d'abord parce que la Chine a toujours perçu, à raison, le TPP comme directement dirigé contre elle, mais aussi parce que les dirigeants ont multiplié les initiatives de leur côté, afin justement de le contrer. L'annonce de l'administration Trump est donc une victoire pour Pékin, qui voit le terrain se dégager, et on peut aisément imaginer que de nombreux membres du TPP vont se rapprocher de la Chine, avec laquelle ils entretiennent déjà des relations économiques et commerciales très importantes. Des pays comme Singapour, la Malaisie, l'Australie, et même le Vietnam ont ainsi déjà manifesté leur intérêt pour l'initiative de Pékin, tournant ainsi très rapidement le dos au TPP. Et les autres membres de l'ASEAN suivront. Au final, à l'exception du Japon

qui se retrouve orphelin du TPP, en dépit des efforts d'Abe Shinzo, premier dirigeant étranger étant venu féliciter à New York Donald Trump après son élection, les pays asiatiques ont déjà remplacé les États-Unis par la Chine comme partenaire économique et commercial vers lequel ils vont se tourner.

Il convient d'ajouter à ces intentions chinoises les multiples initiatives entreprises depuis quelques années, dont la création de la Banque asiatique d'investissements dans les infrastructures (AIIB) est la plus significative. Là aussi, les pays asiatiques en sont quasiment tous membres (à l'exception du Japon) et les États-Unis n'en font pas partie (à l'inverse des principales économies européennes). Le fait que ce soit autour d'une banque d'investissement que la Chine lance son offensive n'est pas une grande surprise. Pékin dispose des plus grandes réserves de capitaux au monde et a accéléré depuis une décennie ses investissements en direction des pays émergents. Et ses initiatives au sein des BRICS ont été un premier indicateur de cette volonté d'imposer de nouvelles règles. Si le TPP disparaît, l'AIIB va de son côté poursuivre ses activités et même se renforcer, ce qui illustre encore le poids grandissant de la Chine dans son environnement régional, que le TPP n'est jamais parvenu à remettre en question. L'accord mis sur pied par le tandem Obama-Clinton faisait sens en ce qu'il cherchait à contrer l'expansion chinoise, sa disparition laisse la porte grande ouverte à Pékin.

Enfin, avec un degré d'ouverture de plus de 60 %, la Chine est devenue le principal fournisseur d'un grand nombre de biens de consommation sur le marché international⁹. Au « confluent » des défis et des opportunités se trouve la nouvelle stratégie de croissance de la Chine, affirmée depuis plusieurs années, visant à passer d'un modèle reposant sur l'essor des exportations à un modèle fondé sur la solidité de la demande intérieure (en particulier de la consommation des ménages)¹⁰. De quoi donner des idées aux dirigeants chinois, en particulier dans sa stratégie en direction des pays du Sud et des autres puissances émergentes, dont elle se rêve plus que jamais en locomotive.

⁹ Zhan Su, « Participation de la Chine à la nouvelle division internationale du travail : défis et perspectives », *Revue Économique et sociale*, vol. 67, n° 1, 2009, p. 2.

¹⁰ Rapport de Patrick Artus, Jacques Mistral et Valérie Plagnol, *L'Émergence de la Chine : impact économique et implications de politique économique*, Paris, Conseil d'analyse économique, 2011, p. 5.

Pékin se rêve en locomotive des émergents

En marge des investissements inscrits dans l'initiative *One Belt, One Road*, nom donné à la campagne d'investissements massifs dans les infrastructures à échelle mondiale lancés par Pékin, Xi Jinping a annoncé en septembre 2015 à la tribune de l'Organisation des Nations unies (Onu) la création d'un fonds d'aide au développement de 2 milliards de dollars destiné aux pays les plus pauvres de la planète. La Chine a également annulé la dette des pays les moins avancés, des pays au développement freiné par leur enclavement, ainsi que des petits pays insulaires. Ce geste est-il la manifestation d'une générosité de Pékin à l'égard des pays les plus démunis ? C'est en tout cas la version officielle. « Aujourd'hui, la Chine, pays exemplaire, qui est passée de la pauvreté à la puissance, doit-elle réaliser des choses pour les pays "pauvres" et "faibles" ? », s'interrogeait ainsi le très officiel *Quotidien du Peuple*. Notons au passage, dans les termes utilisés, une rupture avec l'humilité sur la scène internationale prônée par Deng Xiaoping et, plus près de nous, par les références de l'ancien Premier ministre Wen Jiabao au fait que la Chine reste un pays pauvre. La Chine semble désormais prendre conscience de son statut de puissance et le revendique en offrant ses services aux plus démunis. Cette annonce fut bien accueillie parmi les grandes puissances, qui se réjouissent d'une implication plus grande de Pékin, mais aussi et surtout parmi les récipiendaires de cette nouvelle donne, pour lesquels l'image de la Chine se trouve confortée.

L'autre interrogation majeure concerne la mise en place d'un véritable modèle économique et social, et par extension politique, que la Chine pourrait chercher à proposer à d'autres nations, pays en développement en tête. Pour l'heure, la tentation de proposer un consensus de Pékin reste absente des discours officiels. Mais les choses pourraient évoluer rapidement. Forte d'une puissance économique en dépit de son ralentissement, la Chine pourrait chercher à prendre la tête des pays en développement. Quelles pourraient être les résistances, à la fois de la part des pays accueillant ses investissements, mais aussi chez de potentiels concurrents parmi les pays émergents, en particulier les BRICS ? S'il est difficile de voir se détacher un compétiteur à échelle internationale au sein de ce groupe de pays, on relève cependant, selon les régions, des tendances à la concurrence entre la Chine et d'autres émergents :

Brésil en Amérique latine, Inde en Afrique et en Asie du Sud-Est par exemple, soit les autres BRICS.

Pékin chercherait donc à s'imposer comme le chef de file des économies émergentes. Cette démarche n'est, bien entendu, pas certaine d'être couronnées de succès, et c'est par sa capacité à séduire que la Chine parviendra ou non à entrer progressivement dans la réalité du consensus de Pékin, en vue de proposer ce que Martin Jacques qualifiait en 2010 de « modernité contestée »¹¹. Pour l'analyste britannique, un tel bouleversement pourrait marquer ni plus ni moins la fin de l'hégémonie occidentale. Un avis que ne partage pas John Ikenberry, pour qui « les États-Unis ne peuvent empêcher la montée en puissance de la Chine, mais peuvent s'assurer que cette montée en puissance respecte les règles et les institutions que Washington et ses partenaires ont mis en place au siècle dernier, afin de mieux servir les intérêts de l'ensemble des États à l'avenir »¹². Une telle montée en puissance chinoise est donc potentiellement un immense défi pour le consensus de Washington, mais elle ne suppose pas automatiquement une confrontation entre deux modèles. Tout dépendra de l'utilisation que Pékin souhaitera faire de ses capacités et des investissements dans les infrastructures qui les accompagnent et de sa volonté de privilégier ou non son propre consensus. Tout dépendra aussi des réponses qui lui seront apportées par ceux qui suivent de près sa trajectoire, au premier rang desquels les États-Unis.

Se pose également la question d'une « doctrine » chinoise, débattue dans les milieux académiques et les principaux organes du Parti communiste chinois (PCC), et appliquée sous couvert de slogans mettant en avant une volonté de la Chine de jouer un rôle accru dans les affaires du monde et de s'imposer comme un partenaire de premier plan pour les pays émergents. Les fondements de la nouvelle doctrine extérieure chinoise, notamment les concepts de « développement pacifique » et de « monde harmonieux », qui privilégient la coopération internationale et le règlement pacifique des différends, relèvent de principes essentiellement multilatéraux en ce qu'ils ont une incidence directe sur la manière

¹¹ Martin Jacques, *When China Rules the World. The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*, Londres, Penguin, 2010, chapitre 5, p. 117-168.

¹² John Ikenberry, « The Rise of China and the Future of the West », *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 1, 2008, p. 37.

dont Pékin engage le dialogue avec les pays récipiendaires de ses investissements¹³. Mais elle semble surtout privilégier la multipolarité. Pour Pierre Gentelle, « l'idée d'un "vainqueur" de la mondialisation heurte la manière chinoise de "dire" le monde actuel »¹⁴. Plus qu'un combat, Pékin estime que la mondialisation est une opportunité, ses succès ne faisant que confirmer cette tendance. Selon Yang Wenchang, président de l'Institut de Chine populaire pour les affaires étrangères (CPIFA), « la multipolarité coopérative sera la caractéristique de base de la première moitié du XXI^e siècle et la précondition permettant de transformer ce désir en réalité dépendra des relations entre les grandes puissances »¹⁵. Pékin entend bien jouer un rôle de premier plan dans ce jeu subtil dans lequel intérêts économiques et stratégiques sont étroitement associés.

L'Organisation de coopération de Shanghai : future architecture des « RIC » ?

Pékin a surtout compris que son projet de montée en puissance ne peut se faire de manière isolée, aussi la Chine se tourne vers les autres BRICS, au premier rang desquels ses voisins. Moscou et New Delhi peuvent y voir une opportunité, mais aussi un risque de rester dans l'ombre de Pékin, qui voit grand. L'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), créée en 2001 autour de six États, est récemment passée à huit membres, parmi lesquels on note surtout la présence de la Chine, de la Russie et désormais de l'Inde, soit les trois BRICS asiatiques. S'il ne s'agissait jusqu'à présent que d'un dialogue sino-russe incluant les pays d'Asie centrale et des observateurs, c'est désormais une organisation de poids à échelle asiatique, voire même plus, dans laquelle nous trouvons les trois principales économies des BRICS, qualifiés pour l'occasion de RIC (Russie, Inde, Chine).

43

¹³ Lire sur ce sujet Zheng Bijian, *Lun Zhongguo heping jueqi fazhan xin daolu. Peaceful Rise – China's New Road to Development* (édition bilingue), Beijing, École centrale du Parti, 2005 ; et Shi Yinong, « China's Soft Power and Peaceful Rise », *Zhongguo Pinglun*, n° 118, octobre 2007.

¹⁴ Pierre Gentelle, « Un scénario pour la Chine jusqu'en 2100 : "vaincre sans combattre" », *Monde chinois*, n° 7, 2006, p. 15.

¹⁵ Yang Wenchang, « Ushering in an Era of Multipolar Cooperation », *Foreign Affairs Journal*, n° 89, 2008, p. 1.

Avec l'entrée de l'Inde et du Pakistan, c'est également vers le sud que se tourne l'OCS. Le Sri Lanka et le Cambodge sont déjà partenaires de discussion, en plus de pays du Caucase, mais c'est du côté de l'ASEAN que les élargissements futurs pourraient être relevés, les différents pays de la zone étant déjà très liés économiquement à la Chine, et dans une moindre mesure à l'Inde. Comme l'OCS est clairement plus économique que militaire désormais, cette dynamique n'est pas à exclure et l'organisation s'oriente ainsi vers une dimension continentale, là où elle était limitée à un dialogue bilatéral et cantonnée à ses origines. Le Japon et les États-Unis se sont par ailleurs vu refuser le statut de membre observateur, ce qui traduit la volonté de créer une force susceptible de rivaliser avec les institutions occidentales. Le siège de l'OCS, situé à Pékin, illustre le poids central de la Chine dans cette organisation. Quant aux moyens, nous pouvons considérer que l'OCS a compris l'inutilité, pour le moment du moins, de chercher à concurrencer l'Otan (alors qu'elle en était présentée comme le rival potentiel il y a quinze ans), et c'est justement en se focalisant sur les échanges économiques et commerciaux qu'elle renforce son influence. Avec l'entrée d'un pays comme l'Inde, l'organisation s'impose comme une force sur laquelle il faudra désormais compter sur la scène internationale, en plus de renforcer les possibilités de cohésion entre les principaux BRICS.

Ces avancées ne doivent cependant pas éclipser le fait que les RIC poursuivent des agendas très différents, et parfois opposés. New Delhi se pose par exemple comme chef de file des pays en développement en usant de son adhésion au Mouvement des non-alignés ou de sa place dans le G-77. Cette identité est mise en avant notamment dans les débats sur la gouvernance économique. La sphère économique offre en effet à l'Inde l'opportunité d'asseoir son statut global grâce au multilatéralisme en se positionnant comme acteur majeur dans les négociations internationales, des débats à l'OMC en 2003 à l'émergence du G-20 comme forum intergouvernemental face à la crise financière. La crise financière de 2008 fut d'ailleurs l'occasion pour New Delhi de revendiquer une réforme accélérée de la gouvernance financière¹⁶ : une crise causée par les pays industrialisés, mais affectant l'ensemble des

¹⁶ Shyam Saran, « *Geo-Political Consequences of the Current Financial and Economic Crisis* », présentation devant la *India Habitat Centre*, New Delhi, 28 février 2009.

États, légitime l'appel à la dévolution d'une plus grande part de pouvoir aux pays en développement dans les institutions financières, en particulier le FMI. L'autorité dont se réclame l'Inde n'est pas seulement d'ordre moral : en mettant en avant l'état relativement intact de sa propre économie, elle utilise un argument de puissance pour exiger des responsabilités accrues en matière de gouvernance économique et financière. L'affinité de l'Inde avec le multilatéralisme sur le plan économique vise ainsi à favoriser l'émergence d'un ordre multipolaire sur le plan géopolitique et permet de situer fermement sa propre émergence au sein du système international. Jean-Luc Racine note à cet égard que « l'Inde qui veut trouver sa place dans un monde multipolaire entend ainsi mieux réguler l'ordre international, en réajustant les règles qu'elle juge caduques d'un multilatéralisme fondé avant même son indépendance »¹⁷. Certains analystes américains envisagent un rôle unique pour l'Inde, « puissance pivotale » capable de peser de manière décisive sur les équilibres mondiaux¹⁸, en particulier entre les États-Unis et la Chine. L'Inde rechigne toutefois à endosser un tel statut, profitant des avantages inhérents au rapprochement avec les États-Unis, mais s'efforçant de préserver une relation harmonieuse avec la Chine dans le même temps, même si les tensions restent perceptibles, en particulier sur les questions frontalières. Il reste à déterminer si le refus de jouer un tel rôle traduit une incapacité à faire des choix ou témoigne au contraire de l'intégrité du projet polycentrique indien, aspirant réellement à un ordre international régulé sur des principes autres que l'équilibre des puissances¹⁹.

45

¹⁷ Jean-Luc Racine, « L'Inde et l'Occident : histoire, idéologies, géopolitique », dans Alain Chemin et Jean-Pierre Gélard (dir.), *L'Émergence de la puissance indienne. Mythes et réalités*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 256.

¹⁸ Un rapport interne de la CIA aurait ainsi qualifié l'Inde d'État-pivot le plus important dans le système international, capable de peser sur les équilibres. Cité dans Ashley Tellis, *India as a New Global Power: An Action Agenda for the United States*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., juillet 2005 ; disponible en ligne : <www.carnegieendowment.org/files/CEIP_India_strategy_2006.FINAL.pdf>.

¹⁹ Sunil Khilnani s'efforce de transcender cette dialectique en appelant l'Inde à inventer un nouveau type de puissance, à s'affirmer comme « *bridging power* » capable d'unir pays développés et pays émergents, riches et pauvres... Lire Sunil Khilnani, « India as a Bridging Power », dans *India as a New Global Leader*, Foreign Policy Centre, 2005, p. 1-15.

Du côté de Moscou, la question de savoir jusqu'où la Russie pourrait faire la promotion de son statut de grande puissance et de la multipolarité dans un contexte de montée en puissance du « reste », pour reprendre les mots de Fareed Zakaria²⁰, reste entière. La relation Moscou-Pékin doit ainsi être appréhendée avec précaution, puisqu'elle semble davantage reposer sur une convergence d'intérêts que sur une adhésion des deux pays à une certaine vision d'un ordre mondial dans lequel l'un et l'autre joueraient un rôle plus important. Pour cette raison, l'OCS même élargie et incluant l'Inde doit encore être entendue comme un axe Moscou-Pékin, mais qui doit pour conserver une pertinence s'intégrer dans un projet continental, au risque donc de voir, à terme, la Russie y jouer un rôle moins important.

Brésil et Afrique du Sud dans l'incertitude

46

Les deux autres BRICS, Brésil et Afrique du Sud, ne sont pas du tout dans la même situation, tant en matière économique et politique que dans leur relation aux États-Unis, et à l'arrivée au pouvoir de Donald Trump. Les problèmes y sont multiples et n'ont même fait que s'amplifier en parallèle aux difficultés rencontrées par les États-Unis sur la scène internationale. Identifiés il y a encore quelques années comme des puissances en devenir, ces deux pays doivent relever d'immenses défis et la possibilité d'une « émancipation » des règles économiques, commerciales et politiques contenues dans le consensus de Washington autant qu'une prise de distance avec le partenaire américain semblent, à court terme, exclues. L'Afrique du Sud, le plus faible des BRICS, au point d'être souvent considérée comme un ajout strictement politique en vue d'une représentation planétaire, fait face à de multiples défis économiques, auxquels s'ajoute une grande difficulté à s'imposer comme une puissance à échelle continentale. Les positionnements sud-africains par rapport aux changements politiques à Washington n'en sont que plus limités, autant que l'est la marge de manœuvre dans la relation avec les autres BRICS.

Le Brésil revendique de son côté depuis plusieurs décennies un statut de puissance régionale, et même internationale, qui se caractériserait dans un premier temps par un siège de membre

²⁰ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, New York, W.W. Norton, 2008.

permanent au Conseil de sécurité de l'Onu, la justification de cette reconnaissance reposant essentiellement sur l'immensité du pays, ses promesses économiques, l'importance de ses ressources et celle de sa population. Les ambitions politiques de ce pays ont très nettement devancé la montée en puissance de ses capacités économiques, mais ces dernières ont eu pour effet de donner une plus grande crédibilité à l'action internationale de Brasilia depuis la fin de la guerre froide, et surtout sous la présidence de Lula da Silva (2003-2011). Ces ambitions se heurtent cependant à de fortes réticences régionales, qui rappellent celles que connaissent les autres BRICS. Dans le cas latino-américain, des pays comme le Mexique ou l'Argentine, autres acteurs régionaux importants, voient généralement d'un mauvais œil ce qu'ils estiment être un risque d'hégémonie brésilienne dans leur zone²¹. Leur attitude, longtemps hostile, a cependant évolué au fur et à mesure de la prise de conscience d'intérêts communs et de bénéfices pouvant être profitables à tous. On a ainsi vu au cours des dernières années les pays d'Amérique latine chercher une plus grande intégration régionale et ménager le Brésil, qui de son côté a vu dans cette situation l'opportunité de faire avancer son projet de développement.

47

Brasilia ménage donc ses voisins, quitte à les associer aux bénéfices de sa montée en puissance. Le Brésil privilégie ainsi le développement régional en s'appuyant sur une logique économique de type Nord-Sud et en ouvrant progressivement le champ à des relations Sud-Sud, en vue de préparer son économie et celle des pays qui lui sont associés aux défis de la mondialisation. Pour ce faire, Brasilia mise sur un discours politique qui consiste à unir les pays de la région autour d'un projet de développement commun, voire même d'un régionalisme qui dépasserait très largement les frontières nationales. Mercosur (*Mercado Comùn del Sur*, Communauté économique des pays d'Amérique du Sud) ou UNASUR (Union des nations sud-américaines) sont ainsi devenus les instruments de la régionalisation d'une puissance brésilienne mieux acceptée par des voisins qui se voient associés à un véritable pôle. Compte tenu de la présence américaine sur le continent, qui reste très forte, cette régionalisation ne peut être

²¹ Sur cette question, lire Sylvain F. Turcotte, « Le Brésil de Lula et l'Amérique du Sud : l'impossible construction d'un statut de puissance régionale », *Europa & America Latina*, n° 2, 2007.

présentée comme une alternative à la puissance américaine, mais plus comme un accompagnement à cette dernière.

Au-delà des défis, la force du Brésil dans sa montée en puissance est également à trouver du côté de la manière dont il cherche à se positionner sur la scène internationale. Sebastian Santander remarque à cet égard que « depuis l'entre-deux-guerres, le Brésil a constamment veillé à ne pas recourir à la force ou à la menace physique pour construire son statut de puissance, mais à faire appel à ce que la théorie des relations internationales qualifie de *soft power* »²².

Résumé :

En modifiant en profondeur la politique étrangère de Washington et en plongeant les États-Unis dans l'incertitude, l'arrivée au pouvoir de Donald Trump a également un impact sur la relation avec les BRICS, au premier rang desquels la Chine. Face à ce qui est identifié comme un retrait des États-Unis sur de multiples dossiers, quelles sont les réactions et la marge de manœuvre de ces pays ? Le temps de la multipolarité, cher à certaines de ces puissances, est-il venu ? Et si oui, sur quelles bases s'appuie-t-il ?

²² Sebastian Santander, « Le Brésil et ses aspirations au statut de puissance : autoperception, capacités, reconnaissance internationale », dans Sebastian Santander (dir.), *L'Émergence de nouvelles puissances. Vers un système multipolaire ?*, Paris, Ellipses, 2009, p. 56.