



LE RETOUR DU RISQUE GÉOPOLITIQUE

Le triangle stratégique Russie, Chine,
États-Unis

Thomas GOMART

Préface de Patrick POUYANNÉ

Avril 2016

Le retour du risque géopolitique

Le triangle stratégique Russie, Chine,
États-Unis

THOMAS GOMART,
Directeur de l'Ifri

PRÉFACE DE PATRICK POUYANNÉ
Président-directeur général du groupe Total

**ÉTUDES DE L'IFRI/LES NOTES DE L'INSTITUT
AVRIL 2016**

Préface

La note de Thomas Gomart, directeur de l'Ifri, sur le retour du risque géopolitique est particulièrement bienvenue.

En effet, jamais depuis de nombreuses années le monde n'a connu une pareille instabilité : qu'il s'agisse des conflits du Moyen-Orient – en Syrie, en Irak mais aussi au Yémen – de ceux de l'Afrique du Nord – particulièrement en Libye – mais aussi des tensions entre la Russie et l'Ukraine, voire de celles existant entre la Chine et ses voisins en mer de Chine ou entre la Corée du Nord et ses voisins du Nord-Est de l'Asie. Et tout ceci bien sûr sans oublier les actions récurrentes des groupes terroristes, qui elles ne connaissent pas de frontières.

Comme le dit l'auteur, « le cadre d'analyse dominant dans les milieux d'affaires est celui d'une mondialisation comprise comme une dynamique irréversible d'intensification des échanges commerciaux et financiers » qui a pu avoir pour effet d'ignorer les logiques de puissance et de minorer le rôle des États. Même si le risque géopolitique n'a jamais véritablement disparu, force est de reconnaître qu'il fait aujourd'hui un retour en force, avec des situations de plus en plus fréquentes dans lesquelles l'économie s'efface devant des impératifs politiques.

L'ambition de Thomas Gomart est donc d'encourager les dirigeants d'entreprise à intégrer le risque géopolitique dans leurs efforts de prévision, pour améliorer leurs capacités d'anticipation. Pour les aider à mieux cerner les enjeux géopolitiques actuels, il s'est volontairement limité à l'analyse des relations entre trois pays – Russie, Chine et États-Unis – qui, compte tenu de leur taille et de leur rôle dans les instances mondiales, sont au cœur des transformations en cours du système international.

De plus, il a choisi de le faire de manière originale, à travers l'analyse des caractéristiques des trois segments bilatéraux, États-Unis – Russie, Russie – Chine et enfin Chine – États-Unis, permettant de mieux mettre en lumière les ressorts propres au risque géopolitique.

Par cette étude, il espère aider les chefs d'entreprise à se doter d'une méthode de veille et d'analyse permettant de combiner lecture instantanée et lecture tendancielle de la trajectoire suivie par les États auxquels ils s'intéressent, à améliorer leur compréhension de leurs dirigeants, et enfin à réaliser la façon dont ces relations triangulaires États-Unis, Russie, Chine affectent leurs activités.

Au fil de son analyse, Thomas Gomart montre combien la sécurité de l’approvisionnement en énergie est au cœur de toute stratégie de puissance.

Pour un groupe comme Total, le risque géopolitique est effectivement depuis l’origine au cœur de nos activités.

Tout d’abord, on peut dire que ce risque a présidé à la naissance de notre groupe après la Première Guerre mondiale : c’est parce que la France avait mesuré le risque que lui faisait courir sa dépendance en matière de pétrole vis-à-vis des États-Unis et du Royaume-Uni que fut prise la décision de créer la Compagnie Française des Pétroles, ancêtre de Total. C’est pour la même raison que fut créée Elf après la Seconde Guerre mondiale.

Ensuite, un simple regard sur la localisation des ressources pétrolières et gazières mondiales suffit pour se convaincre de l’importance de la géopolitique dans notre métier : 50 % des réserves de pétrole se situent au Moyen-Orient ; en leur ajoutant celles du Venezuela, du Canada et de la Russie on parvient à 80 % des ressources mondiales. En ce qui concerne le gaz, quatre pays – Iran, Russie, Turkménistan et Qatar – représentent à eux seuls 60 % des réserves mondiales.

Cette localisation des réserves permet de mesurer combien notre groupe doit savoir opérer dans des contextes à risques. Et tout ceci bien sûr sans jamais mettre en danger la vie de nos équipes : la sécurité constitue pour Total bien plus qu’une priorité, c’est une valeur de notre groupe. Cela peut évidemment nous amener à prendre des décisions de retrait de nos équipes quand le danger se fait trop menaçant, comme nous avons dû le faire au printemps dernier au Yémen.

Mais de grands groupes comme le nôtre peuvent aussi sans aucun doute constituer un facteur de stabilité au milieu des désordres : en continuant par exemple, malgré les conflits, à approvisionner les populations en énergie, indispensable à toute activité humaine ; et surtout en cherchant, chaque fois que nous le pouvons, à rapprocher les points de vue entre États afin que le dialogue l’emporte sur la confrontation et que la mondialisation des échanges, qui a d’ores et déjà permis de faire sortir des milliards d’êtres humains de l’extrême pauvreté, puisse se poursuivre dans un climat plus apaisé, pour le bien de tous.

Bonne lecture.

Patrick Pouyanné
Président-Directeur général du Groupe Total

Remerciements

Cette note s'inscrit dans un partenariat entre l'Institut de l'entreprise et l'Ifri dont l'initiative revient à Frédéric Monlouis-Félicité que je remercie de ses conseils et de sa patience, ainsi qu'Erell Thevenon-Poullennec et Fanny Saada. Je remercie également Laure Dumont et Emmanuelle Farrugia.

Cette note a bénéficié des relectures, critiques et suggestions de Tatiana Kastouéva-Jean, John Seaman, Patrice Lamothe, Jonathan Story, Olivier de Boysson et Tania Sollogoub. Je les remercie très chaleureusement pour le temps qu'ils y ont consacré, ainsi que Léa Metke et Azra Isakovic pour leur aide documentaire.

Auteur

Docteur en histoire des relations internationales (Paris I Panthéon-Sorbonne) et diplômé EMBA (HEC), Thomas Gomart est directeur de l'Ifri (Institut français des relations internationales) depuis avril 2015, après avoir été directeur du développement stratégique (2010-2015) et directeur du centre Russie/Nei (2004-2013).

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 6 |
| I. DE LA RUSSIE | 14 |
| 1. Washington-Moscou | 16 |
| 2. Objectifs et trajectoire..... | 19 |
| 3. Implications | 23 |
| II. DE LA CHINE | 27 |
| 1. Moscou-Pékin | 27 |
| 2. Objectifs et trajectoire..... | 31 |
| 3. Implications | 34 |
| III. DES ÉTATS-UNIS | 37 |
| 1. Pékin-Washington..... | 37 |
| 2. Objectifs et trajectoire..... | 42 |
| 3. Implications | 45 |
| CONCLUSION : ÉVALUER LE RISQUE | 47 |

Introduction

« En 2014, les logiques strictement économiques ont semblé s’effacer derrière les enjeux géopolitiques¹. » C’est ainsi que *Le Monde* ouvre son bilan annuel. L’année 2014 aura, en effet, été marquée par le conflit en Ukraine, l’émergence de Daech et les tensions sino-japonaises. L’année 2015 aura, quant à elle, été marquée par la progression de Daech, le conflit au Yémen, la crise grecque, la poursuite des révélations sur les pratiques de la NSA, la crise migratoire et l’intensification des attaques terroristes. Cette multiplication des crises participerait, pour les uns, d’un « retour » de la géopolitique, c’est-à-dire des rivalités de pouvoir liées aux territoires, qui sonnerait le glas d’une sorte de mondialisation hors sol. Trois pays – Chine, Russie et Iran – illustreraient ce « retour », qui se traduirait notamment par une contestation ouverte de l’ordre international établi à la fin de la guerre froide². Pour d’autres, ce « retour » n’en serait pas un, mais la continuation de la traditionnelle rivalité entre grands pays. Accusées de « révisionnisme » bien qu’intégrées à l’économie mondiale, la Chine et la Russie ne seraient pas dans une approche offensive de contestation globale, mais dans une approche défensive de préservation de leur souveraineté et de leur influence régionale³.

Quelle que soit la lecture privilégiée, un constat est aujourd’hui largement partagé par les décideurs des sphères publique et privée, celui d’une profonde et rapide dégradation de l’environnement international à la suite de la crise financière de 2008. Ils semblent désorientés par la multiplication des crises, y compris sur le sol européen où se pose désormais la question de la stabilité institutionnelle. Cette perception de la situation les conduit à évoquer des risques systémiques et à s’interroger sur la mutation en cours de la mondialisation. Celle-ci serait aujourd’hui davantage travaillée par des logiques conflictuelles que coopératives. Sans doute assistons-nous moins à un retour de la géopolitique – toujours présente – qu’à une modification, d’une part, du rapport de force entre régimes démocratiques et régimes autoritaires – principalement à travers l’évolution de la relation sino-américaine – et, d’autre part, de la structuration du pouvoir à travers ses formes de concentration ou de

1. « Le Bilan du Monde », *Le Monde*, 22 janvier 2015, p. 10.

2. W. Russell Mead, « The Return of Geopolitics », *Foreign Affairs*, mai-juin 2014.

3. G. John Ikenberry, « The Illusion of Geopolitics », *Foreign Affairs*, mai-juin 2014.

dispersion. Annonceuses d'une plus grande hétérogénéité, ces modifications pourraient rapidement entraîner de nouvelles formes de régionalisme, voire de blocs aux contours fluctuants, qui affecteront directement non seulement la politique des États, mais aussi l'activité des marchés et entreprises.

Les entreprises évaluent différemment le risque géopolitique en fonction de leur taille et de leur secteur d'activité. Les situations sont multiples. Des entreprises internalisent leur analyse, d'autres l'externalisent, alors que des groupes s'en détournent moins par manque d'intérêt que de méthodologie. Et pourtant : « Quand l'impensable survient, la confiance est durablement atteinte », dans la mesure où « la prévisibilité soutient la confiance⁴ ». La prévisibilité constitue un élément fondamental du jugement porté sur un pays, et par voie de conséquence sur un marché. La doxa en la matière retient l'image du célèbre « cygne noir » pour signifier la puissance de l'imprévisible et l'impréparation des organisations⁵. En réalité, l'effet de surprise advient dans un cadre de référence, qui se révèle ainsi inadapté. Pour simplifier, ce cadre, encore dominant dans les milieux d'affaires, est celui d'une mondialisation comprise comme une dynamique irréversible d'intensification des échanges commerciaux et financiers, et d'intégration transnationale des chaînes de valeur. Ce cadre a produit un effet d'éviction idéologique des logiques de puissance et de minoration du rôle des États. La surprise naît de cette éviction.

Pour les entreprises comme pour les investisseurs, l'effort de prévisibilité se révèle indispensable ; il passe le plus souvent par le risque pays, qui fait l'objet d'une économie à part entière, notamment de la part des agences de notation⁶. Bien identifié au sein des grands groupes, le métier de *risk manager* commence à apparaître dans des PME exportatrices⁷. Le risque politique est une composante du risque pays, qui fait l'objet de ratings visant principalement à apprécier la solvabilité d'un État. Cataloguer les pays par des études comparatives les incite à s'adapter à une norme commune pour attirer les investisseurs. Risque pays et *ratings* sont aujourd'hui intégrés aux stratégies de développement international des entreprises ; ils véhiculent l'idée d'une convergence des systèmes politiques et économiques, alors même que « les États n'ont pas les mêmes capacités d'adaptation du fait de leurs trajectoires

4. J.-M. Pillu, « Cette laborieuse reprise mondiale », *Guide Coface. Risque pays 2015*, 2015, p. 4, 5.

5. N. N. Taleb, *Le Cygne noir*, Paris, Les Belles Lettres, 2011.

6. N. Meunier et T. Sollogoub, *Économie du risque pays*, Paris, La Découverte, 2005.

7. V. Talmon, « Risques pays : halte aux idées reçues ! », *Les Échos*, 18 novembre 2014.

historiques⁸ ». C'est pourquoi le risque politique gagnerait à être défini comme la partie non mesurable et non modélisable du risque pays. Risque pays et risque politique ont longtemps eu pour étalon la « crise » dont il n'existe aucune définition opératoire. Cet étalon occulte la notion de tensions latentes – qui traversent pourtant tout champ d'activité. Chez certains économistes de banques, le risque politique fait désormais l'objet d'une attention particulière en raison d'une perception de secousses systémiques ne relevant plus du seul jeu des acteurs économiques, mais d'une possible instabilité institutionnelle des pays développés. Cela les conduit à envisager de renouveler leur approche devant la multiplication des situations dans lesquelles « la politique prend le pas sur l'économie⁹ ». Dans cette optique, le risque géopolitique mérite un traitement spécifique. Pour mieux le cerner, au moins trois autres niveaux d'analyse peuvent être identifiés. En premier lieu, l'analyse de risque doit intégrer l'éventuelle existence d'un « projet de puissance », qui comporte toujours un volet militaire. En deuxième lieu, elle doit cerner les problèmes politiques susceptibles d'avoir une portée systémique, tout en suivant de près les secteurs d'activités indispensables à l'exercice de la puissance. En troisième lieu, elle doit éviter le raisonnement binaire consistant, au final, à éluder le risque géopolitique avec la logique suivante : s'il survient, il est incontrôlable ; s'il ne survient pas, il reste latent, et ne peut donc être mesuré.

Cette note vise à améliorer les capacités d'anticipation des entreprises, qui nécessitent des capacités d'identification des acteurs institutionnels concernés et de formulation des problèmes politiques rencontrés. Elle se concentre volontairement sur trois pays : Russie, Chine et États-Unis, qui forment un triangle stratégique ayant à lui seul une dimension systémique. Elle n'aborde pas le rôle d'autres acteurs étatiques ou non étatiques. Des sujets aussi importants que le terrorisme, la fragmentation du Moyen-Orient, les tensions en Afrique subsaharienne ou l'instabilité européenne ne sont pas traités, alors qu'ils justifient évidemment un effort d'anticipation. En outre, cette note se concentre sur les risques liés à l'exercice de la puissance au détriment des risques transnationaux (changement climatique, flux migratoires, guerre des monnaies, mouvements religieux...) ayant pourtant eux aussi des effets géopolitiques¹⁰.

8. J. Story, « L'analyse du risque pays : plus qu'une discipline postmoderne », *Politique étrangère*, vol. 79, n° 2, Ifri, été 2014, p. 136-138.

9. T. Sollogoub, « Le bel avenir du risque politique », *Éclairages émergents*, n° 19, Crédit agricole, juin 2012.

10. Ces thématiques méritent évidemment des travaux spécifiques car elles vont gagner en centralité.

En 1971, Washington et Pékin ont rétabli leurs relations diplomatiques au grand dam de Moscou, transformant ainsi la structure du système international. Quarante-quatre ans plus tard, ce triangle structure encore le système international, mais de manière très différente. Les actions conduites par ces trois puissances font ressentir leurs effets bien au-delà de leurs rapports triangulaires. Pour les comprendre, les interactions entre les questions militaires, technologiques, politiques et économiques doivent être déchiffrées afin d'identifier le « centre de gravité des événements » et d'être en mesure de les interpréter¹¹. Il convient également de se focaliser sur des décisions souveraines affectant le fonctionnement du système international et, par ce biais, l'environnement business. Un certain nombre d'entreprises ont accumulé un « capital politique » leur permettant d'interagir avec le politique, compris au sens large, au-delà des seules questions de régulation¹². Il n'en demeure pas moins que leurs activités peuvent être, du jour au lendemain, perturbées, relancées ou stoppées net par des décisions souveraines. Elles ne peuvent donc faire l'économie d'un suivi aussi attentif que régulier de leur environnement géopolitique.

Sur le plan diplomatique, la Russie, la Chine et les États-Unis sont membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies ; à ce titre, ces trois pays jouent un rôle direct et actif sur la plupart des dossiers internationaux. Sur le plan militaire, ce sont des puissances nucléaires disposant, en outre, de fortes capacités conventionnelles ; ils représentent les trois premières dépenses militaires mondiales¹³. Sur le plan économique, la Chine et les États-Unis sont désormais au coude à coude pour leur revenu national brut, alors que la Russie est largement distancée¹⁴. Pour résumer, les États-Unis restent la puissance dominante, la Chine apparaît comme la puissance ascendante et la Russie comme la puissance déclinante. Compte tenu de leurs cultures stratégiques respectives, du profil de leurs dirigeants et de leurs ressources, ces trois pays sont encore capables de porter une « grande stratégie », comprise comme « l'application de la puissance nationale en vue d'atteindre les objectifs de sécurité nationale en toutes circonstances¹⁵ ». Cette notion de « grande stratégie », pourtant essentielle à l'analyse des motivations et des

11. G. Friedman, « Strategic Forecasting: The Impersonal Dimension of Intelligence », *Valdai Papers*, n° 6, décembre 2014.

12. O. Basso, *Politique de la Très Grande Entreprise*, Paris, PUF, 2015.

13. Selon le SIPRI, en 2014, la dépense militaire des États-Unis, de la Chine et de la Russie est respectivement de (en milliards de dollars courants) : 610, 216 et 86.

14. En 2014, le revenu national brut (PNB + flux net de revenu primaire de non-résidents) des États-Unis, de la Chine et de la Russie est respectivement (en milliards de dollars courants) de 17 812, 17 919 et 3 600.

15. J. Collins (*Grand Strategy*, 1973), cité par H. Coutau-Bégarie, « Grande stratégie » in T. de Montbrial et J. Klein (dir.), *Dictionnaire de stratégie*, Paris, PUF, 2000, p. 270-271.

capacités de certains États, est de plus en plus étrangère à la grammaire des pays de l'Union européenne (UE). Elle a cependant de profondes conséquences dans la structuration de trois domaines clés – militaire, énergie et numérique – dont la maîtrise simultanée conditionne l'autonomie stratégique revendiquée par les grandes puissances.

Ce triangle stratégique offre un point d'observation privilégié des transformations en cours du système international. Les relations américano-soviétiques ont structuré le système international de 1945 à 1991. Les relations sino-américaines sont en train de devenir la clé de voûte du système international. L'évolution du leadership américain demeure une inconnue, mais une chose est sûre : la Chine et la Russie mesureront leur poids international à l'importance que les États-Unis leur accorderont. Parallèlement, les relations entre Moscou et Pékin sont susceptibles de modifier le centre de gravité de ce triangle si leur rapprochement actuel se confirmait sur la durée. Les conséquences pour l'Europe, le Japon et l'Inde mériteraient une étude à part entière. Dans l'immédiat, il s'agit d'exposer les caractéristiques principales des trois segments bilatéraux (États-Unis-Russie ; Russie-Chine ; Chine-États-Unis) qui dessinent ce triangle. C'est sans doute une approche inhabituelle de se focaliser sur un segment bilatéral plutôt que sur un pays. C'est à nos yeux une manière empirique de mettre en évidence des ressorts systémiques propres au risque géopolitique.

Cette note s'adresse aux dirigeants d'entreprise afin de les encourager à intégrer le risque géopolitique dans leurs efforts de prévision et de le décliner dans leurs secteurs d'activité. S'ils ne s'intéressent pas à la géopolitique, la géopolitique s'intéresse à eux. La projection de puissance a forcément des conséquences économiques (*trade follows the flag*) ; développement international et conquête de marché ont forcément des effets géopolitiques (*the flag follows trade*)¹⁶. Une entreprise ayant une présence internationale devient un acteur géopolitique presque à son insu. En fonction de sa taille, de son secteur, de la composition de son actionnariat et du profil de ses dirigeants, ce rôle est perçu et joué très différemment. Parallèlement, le facteur géopolitique intervient, là encore de manière très différente, à un moment ou à un autre de ses cycles d'exploitation, de financement et d'investissement.

16. S. Baru, « Geo-economics and Strategy », *Survival*, n° 3, 2012, p. 47.

Pour les dirigeants d'entreprise, il s'agit :

1. De disposer d'un dispositif de veille et d'analyse permettant de combiner photographies instantanées et lectures tendanciennes. Si les premières sont facilement accessibles, les secondes obligent à suivre, par différents moyens, la trajectoire des pays cibles et l'évolution des thématiques transnationales. Cette approche devrait conduire à différencier les pays émergents animés par une logique de puissance des autres. En réalité, il existe plusieurs types d'émergence et un nombre restreint de pays susceptibles de modifier le fonctionnement du système international. Il importe d'être en mesure de lire des trajectoires et de ne pas se satisfaire d'une analyse de risque à courte vue. La trajectoire de pays comme la Russie, la Chine ou les États-Unis ne peut se comprendre en se fixant sur une ou deux années ; elle ne prend son sens que dans une interprétation intégrant les dimensions militaire, technologique, politique et économique sur plusieurs décennies. Insaisissable pour les marchés, cette temporalité est pourtant celle des investissements directs pour des entreprises industrielles. Pour toute organisation, l'information qualifiée doit être transformée en connaissance afin de permettre compréhension et interprétation. C'est en principe la capacité d'interprétation du dirigeant qui oriente le positionnement de leur organisation. Or, le raisonnement souvent binaire pour aborder le risque géopolitique peut provoquer une forme d'inhibition du dirigeant.

2. D'améliorer la compréhension entre dirigeants d'entreprise et hommes d'État et, par voie de conséquence, entre cadres d'entreprise, diplomates et militaires. Érigée en priorité de l'action extérieure, la « diplomatie économique » marque la volonté des autorités françaises d'accompagner les efforts de développement international des entreprises au moment où elles recherchent des relais de croissance. Cette préoccupation est en réalité séculaire. Depuis le xv^e siècle, l'activité diplomatique des rois de France intègre la dimension commerciale. Pour assurer « l'entrecours des marchandises », ces derniers protégeaient leurs marchands et garantissaient par des actes publics, conclus de puissance à puissance, la liberté et la sécurité des échanges¹⁷. À l'inverse, dans le monde de l'entreprise, peuvent exister des difficultés à saisir les enjeux d'une politique étrangère, voire, dans des cas très spécifiques, à accepter le primat du politique. Ces difficultés peuvent s'expliquer par l'évolution du

17. F. Autrand et P. Contamine, « Naissance de la France : naissance de sa diplomatie », in *Histoire de la diplomatie française*, Paris, Perrin, coll. « Tempus », 2007, p. 168, 169.

profil des dirigeants, mais pas seulement¹⁸. Elles renvoient à une évidence souvent oubliée : les pays ne sont pas des entreprises ; s'ils peuvent partager des intérêts communs, ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs¹⁹. En outre, entreprises et États demeurent dans une relation fondamentalement asymétrique, tout particulièrement quand ces derniers conservent le monopole de la violence légitime. Hommes d'État, investisseurs et dirigeants d'entreprise doivent sans cesse faire des choix et prendre des décisions, qui dépendent souvent de la nature de leurs interactions. S'il comprend son concurrent, le dirigeant doit faire un effort particulier d'analyse, « et donc connaître l'histoire », pour saisir l'homme d'État, la trajectoire du pays cible et les enjeux de sécurité au-delà de celle de son personnel²⁰.

3. De décentrer leur vision des relations internationales, non pour souligner une marginalisation des Européens, mais au contraire pour attirer leur attention sur des lignes de force qui affectent d'ores et déjà directement leurs activités. Les États-Unis, la Chine et la Russie sont les trois principaux partenaires commerciaux de l'UE représentant, en 2014, respectivement 15 %, 14 % et 8 % de son commerce extérieur²¹.

Or, nous assistons à une reconfiguration du commerce international en raison de tensions croissantes entre l'ouverture qu'il implique et le protectionnisme qu'il entraîne. Cette reconfiguration est aussi de nature géopolitique. Dans le discours, l'ouverture est préconisée par les États-Unis, la Chine et la Russie. Dans les faits, les stratégies visent à renforcer les intérêts nationaux et laissent apparaître une concurrence entre des types de capitalisme qui dépasse le cadre économique. Au fameux « consensus de Washington » mis à mal par la crise de 2007 répond désormais un « capitalisme d'État » véhiculé par la Chine et la Russie. Il existe aujourd'hui un débat sur les conditions de compétition et de coopération entre des pays capitalistes politiquement libéraux et des pays capitalistes politiquement autoritaires, ainsi que sur la constitution de blocs régionaux selon de nouveaux contours géopolitiques²². Ce débat s'inscrit en creux des projets de grands traités de libre-échange – TTIP et

18. S. Fort, « Dirigeants d'entreprise et haute fonction publique : renouveler les termes du dialogue », Note de l'Institut de l'entreprise, janvier 2011 ; F. Monlouis-Félicité, « Les grandes entreprises en France : je t'aime, moi non plus », Note de l'Institut de l'entreprise, septembre 2015.

19. P. Krugman, « A Country Is Not a Company », *Harvard Business Review*, janvier-février 1996.

20. J. Story, « L'analyse du risque pays : plus qu'une discipline postmoderne », *art. cit.*, p. 136, 137.

21. Eurostat, mars 2015.

22. S. Baru et S. Dogra (éd.), *Power Shifts and New Blocs in the Global Trading System*, Abingdon, Routledge/IISS, 2015.

TPP²³ – promus par les États-Unis et dont la Chine et la Russie ne sont pas parties prenantes. Signé en octobre 2015, le TPP montre que les États-Unis conservent un fort pouvoir de structuration, même s'il reste bien des questions sur le TTIP, en cours de négociation à l'heure où cette note est rédigée. Selon les secteurs d'activité, une telle mutation de la mondialisation, moins ouverte et plus hétérogène, ouvrira des opportunités, tout en accentuant les risques. Il convient de s'y préparer.

Compte tenu de son objet, cette note se veut un exercice d'analyse et de prévision. Elle est volontairement moins développée en termes de recommandations pratiques que de focus thématiques. Elle repose sur l'intuition suivante : les entreprises européennes auraient tendance à sous-estimer la transformation en cours des conditions de la mondialisation provoquée, entre autres facteurs, par le jeu triangulaire entre la Russie, la Chine et les États-Unis. Intuition qui reste à confirmer.

23. Le TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) est négocié entre les États-Unis et l'UE. Le TPP (*Trans-Pacific Partnership*), négocié entre les États-Unis et onze pays de la zone Pacifique (Australie, Brunei, Canada, Chili, Japon, Malaisie, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou, Singapour et Vietnam), a été signé en octobre 2015.

I. De la Russie

En matière de risque pour les entreprises, l'analyse de la Russie se concentre actuellement sur les sanctions prises à son encontre à la suite de l'annexion de la Crimée en mars 2014 et de la déstabilisation de l'est ukrainien. Avec son intervention militaire en Syrie à l'automne 2015, la Russie a modifié la donne internationale, ce qui conduit à une première remarque. Les sanctions visant à modifier le comportement du Kremlin en Ukraine ont segmenté la politique étrangère russe sans forcément la saisir dans sa globalité et sa complexité. Elles pénalisent de nombreux acteurs économiques en Europe comme en Russie. C'est pourquoi il importe de les mettre en perspective pour saisir les logiques qui ont présidé à leur instauration et celles qui pourraient présider à leur levée. Ces sanctions fonctionnent aujourd'hui comme un trompe-l'œil, qui fausse la lecture de la trajectoire suivie par la Russie depuis 1991.

Chronologie de la crise ukrainienne et des sanctions à l'encontre de la Russie

Novembre 2013-février 2014 : manifestations sur la place Maïdan (Kiev).

21 novembre 2013 : Viktor Ianoukovytch refuse de signer l'accord d'association avec l'UE.

21 février 2014 : accord de sortie de crise entre Viktor Ianoukovytch et les principaux leaders de l'opposition. Les ministres des Affaires étrangères français, allemand et polonais, ainsi que le représentant spécial du président russe appellent « à la fin de toute violence et de toute confrontation ».

22 février 2014 : fuite de Viktor Ianoukovytch, suivie par sa destitution.

6 mars 2014 : adoption par le Conseil européen du principe de mesures restrictives graduées en trois phases.

17 mars 2014 : entrée en vigueur des premières mesures restrictives (interdiction de voyage et gel des avoirs).

18 mars 2014 : annexion de la Crimée par la Russie.

20 et 21 mars 2014 : extension de la liste des personnes faisant l'objet d'une interdiction de visa et d'un gel des avoirs ; annulation du sommet UE-Russie ; préparation de possibles mesures économiques ciblées.

Avril 2014 : début des affrontements militaires dans le Donbass.

6 juin 2014 : mise en place du format Normandie (Russie, Ukraine, France et Allemagne).

31 juillet 2014 : adoption de mesures restrictives supplémentaires à la suite du crash du vol MH17 de la Malaysia Airlines.

7 août 2014 : embargo russe sur les importations de produits alimentaires en provenance de l'UE, des États-Unis, de l'Australie, du Canada et de la Norvège.

30 août 2014 : sanctions économiques sectorielles décidées par le Conseil européen.

5 septembre 2014 : protocole de Minsk.

8 septembre 2014 : accentuation des mesures restrictives supplémentaires en raison de la présence de forces russes sur le sol ukrainien.

21 octobre 2014 : extension des contre-mesures russes.

18 décembre 2014 : renforcement des sanctions à l'encontre de la Crimée et de Sébastopol.

29 janvier 2015 : extension des sanctions individuelles et prolongation jusqu'en septembre 2015.

12 février 2015 : accords de Minsk II.

14 septembre 2015 : prolongation des mesures restrictives jusqu'au 15 mars 2016.

1. Washington-Moscou

La fin de la guerre froide, qui correspond à l'effondrement de l'Empire soviétique, a été célébrée à Washington comme une victoire symbolique : la victoire d'un modèle sur un autre. Cela n'est évidemment pas perçu ainsi à Moscou où une réécriture de la fin de la guerre froide est en cours. La chute d'un empire ne se compte ni en jours ni en années, mais en décennies. La relation qu'en font les différents protagonistes façonne leur représentation du monde et des rapports de force en vigueur. Le cœur idéologique de la crise ukrainienne se trouve dans les « récits » divergents que Russes, Américains et Européens font de la fin de la guerre froide, de l'ordre international et des années dites de « transition ». Un débat sur la « transition » peut sembler éloigné de finalités opérationnelles d'entreprises présentes en Russie. En réalité, il se révèle nécessaire pour poser un cadre d'analyse pertinent des relations russo-occidentales.

Après la chute de l'URSS, s'est imposée une conception de la mondialisation selon laquelle l'intégration des pays émergents dans le système économique global résultait de la fin de la guerre froide²⁴. Or, les réformes structurelles de la Chine et son ouverture progressive à l'économie de marché datent de la fin des années 1970 et du début des années 1980. Chemin faisant, la Chine n'a nullement renoncé à son arsenal idéologique, mais l'a adapté aux conditions de son développement et de sa montée en puissance. Au même moment, l'URSS poursuivait un effort militaire disproportionné par rapport à ses ressources économiques, effort militaire qui allait retarder son entrée dans la mondialisation. C'est donc une erreur d'analyse, assez fréquente, de faire coïncider la fin de l'URSS avec l'avènement d'un nouvel ordre économique libéral. Il importe de distinguer la victoire du libéralisme sur le communisme soviétique de l'intégration des grands émergents dans l'économie mondiale²⁵.

Cet arrière-plan historique est souvent sous-estimé. Il est pourtant crucial, dans la mesure où l'histoire est toujours instrumentalisée, à travers un récit, par les décideurs politiques en fonction de leurs objectifs du moment. Les références historiques en disent souvent plus long sur le projet poursuivi que les indicateurs économiques. Ce n'est évidemment pas propre à la Russie. Les choix de Vladimir Poutine se comprennent beaucoup plus en fonction de sa lecture de l'histoire russe, qui tente de combiner les héritages impérial et soviétique, qu'en fonction d'une conception de la mondialisation partagée avec les Occidentaux. Le conflit

24. Le terme « globalisation » apparaît à la une du *Financial Times* en juillet 1984.

25. M. Duclos, « Les puissances émergentes et la politique mondiale », *Commentaire*, n° 149, 2015, p. 29.

en Ukraine est un cas d'école de la superposition des références historiques. Le terme « fasciste » a été, par exemple, au cœur de l'argumentaire de Moscou pour décrédibiliser le régime de Kiev. La rhétorique de guerre froide est réapparue de part et d'autre. Cela oblige à analyser la mémoire des dirigeants russes et leur lecture de l'implosion du système soviétique. À leurs yeux, cette implosion a résulté de chocs extérieurs provoqués par une politique agressive de Washington. Cette mémoire trouve des échos dans la situation actuelle : la crise des euromissiles en 1983 marque un point culminant de l'affrontement bipolaire ; en 1985, le contre-choc pétrolier, accentué par une entente américano-saoudienne, met l'économie soviétique à genoux ; en 1989, les Soviétiques quittent l'Afghanistan après dix ans d'enlèvement. Le problème principal réside dans les mérites attribués, à Washington comme à Moscou, à cette politique. Côté russe, elle alimente un antiaméricanisme viscéral largement répandu au sein des élites et de l'opinion : les États-Unis chercheraient toujours à abattre la Russie à la faveur de la crise ukrainienne. Côté américain, cette politique fait l'objet de reconstructions a posteriori pour justifier – à destination d'autres théâtres – une « grande stratégie » qui aurait provoqué l'effondrement de l'URSS. En réalité, la guerre froide aurait pris fin « non pas grâce à la politique agressive des États-Unis, mais malgré cette politique²⁶ ». L'instrumentalisation des effets prêtés à une politique de force accentue les risques en période de crise. C'est particulièrement visible en Ukraine avec le débat sur les livraisons d'armes qui agite certains milieux à Washington.

Depuis la fin de la guerre froide, les relations russo-américaines se sont concentrées sur six dossiers principaux : le nucléaire, la prolifération, l'espace postsoviétique, la sécurité européenne, le monde arabe et, pour finir, les droits de l'homme²⁷. Elles n'ont jamais atteint un étiage significatif en matière économique. Ces relations ont connu une dégradation avant le conflit en Ukraine lorsque Washington a constaté l'échec de sa politique de reset lancée par Barack Obama au début de son premier mandat. Cette politique visait à établir un nouveau type de partenariat en s'appuyant sur Dmitri Medvedev, jugé plus ouvert que son mentor Vladimir Poutine. Le problème fondamental réside dans une forte asymétrie d'intérêt : la Russie est perçue à Washington comme une puissance fondamentalement déclinante qui, de ce fait, présente un risque pour les équilibres régionaux. Elle est devenue un sujet secondaire sur l'agenda américain. À l'inverse, les États-Unis occupent toujours la position centrale dans les préoccupations

26. P. Grosser, 1989, *L'année où le monde a basculé*, Paris, Perrin, 2009, p. 25.

27. A. Stent, *The Limits of Partnership, US-Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton, University Press, 2014, p. 14.

stratégiques russes. Rétablir un dialogue diplomatique à parité demeure un des principaux objectifs du Kremlin.

A priori, Moscou et Washington partagent des intérêts communs en Asie pour maintenir la stabilité régionale, mais cette convergence demeure suspendue à l'état de leurs relations en Europe. La Russie n'apparaît quasiment pas dans la réflexion stratégique des États-Unis en Asie. Il lui faut éviter d'avoir à choisir entre Washington et Pékin, et apparaître comme un facteur de stabilisation dans la zone. À l'instar des États-Unis, la Russie est directement concernée par la nécessité de préserver la liberté de navigation en mer de Chine. Même si Moscou veille à ne pas prendre part aux disputes territoriales dans cette zone, elle défend le principe d'un trafic maritime sans entrave, nécessaire à ses exportations. En outre, elle mise sur le développement d'une route maritime du nord en Arctique, qui demeure une de ses priorités géopolitiques. Conscient des enjeux de puissance en Asie, un courant d'expertise américain encourage actuellement une coopération russo-américano-chinoise axée sur la sécurité nucléaire, la stabilisation de l'Afghanistan et le dossier nord-coréen²⁸. Ce courant encourage également un rapprochement russo-japonais sous les auspices de Washington et préconise d'ouvrir les négociations du TPP à la Russie, d'autant qu'elle a déjà conclu des accords commerciaux avec des pays comme la Nouvelle-Zélande et le Vietnam.

En dépit du discours des autorités russes sur le « pivot » de la Russie vers l'Asie, force est de constater que la relation entre l'Union européenne et la Russie reste structurelle pour cette dernière. Elle demeure également de première importance pour l'UE, en particulier dans le domaine énergétique. Le comportement de la Russie est trop souvent analysé par les décideurs européens uniquement dans le cadre UE-Russie (décliné ensuite en relation bilatérale par pays). Nécessaire, cette lecture est insuffisante pour percer les intentions de Moscou. Pour le Kremlin, il importe avant tout que ses pairs, c'est-à-dire Washington et Pékin, reconnaissent la Russie comme une grande puissance. Une partie de la situation actuelle résulte précisément du manque d'attention accordée à la Russie depuis la fin de la guerre froide par les Occidentaux, qui lui auraient dénié un statut d'égalité. Elle a été vue comme un marché réémergent, sans tenir compte de ses aspirations de puissance. Souvent négligés par les entreprises européennes dans leur analyse de la Russie, les cadres russo-américain et sino-russe sont indispensables pour analyser la trajectoire de la Russie.

28. J. Mankoff, « Russia's Asia Pivot: Confrontation or Cooperation? », *Asia Policy*, n° 19, janvier 2015, p. 85-86.

Les décisions prises à Washington et à Pékin peuvent directement affecter leurs opérations à cause des sanctions ou des conditions de financement.

2. Objectifs et trajectoire

À un siècle d'intervalle, c'est Nicolas II, le dernier tsar, qui résume le mieux l'objectif fondamental de la politique de Vladimir Poutine : il s'agit pour la Russie de retrouver et préserver « sa place parmi les grandes puissances²⁹ ». Hier comme aujourd'hui, cette sentence renvoie les élites russes au prestige de leur pays. Un point à noter pour leurs partenaires politiques ou économiques : ces élites restent capables de planification stratégique³⁰. Au lendemain de la chute de l'URSS, « l'euphorie capitaliste », qui profita avant tout aux futurs oligarques, s'accompagna d'un rapide déclasserment géopolitique. Premier ministre des Affaires étrangères de Boris Eltsine, Andreï Kozyrev, favorable à un rapprochement avec les structures euro-atlantiques, constata, avec dépit, dès 1991, que la géopolitique remplaçait désormais l'idéologie³¹. Les conceptions géopolitiques dominantes à Moscou méritent d'être suivies attentivement, dans la mesure où elles reflètent le « souverainisme » à l'œuvre dans les domaines politique et économique. Au cours des années 2000, la Russie a produit un discours lui permettant de contrecarrer la doxa géopolitique des États-Unis : la « spécificité » russe a répondu à la « globalisation » à l'occidentale et la « démocratie souveraine » à la « promotion de la démocratie » chère à l'administration Bush.

L'action de Vladimir Poutine peut être ainsi résumée : une quête de prestige international rendue possible par la reconstruction d'un outil militaire crédible grâce à la renationalisation du secteur énergétique³². Les revenus de la rente énergétique ont été mobilisés pour financer une politique de sécurité tombée en déshérence au cours des années 1990. Grâce à eux, Vladimir Poutine a relancé la dépense militaire et ainsi refaçonné l'outil militaire³³. Ce lien direct était au cœur du système soviétique et a contribué à sa chute. En septembre 2011, il a été ouvertement dénoncé par Alexeï Koudrine, emblématique ministre des Finances. Selon lui, le niveau de dépense militaire était incompatible avec

29. Cité dans D. Lieven, *La Fin de l'empire des tsars*, Genève, Éditions des Syrtes, 2015, p. 147.

30. A. Monaghan, « Putin's Russia: Shaping a "Grand Strategy"? », *International Affairs*, n° 5, 2013, p. 1221-1236.

31. Cité dans R. Kaplan, *The Revenge of Geography*, New York, Random House, 2013, p. 175.

32. P. Baev, *Russian Energy Policy and Military Power*, Londres, Routledge, 2008, p. 2.

33. T. Mitrova, « The Political and Economic Importance of Gas in Russia », in J. Henderson et S. Pirani, *The Russian Gas Matrix: How Markets are Driving Change*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 8-9.

la modernisation économique du pays. Au cours des quinze dernières années, la Russie a relancé sa dépense militaire qui représenterait, selon les estimations, entre 3,5 % et 4,5 % de son produit intérieur brut (PIB) en 2014. Au cours de la même période, les pays européens ont continué à toucher les « dividendes de la paix » en réduisant de manière continue leurs dépenses militaires. Un pays comme la France a quasiment divisé par deux son budget de défense en trente ans³⁴.

Cet effort militaire a pour corollaire de projeter une image de puissance dans l'espace postsoviétique. Avec les conflits en Géorgie et en Ukraine, Vladimir Poutine renoue avec la tradition de « puissance pauvre » de la Russie, qui donne la priorité à l'outil militaire sur la modernisation économique³⁵. Parallèlement, il rompt avec un héritage séculaire qui plaçait la Russie au cœur du concert européen, en cherchant à accélérer la « désoccidentalisation » du monde. Ce positionnement représente, à n'en pas douter, une rupture historique dont il faut mesurer les risques. Dans le contexte actuel, il se traduit par un rapprochement entre Moscou et Pékin, en particulier dans le domaine énergétique. Avec la Chine en arrière-plan (qui fait preuve d'une grande prudence en la matière³⁶), la Russie diffuse un discours idéologique conservateur, souverainiste et stato-centré par opposition au libéralisme politico-économique professé par les Occidentaux. Intérêts et idéologie guident sa politique étrangère, qui semble surévaluer son potentiel en raison de la capacité de passage à l'acte de Vladimir Poutine, et de son pragmatisme. Or, le potentiel de la Russie reste celui d'une puissance régionale à prétention globale. Si elle poursuivait son inclination anti-occidentale, la Russie se mettrait, à moyen terme, en situation de *junior partner* vis-à-vis de la Chine, après avoir été déclassée par les États-Unis au cours des années 1990. Si cette tendance se confirmait, ce serait une rupture dans sa politique étrangère autrement plus fondamentale que son retour militaire dans sa sphère d'influence.

Au cours de la dernière décennie, la Russie s'est efforcée de créer deux dynamiques susceptibles de servir ses intérêts et de modifier les équilibres mondiaux : les BRICS et l'Union économique eurasiatique. Elles traduisent la vision du monde de la Russie et sa volonté de transformer, à son échelle, le cadre de la mondialisation. L'Union économique eurasiatique a suscité scepticisme et désintérêt chez la plupart de ses partenaires occidentaux. Faute politique, qui a conduit à des erreurs d'analyse sur la trajectoire suivie par la Russie.

34. V. Desportes, *La Dernière Bataille de France*, Paris, Gallimard, 2015, p. 22-25.

35. Ce développement reprend T. Gomart, « Russie : de la "grande stratégie" à la "guerre limitée" », *Politique étrangère*, vol. 90, n° 2, Ifri, été 2015, p. 36-37.

36. Entretiens avec des experts et officiels chinois, Pékin (juin 2014), Paris (avril 2015).

Forgé en 2001 par Jim O'Neill, de la banque Goldman Sachs, l'acronyme BRIC³⁷ s'est rapidement imposé comme une nouvelle carte mentale, destinée à identifier les principaux relais de croissance alternatifs aux économies matures du G7. Pour Moscou, la notion de BRICS a eu un effet d'aubaine en faisant de la Russie un pays émergent : il a permis aux autorités russes d'inscrire la forte croissance des années 2000, alimentée par les prix de l'énergie, dans une dynamique à la fois globale et non occidentale. Destiné à orienter des investissements, cet acronyme s'est progressivement mué en projet politique à l'initiative de la Russie, qui a accueilli le premier sommet des BRIC en 2009 à Iekaterinbourg. Même s'il existe de profondes divergences et disparités entre les membres de ce club (notamment entre la Chine et l'Inde), le Kremlin s'est employé à institutionnaliser l'émergence d'un monde multipolaire et à faire émerger un nouveau modèle de relations globales³⁸. Avec le recul, la Russie apparaît comme la principale bénéficiaire de la coopération politique entre BRICS. À la fin des années 1980, Moscou était en opposition idéologique avec les États-Unis, les Européens, la Chine et le Japon. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Ses tensions relatives avec les pays européens et les États-Unis lui permettent d'exercer une influence sur la plupart des dossiers internationaux, comme au Moyen-Orient. De plus, elle partage un corpus idéologique avec des pays désireux de contester la domination américaine. La Russie n'est nullement sortie du jeu avec le conflit en Ukraine, mais elle a fait le choix de dégrader sa relation avec l'Occident, considérant que ce dernier était fondamentalement déclinant. En raison de la taille de leurs marchés, de leurs appareils militaires et de leurs politiques énergétiques, les grands émergents disposent d'un incontestable pouvoir de structuration du système international. Dès lors, la question est d'anticiper l'attitude des autres BRICS si la Russie poursuivait une politique d'escalade avec les Occidentaux. Les structures de la globalisation, qui profitent aux BRICS, risqueraient d'être sérieusement mises en cause. Il semble peu probable que les BRICS se solidarisent avec la Russie au-delà d'un point à partir duquel les bénéfices qu'ils retirent de la mondialisation seraient affectés. En bonne logique, Moscou devrait chercher à contrôler une escalade avec les Occidentaux et à veiller au discours des autres BRICS. C'est pourquoi un effort d'analyse doit être fourni sur les échanges bilatéraux entre ces cinq pays.

L'Union économique eurasiatique, entrée en vigueur en janvier 2015, est le premier aboutissement de la dynamique d'intégration régionale lancée par Vladimir Poutine. Au cours de son premier mandat (2000-2004), il a tenté de mettre en place un espace à quatre (Russie, Biélorussie,

37. L'Afrique du Sud a rejoint les BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine) en 2011.

38. B. LO, *Russia and the New World Disorder*, Londres, Chatham House, 2015, p. 78-79.

Kazakhstan et Ukraine). Cette tentative se voulait une réponse compatible à l'élargissement de l'UE. Elle s'est vite heurtée au manque de moyens d'une Russie en cours de redressement et surtout à la « révolution orange » en Ukraine (décembre 2004), précédée par la « révolution des roses » en Géorgie (novembre 2003), révolutions interprétées à Moscou comme des ingérences occidentales dans sa sphère d'influence traditionnelle. Dans ce contexte, la relation entre l'UE et la Russie se tend sur une question de principe : alors que l'UE encourageait les processus d'intégration régionale à travers le monde, elle n'a jamais soutenu les initiatives de Moscou en la matière, le plus souvent considérées comme des projets néo-impériaux³⁹. Cette lecture s'est renforcée après l'élargissement de 2004 et le lancement de la politique de voisinage. En raison de l'influence exercée par certains États membres, l'UE a été progressivement perçue à Moscou comme un acteur géopolitique offensif.

Les réactions aux politiques occidentales méritent d'être analysées pour comprendre la trajectoire de la Russie. Il semblerait que cette dernière fasse aujourd'hui un double pari. En saisir les enjeux permet d'anticiper les possibles options pour Moscou à moyen terme. En premier lieu, Moscou considère que les grands émergents, dans un monde qui se « re-polariserait », peuvent l'emporter sur des démocraties occidentales confrontées à un désarroi politique, un repli économique et à un retrait géopolitique. Il est certain que les grands émergents joueront dans les années à venir un rôle croissant entraînant des reconfigurations et des jeux d'alliances, durables ou ponctuelles, à suivre de près pour lire leurs trajectoires respectives. En second lieu, les élites russes, autour de Vladimir Poutine, semblent convaincues qu'une phase autoritaire est en train d'advenir dans le système international, en corrélation avec le souverainisme, et que les démocraties occidentales n'y échapperont pas. Cette approche conduit à resserrer la focale sur Vladimir Poutine, dans la mesure où la sécurité de l'État russe se confond désormais avec la sécurité de sa personne⁴⁰. La forte personnalisation du pouvoir conduit à établir différents scénarios en fonction des prochaines échéances présidentielles (2018 et 2024).

Pour moderne qu'elle se prétende, la Russie de Vladimir Poutine conserve une boussole géopolitique qui l'oriente vers une forme de revanchisme. Importe, dès lors, d'imposer un récit sur les affaires internationales distinct de celui des Occidentaux. Un trait demeure

39. T. Gomart, « L'UE et la Russie : un équilibre à trouver entre géopolitique et régionalisme », *Russie.NEI.Visions*, n° 10(b), Ifri, mai 2006.

40. T. Kastouéva-Jean, « Les facteurs intérieurs de la politique étrangère russe », *Russie.NEI.Visions*, n° 84, Ifri, avril 2015.

profondément ancré au sein des élites russes : sans forcément le reconnaître ouvertement, elles considèrent que l'alternative à l'autoritarisme politique est la domination étrangère.

3. Implications

Au regard de l'histoire russe, même récente, les sanctions décidées par l'UE, les États-Unis, la Norvège, le Canada, le Japon, l'Australie et la Suisse, suivies par les contre-sanctions décidées par Moscou, sont presque anecdotiques. Elles ne le sont évidemment pas pour les entreprises russes et européennes concernées, qui ont dû poursuivre leurs activités dans un cadre contraint par la décision politique. En mars 2014, les premières sanctions diplomatiques (suspension de la coopération militaire, suspension des négociations sur la libéralisation des visas, suspension des négociations sur l'adhésion à l'Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], annulation du G8 de Sochi) ont été prises à la suite de l'annexion de la Crimée avec une liste interdisant de visa et gelant les avoirs de plusieurs officiels russes. Régulièrement mise à jour, cette liste compte 151 personnes. En juillet 2014, à la suite du crash du vol MH17, des sanctions économiques ont été prises contre des entreprises russes des secteurs de la banque, de l'énergie et de l'armement. En août 2014, le Kremlin ripostait en instaurant un embargo sur les importations de produits alimentaires pour une durée d'un an. Moscou a également brandi la menace d'interdiction de survol aérien pour des compagnies aériennes européennes, menace qui n'a pas été mise à exécution. En mars 2015, l'UE a prolongé les sanctions en les liant clairement à la mise en œuvre des accords de Minsk I (septembre 2014) et de Minsk II (février 2015) négociés par Moscou, Kiev, Berlin et Paris. En septembre 2015, les mesures restrictives ont été prolongées jusqu'au 15 mars 2016.

Pour les entreprises européennes, un point important réside dans l'articulation des sanctions prises par l'UE et de celles prises par les États-Unis. Ces dernières rappellent la forte influence exercée par la justice américaine sur l'ensemble des acteurs économiques opérant des transactions en dollars. En d'autres termes, les réactions des grands groupes européens aux sanctions prises à l'encontre de la Russie ne peuvent se comprendre dans un simple cadre bilatéral, mais en fonction de leurs relations avec les autorités américaines. À travers les sanctions, l'UE et les États-Unis poursuivent des objectifs dissemblables. À l'heure actuelle, l'UE poursuit une politique de sanctions à l'encontre d'une vingtaine de pays. Elles sont donc devenues un des principaux instruments de la politique extérieure. Ces sanctions sont de trois types : celles prises dans le cadre de l'Organisation des Nations unies (ONU) ; celles qui

accentuent des sanctions prises par l'ONU ; celles prises unilatéralement. Les sanctions contre la Russie s'inscrivent dans ce dernier cadre. Officiellement, elles ne visent pas à punir mais à inciter le pays à infléchir sa position. Elles visent à alimenter un dialogue de nature politique. Les États-Unis sont, quant à eux, beaucoup plus directs en recourant à une politique de sanctions. Le Département d'État vise deux objectifs : punir les dirigeants russes et les dissuader de déstabiliser davantage l'Ukraine. Il s'agit d'accroître constamment le coût politique et économique pour la Russie de son ingérence en Ukraine. Pour Washington, la pression des sanctions est graduelle et directement corrélée au comportement de Vladimir Poutine. Elles doivent permettre, si nécessaire, de « casser l'économie russe⁴¹ ». Les sanctions à l'encontre de la Russie font écho aux sanctions prises à l'encontre de l'Iran à partir de 2006. Elles ont servi de toile de fond aux négociations entre le « P5 + 1 » et l'Iran qui ont abouti à l'accord de juillet 2015. Dans le cas iranien, comme dans le cas russe, leur efficacité politique fait l'objet d'analyses contradictoires. Dans les deux cas, l'activité des entreprises est subordonnée aux enjeux de politique internationale, même si elles exercent des pressions continues auprès de leurs autorités pour les lever.

Pour l'économie russe, les sanctions sont venues alourdir un contexte économique dégradé. Elles sont intervenues dans un contexte de ralentissement économique endogène amorcé en 2012, dû à une bulle de crédit et à un sur-développement de la consommation. La chute des prix du pétrole de l'ordre de 50 % entre juin et décembre 2014 a entraîné la Russie dans une phase de récession et de forte dépréciation du rouble. Les sorties de capitaux se sont élevées à plus de 150 milliards de dollars (et à 33 milliards au premier trimestre 2015). La Banque centrale a utilisé plus de 85 milliards de dollars en 2014 pour défendre le rouble. Depuis lors, la Banque centrale russe a reconstitué les réserves en recourant au fond pour les retraites et au fonds de réserve. En novembre 2014, les autorités russes estimaient que la chute du pétrole avait coûté 100 milliards à l'économie russe et les sanctions 40 milliards. Ces dernières ont eu un effet très négatif sur l'image de la Russie auprès des investisseurs et ont indirectement contribué à limiter l'accès des entreprises russes aux circuits internationaux de financement. Elles ont eu des effets en entraînant une baisse des salaires réels et des substitutions aux importations dans certains secteurs, comme le secteur agroalimentaire. En novembre 2014, les pays de l'OPEP ont décidé de ne pas réduire leur production pour préserver leurs parts de marché. Cette situation fragilise le secteur énergétique russe dont

41. Entretien avec des officiels américains, Washington (juin 2014).

le principal débouché se situe en Europe. Avant le conflit en Ukraine, les exportations d'hydrocarbures et de produits dérivés représentaient environ 50 % des recettes de l'État. La situation actuelle devrait avoir des effets à moyen terme, dans la mesure où elle limite la capacité d'investissement des entreprises russes pour maintenir leur niveau de production (en accédant à de nouvelles zones de production et en maximisant les gisements en activité), ainsi que la mise en place de partenariats technologiques avec des entreprises occidentales. Néanmoins, les autorités russes ont relativement bien géré la crise, notamment dans le domaine monétaire. Le point bas semble avoir été dépassé et l'économie russe serait en train de se normaliser.

Cependant, le niveau d'endettement des groupes russes, qui a baissé grâce aux sanctions, suscite des interrogations sur leurs cycles de refinancement à partir de 2016. Rosneft, par exemple, a sollicité une aide de 25 milliards au Fonds national de prospérité. Gazprom a vu ses ventes en Europe diminuer de 4 % en 2014. Au niveau global, le marché du pétrole peut absorber pour une assez longue période les sanctions à l'encontre de la Russie et une diminution de ses exportations. La vraie question est d'anticiper la capacité de l'industrie pétrolière russe à se moderniser dans ces conditions, et l'attitude des entreprises internationales capables de conduire des opérations d'exploration et de production⁴².

Les conséquences sur la stabilité interne du régime russe relèvent de l'analyse du risque politique, mais il est certain que le contrat social entre le Kremlin et la population russe, instauré au début des années 2000, change de nature. Au-delà des sanctions, les autorités russes condamnent une « politisation » des relations économiques par le biais des prix du pétrole qui d'après elles feraient l'objet de manipulation de la part des États-Unis et des pays du Golfe. En outre, la dégradation de la note souveraine de la Russie, début 2015, par deux agences de notation occidentales a aussi été interprétée comme une énième tentative d'écorner son image auprès des investisseurs. Pour Vladimir Poutine, les sanctions sont associées au système de domination des États-Unis et leur principe devrait être rejeté : « Nous partons du principe qu'un instrument tel que les sanctions doit être éliminé du vocabulaire et ne doit pas être utilisé dans l'économie mondiale car il la met sens dessus dessous⁴³. »

42. L. Skyner, « The Impact of US and EU Sanctions on Upstream Oil & Gas Activity in Russia », *Briefing Note*, Clifford Chance, juin 2015.

43. Cité dans I. Mandraud, « À Oufa, Vladimir Poutine s'offre une tribune pour exposer sa vision du monde », *Le Monde*, 12-13 juillet 2015.

Du côté européen, il est frappant de constater les différences d'approche entre le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et certains États membres en dépit d'un discours commun sur la nécessité de maintenir l'unité européenne. Au SEAE, on estime que l'impact des sanctions aurait été bien plus fort que celui initialement escompté et encouragerait à élaborer une doctrine diplomatique en la matière. Cependant, on reconnaît la difficulté de mesurer son coût économique, avant d'ajouter que, « sur le plan politique, c'est encore plus compliqué⁴⁴ ». On insiste également sur l'obligation de bien combiner les sanctions de l'UE à celles prises par les États-Unis pour démultiplier les effets. Il n'existe visiblement pas de réflexion prospective sur les évolutions de la Russie à trois ou cinq ans, qui permettrait d'apprécier l'effet des sanctions sur sa trajectoire ; à cet horizon, le SEAE ne semblait pas, en juillet 2015, se placer dans une logique de levée des sanctions. La tonalité est différente parmi les représentants des États membres. Jusqu'à présent, les vingt-huit ont maintenu leur unité face à la Russie, même s'il existe de notables différences d'appréciation du risque russe dans les capitales européennes. La perspective d'une levée des sanctions est évoquée par ce représentant d'un des principaux États membres pour lequel une « lassitude » se ferait jour à l'endroit de cette politique. Si la situation se stabilisait sur le terrain, les sanctions pourraient, d'après lui, être levées début 2016⁴⁵.

Pour les entreprises européennes, les sanctions auraient provoqué une perte de l'ordre de 20 milliards d'euros en 2014. Après la première vague de sanctions, certaines d'entre elles ont misé sur un retour rapide au *business as usual*. D'autres, au contraire, même très exposées, ont modifié leur approche. La tendance a été d'essayer de maintenir le niveau d'activités, mais de geler tout projet d'investissement ou de développement en raison des fortes incertitudes liées au contexte politique. Les sanctions pénalisent les entreprises européennes ayant développé leurs activités en Russie. Elles ont plusieurs effets indirects, au premier rang desquels figure la prudence des banques à financer les projets industriels. L'image d'une Russie apparaissant sous les dehors d'un pays émergent prometteur est aujourd'hui passablement écornée en raison de la crise politique mais surtout de l'insuffisance des investissements observée avant son déclenchement. Selon ce représentant d'un groupe français à Moscou : « On s'installe dans une situation qui pourrait durer. La non-résolution politique du conflit devrait conduire au maintien des sanctions sur le long terme⁴⁶ ».

44. Entretiens à Bruxelles, juillet 2015.

45. *Ibid.*

46. Entretiens à Moscou, juillet 2015.

II. De la Chine

1. Moscou-Pékin

Sur le plan idéologique, Russie et Chine convergent pour fustiger la domination américaine sur les affaires mondiales. Ils préconisent l'émergence d'un monde multipolaire. Après les événements de Tian'anmen, les autorités chinoises élaborèrent leur propre discours sur les droits de l'homme pour contrecarrer les critiques et limiter les sanctions. Elles insistèrent sur les droits économiques et sociaux, tout en recourant à la thématique des « valeurs asiatiques » pour mieux se distinguer de l'individualisme matérialiste occidental. Le sursaut idéologique de la Russie intervint plus tard, au milieu des années 2000, avec la notion de « spécificité », notion utilisée pour définir une voie russe de développement. Au cours des années de forte croissance, la Russie a travaillé son *nation branding* pour attirer des investisseurs. Dans le domaine diplomatique, elle a essayé de déployer un *soft power* conforme à ses intérêts et à ses valeurs : la « démocratie souveraine » devint par exemple le contre-slogan de la « promotion de la démocratie » préconisée par l'administration Bush. Pékin et Moscou recourent aussi fréquemment au « capitalisme d'État » pour justifier un dirigisme qui masque, de manière très différente, des logiques oligarchiques.

Sur le plan diplomatique, il existe des convergences entre Moscou et Pékin pour dénoncer toute forme d'ingérence dans les affaires internes au nom du principe de souveraineté. De manière paradoxale, ce sont les relations bilatérales respectives avec les États-Unis qui sont sans nul doute la source d'une forte divergence entre les deux capitales. En effet, pour Pékin, Washington est autrement plus important que Moscou, dans la mesure où le système mondial est vertébré par les rivalités et coopérations sino-américaines. Les autorités chinoises sont conscientes que la transformation post-Mao n'aurait pas été possible en dehors d'un ordre international régi par les États-Unis. La Chine se montre sans illusions sur la capacité de la Russie à jouer un rôle de contrepoids aux États-Unis à l'échelle régionale comme globale, et ne se réfère plus au « triangle stratégique » comme dans les années 1970, convaincue que l'ordre mondial dépendra principalement de la nature de ses relations bilatérales avec les États-Unis.

Sur le plan économique, le commerce sino-russe a connu une croissance spectaculaire au cours de la dernière décennie. Selon les autorités russes, il pourrait atteindre 100 milliards de dollars en 2015. En 2012, la Chine est devenue le premier partenaire commercial de la Russie devant l'Allemagne. Au sein des élites russes, l'émergence de la Chine est actuellement érigée en modèle de développement : l'Union soviétique aurait pu se transformer si, au lieu des réformes de Gorbatchev, elle avait suivi le modèle de la Chine forgé par un pouvoir central fort. Par opposition au « consensus de Washington », les élites russes semblent majoritairement partager le « consensus de Pékin », qui leur permet de justifier l'autoritarisme politique⁴⁷. En réalité, les relations entre les deux pays trahissent la modernisation de la Chine et la stagnation de la Russie : à l'instar des pays africains et d'Amérique latine, la Russie exporte ses ressources naturelles et importe des biens manufacturés de Chine. Certains la voient déjà devenir un appendice énergétique de la Chine⁴⁸. C'est, en effet, la coopération énergétique qui alimente le rapprochement sino-russe et retient l'attention des groupes énergétiques mondiaux. Sur le papier, première importatrice mondiale d'énergie et première exportatrice mondiale, la Chine et la Russie semblent complémentaires (comme la Russie et l'UE le sont). Et pourtant, la mise en œuvre des accords signés soulève un certain scepticisme⁴⁹.

Sur le plan stratégique, la portée d'une éventuelle alliance sino-russe fait l'objet d'un débat. Les deux pays sont parvenus à régler leurs différends territoriaux en 2005, ce qui représenterait, aux yeux de Vladimir Poutine, son principal succès diplomatique⁵⁰. Ils conduisent régulièrement des exercices militaires conjoints. Les ventes d'armes de la Russie à la Chine fournissent aussi un indicateur de leur degré de coopération : elles ont culminé en 2005 et ont permis à la Chine de moderniser son outil militaire. Dès 2007, l'administration Bush s'est inquiétée des visées sino-russes, notamment dans le domaine militaire. La montée en puissance de la Chine et dans une très moindre mesure la trajectoire prise par la Russie ont conduit l'administration Obama à concevoir le TTIP et le TPP, deux projets d'accords commerciaux à forte valeur géoéconomique. Exclues de ces projets, Pékin et Moscou dénoncent la mise en place de blocs destinés à contraindre leur développement économique en imposant des normes.

47. S. Halper, *The Beijing Consensus, How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty-First Century*, New York, Basic Books, 2010.

48. B. Lo, *Russia and the New World Disorder*, op. cit., p. 145.

49. V. Milov, « Les nouvelles alliances énergétiques russes : mythes et réalités », *Russie.NEI.Visions*, n° 86, Ifri, juillet 2015.

50. D. Trenin, *Post-Imperium, A Eurasian Story*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2011, p. 42.

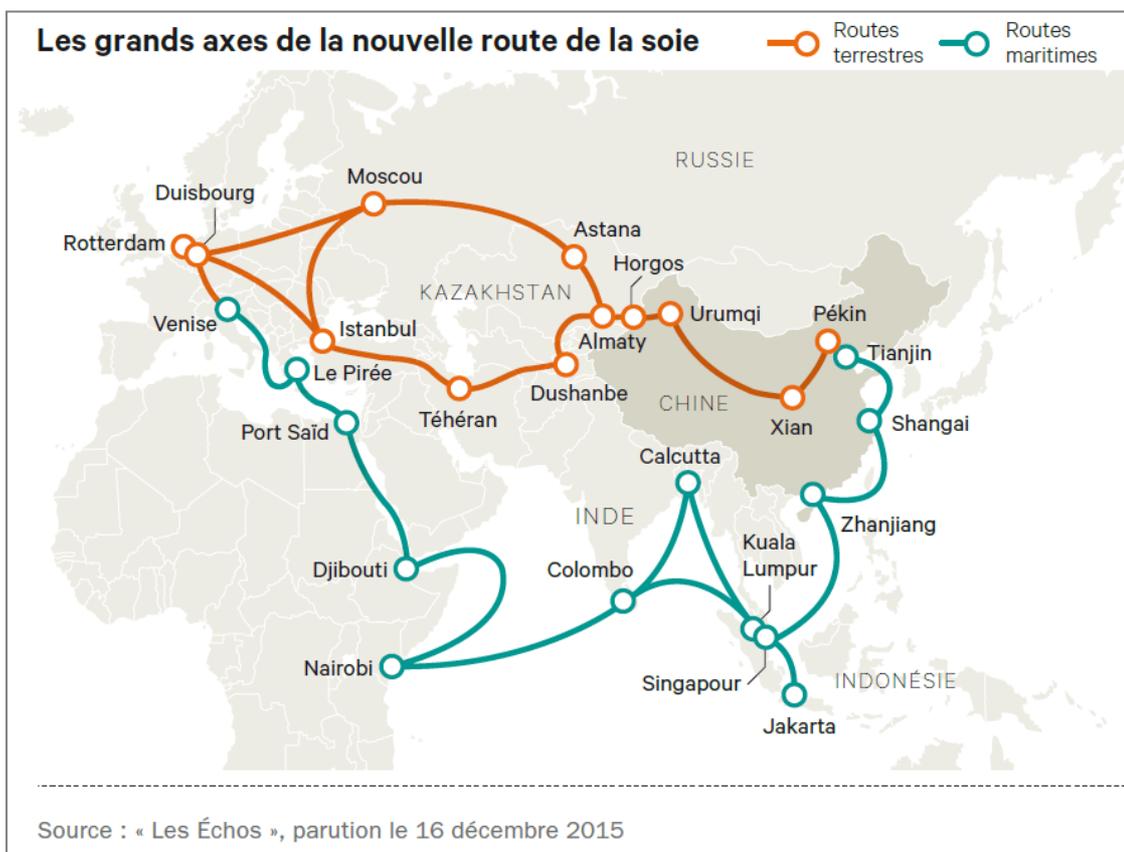
Les entreprises européennes devraient suivre avec attention les réactions de la Chine et de la Russie à ces négociations lancées par les États-Unis car elles dessinent, en partie, les contours du commerce mondial. Compte tenu de sa taille intermédiaire et de sa faible diversification, l'économie russe est directement menacée par d'éventuels accords qui pourraient accentuer sa position périphérique.

Le « pivot » vers l'Asie est devenu un leitmotiv de la diplomatie publique russe depuis la crise financière de 2008. Selon le Concept de politique étrangère de la Fédération de Russie (février 2013), l'Asie est devenue la zone prioritaire. Des voix se font néanmoins régulièrement entendre dans l'establishment militaire russe sur la persistance d'une menace chinoise⁵¹. La Russie a vocation à valoriser sa façade sur le Pacifique et à se présenter comme une puissance « Euro-Pacifique ». Jusqu'au conflit ukrainien, cette rhétorique lui a permis de souligner le déclin de l'Occident, la montée en puissance des émergents et le déplacement du centre de gravité vers l'Asie-Pacifique. Même si elles ont incontestablement gagné en substance au cours de la dernière décennie, ses relations avec l'Asie se heurtent à trois obstacles. En premier lieu, la politique russe en Asie est aujourd'hui concentrée sur la Chine, en dépit d'un discours sur les liens avec les autres acteurs régionaux comme le Japon et l'Inde. Cette concentration renforce mécaniquement l'asymétrie des relations sino-russes. En deuxième lieu, les puissances présentes en Asie n'attendent pas de plus-value particulière d'une implication plus forte de la Russie dans la région, mais un élément de complexité supplémentaire. En outre, la mise en valeur de l'Extrême-Orient russe, une des priorités à dimension géopolitique du Kremlin, n'attire pas les investissements étrangers escomptés. En dernier lieu, le Kremlin laisse toujours l'impression d'instrumentaliser sa relation avec la Chine dans ses relations avec l'Occident. Cette impression est largement partagée à Pékin.

En se comparant à la Russie, la Chine peut mesurer le chemin parcouru en une génération. Au début des années 1970, en se rapprochant de Washington, elle est parvenue à prendre toute sa place dans le triangle stratégique « Washington-Moscou-Pékin ». Aujourd'hui, c'est la Russie qui cherche à se maintenir dans ce triangle en jouant un rôle de *swing state* entre les deux grands. Elle ne revêt pas de caractère prioritaire pour la Chine, qui cherche à poursuivre sa montée en puissance en limitant ses prises de risque. Persiste par ailleurs un manque de confiance entre Pékin et Moscou, qui s'explique par une mémoire historique marquée par des antagonismes (le dernier affrontement direct remonte à 1969), mais

51. J. Mankoff, « Russia's Asia Pivot: Confrontation or Cooperation? », *art. cit.*, p. 77-78.

surtout par la poussée chinoise en Asie centrale. Celle-ci est déjà visible dans le domaine énergétique. Elle devrait s'accroître fortement au cours de la prochaine décennie dans le cadre du projet géopolitique de « nouvelles routes de la soie » promu par Pékin sous l'acronyme OBOR (*one belt, one road*). Il s'agit de connecter la Chine et l'Europe par le biais de nouvelles infrastructures de transport, tout en intégrant une bretelle vers le Moyen-Orient, nécessaire aux approvisionnements énergétiques. En quelques mois, OBOR est devenu la nouvelle carte pour dessiner les ambitions de la Chine en Eurasie, et imposer progressivement sa géographie. La place qui sera réservée à la Russie dans ce projet conditionnera en partie le développement de cette dernière et la nature des relations sino-russes, et décidera de leur caractère coopératif ou plus conflictuel. L'attitude des pays pris dans l'étau russo-chinois et, en particulier du Kazakhstan, fait partie des dossiers à suivre car elle peut avoir des effets sur la stabilité globale. La Chine bénéficie aujourd'hui d'un ascendant géopolitique et financier, qui relativise un peu plus la Russie. Ce projet de « routes de la soie » créera de nombreuses opportunités dans les secteurs énergétiques, des transports, des infrastructures ou de la logistique, mais devrait aussi aviver les rivalités territoriales.



2. Objectifs et trajectoire

Pour les dirigeants chinois actuels, l'horizon de leur action est fixé à 2049, date du centenaire de la République populaire de Chine. Cette chronologie sert souvent de cadre à une lecture alarmiste de la montée en puissance de la Chine⁵². Quelle que soit la lecture privilégiée, l'inscription dans le temps long, de manière rétrospective et prospective, demeure une des principales clés pour décrypter ses desseins géopolitiques⁵³. À cette heure, l'objectif de la Chine consiste à consolider son statut de puissance régionale, tout en poursuivant son émergence. L'Asie-Pacifique est ainsi la zone d'action prioritaire de la Chine, qui combine des politiques économique, énergétique et de sécurité. Cela implique le développement de relations avec l'ensemble de ses voisins, en recourant non seulement à la diplomatie économique et aux instruments du *soft power*, mais aussi à une diplomatie coercitive et aux instruments du *hard power*, en particulier en mer de Chine orientale et en mer de Chine du Sud. Cela signifie surtout que la mer de Chine a vocation à devenir un lac chinois aux yeux de Pékin. Le corollaire de cet objectif est de repousser l'influence américaine dans la zone.

Cette politique s'inscrit dans la continuité de l'action menée par les autorités chinoises depuis plusieurs décennies. Elle connaît cependant une accélération avec l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping en 2012 (qui devrait normalement quitter ses fonctions en 2022). Elle s'accompagne d'une concentration des pouvoirs autour de ce dernier. En mars et octobre 2013, les projets de « nouvelle route de la soie » sont rendus publics. La « route de la soie ceinture économique » et la « route de la soie maritime » doivent devenir une référence partagée par les décideurs tant politiques qu'économiques. C'est d'abord une direction donnée aux acteurs chinois ; c'est ensuite un cadre d'interprétation proposé aux acteurs extérieurs ; c'est enfin une réponse géopolitique au « pivot » promu par l'administration Obama. Il faut noter l'intensité de la diplomatie publique de la Chine pour imposer cette carte auprès des cibles visées. Les « nouvelles routes de la soie » doivent permettre d'attirer l'Asie centrale et l'Asie du Sud-Est vers la zone d'influence chinoise, tout en offrant des débouchés à des secteurs d'activité en surcapacité comme la cimenterie ou la métallurgie. En mars 2015, ces différents projets ont été présentés dans un plan d'action de la National Development and Reform Commission (NDRC), qui prévoit la création de corridors « Chine-Russie-Mongolie », « Chine-Indochine » et « Chine-Asie centrale-Asie occidentale ».

52. M. Pillsbury, *The Hundred-Year Marathon, China's Secret Strategy to Replace America As the Global Superpower*, New York, Henry Holt and Company, 2015.

53. H. Kissinger, *On China*, New York, Penguin Press, 2011.

La diplomatie chinoise cherche à mettre en œuvre une « interconnectivité » en développant des infrastructures ferroviaires, routières, portuaires et énergétiques. À ces dimensions traditionnelles doivent s'ajouter des infrastructures de télécommunications. En réalité, la diplomatie chinoise cherche à dupliquer et à amplifier le modèle qu'elle a su mettre en œuvre en Afrique au cours des deux dernières décennies : financement et construction des infrastructures comme voie d'accès aux matières premières⁵⁴. La crédibilité des projets de la Chine est assise sur sa force de frappe financière et son dispositif bancaire. En octobre 2013, Xi Jinping a annoncé la création de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII) avec un capital initial de 100 milliards de dollars dont la moitié est apportée par la Chine. En avril 2015, elle comptait 57 États membres dont 14 États européens⁵⁵. Ce lancement s'inscrit dans d'autres initiatives comme la Banque de développement des BRICS annoncée en juillet 2014 avec un capital de départ de 50 milliards de dollars. Ces initiatives sont analysées comme la conséquence du refus du Congrès américain de modifier les droits de vote au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale. Les États-Unis et le Japon craignent que ces instruments ne concurrencent la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement (BAD). À noter : la candidature de Taïwan comme membre fondateur a été écartée.

Ce projet géopolitique de mise en connexion est profondément ambivalent, dans la mesure où il s'accompagne d'un discours sur le « renouveau de la nation chinoise » alimenté par un fort courant nationaliste, qui fait écho à celui du Japon⁵⁶. Ce discours ne s'accompagne pas de tentatives de conciliation des différends maritimes. Au contraire, la Chine fait montre d'une forte confiance qui inquiète ses voisins. Ces derniers, comme le Japon et l'Inde, pourraient, à terme, se liguer afin de contrecarrer l'influence chinoise⁵⁷. En mai 2015, la Chine a publié son *Livre blanc*, qui affirme le principe de « défense active » et de « sécurité des intérêts à l'étranger ». Sur le terrain diplomatique, Pékin, à l'instar de Moscou, insiste toujours sur le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures. La question est de savoir si ce principe est tenable dans la

54. A. Ekman, « China in Asia: What Is Behind the New Silk Roads? », *Note de l'Ifri*, Ifri/OCP Policy Center, juillet 2015, p. 13.

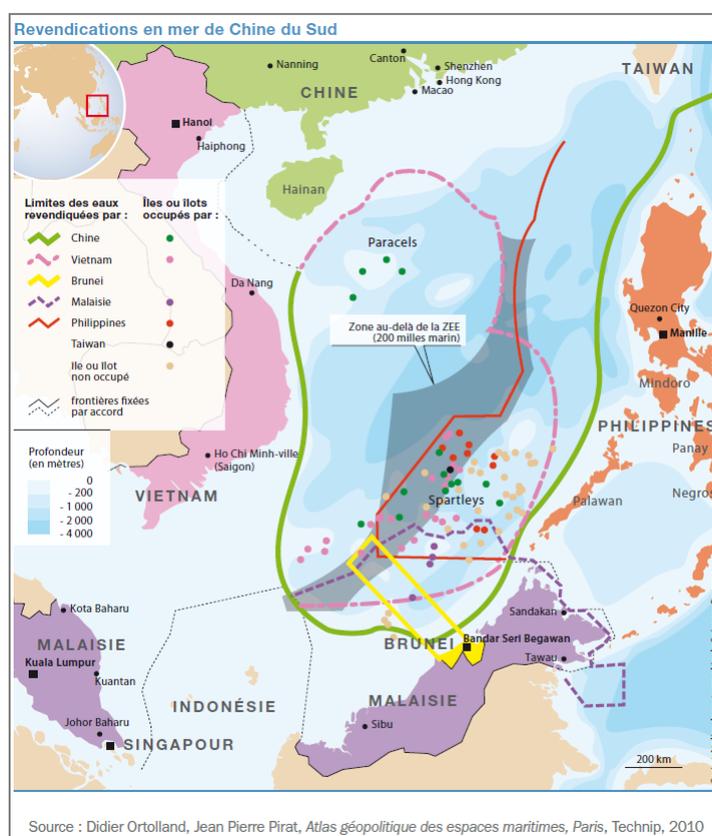
55. Allemagne, Autriche, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Suède et Royaume-Uni.

56. A. Ekman et C. Pajon, « Nationalismes en Chine et au Japon et implications pour les relations bilatérales », *Asie.Visions*, n° 70, Ifri, juillet 2014.

57. E. Luttwak, *The Rise of China vs. the Logic of Strategy*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2012.

durée, alors que les intérêts de la Chine à l'étranger ne cessent de croître. Probablement pas.

Les « nouvelles routes de la soie » sont susceptibles de modifier plusieurs dossiers régionaux. C'est pourquoi il importe de suivre très attentivement le discours géopolitique des autorités chinoises, ainsi que les réalisations concrètes de ces routes, qui sont autant des opportunités de développement que des risques de rivalité territoriale. L'analyse et la prévision sur la Chine ne sauraient dissocier ces deux aspects qui sous-tendent son projet de puissance. Le dossier de Taïwan, les différends en mer de Chine du Sud avec les Philippines et le Vietnam, le différend avec le Japon autour des îles Senkaku (ou Diaoyu), le contrôle du détroit de Malacca constituent autant de points d'observation de la montée en puissance chinoise. Ils peuvent sembler bien éloignés aux yeux des entreprises européennes. Dans un système interdépendant, ils ne le sont évidemment pas. En juillet 2015, le *Livre blanc de la défense* publié par Tokyo dénonçait ouvertement la manière autoritaire « unilatérale et sans compromis » avec laquelle Pékin agissait en mer de Chine du Sud, tout en dénonçant les « tentatives coercitives pour changer le *statu quo*⁵⁸ ».



58. M. de Grandi, « Le Japon s'en prend ouvertement aux ambitions maritimes de la Chine », *Les Échos*, 22 juillet 2015.

3. Implications

Pour simplifier, la Chine est une puissance continentale en train d'acquérir progressivement les attributs d'une puissance navale : cela modifie mécaniquement les équilibres régionaux et, à terme, globaux. Cette évolution se traduit par une politique navale destinée à accompagner les besoins en matières premières d'un pays en fort développement. Pour les acteurs extérieurs, ce sont les interactions entre politique énergétique et politique navale qui méritent d'être analysées par les États, mais aussi par les groupes industriels étrangers présents en Chine (pour leurs approvisionnements), ainsi que ceux intégrés aux chaînes de valeur globale dans le secteur de l'énergie. En deux décennies, la politique chinoise d'acquisition de matières premières est devenue l'un des principaux éléments de transformation de l'économie de l'énergie. Le problème est de savoir si la quête énergétique chinoise est en train de fondamentalement modifier les rapports de force globaux ou si, au contraire, elle contribue à la transformation de la Chine par adaptation aux règles du jeu international⁵⁹. Officiellement, elle repose sur les principes suivants : diversification du mix, efficacité énergétique, stimulation de la concurrence entre les groupes énergétiques, limitation des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et encouragements aux investissements privés. Ses besoins seront corrélés à son taux de croissance réelle.

Même connus, rappelons quelques chiffres utiles. Exportatrice net de pétrole au début des années 1990, la Chine est devenue le principal importateur mondial de pétrole (devant les États-Unis) en 2013. En 2006, elle était le premier émetteur mondial de CO₂. En 2011, elle est devenue le principal consommateur d'énergie dans le monde. En 2014, la Chine importait 6,1 millions de barils/jour (à titre de comparaison, la France en importait 1,6 million). Dans le contexte actuel, la Chine est face à un double enjeu de diversification. En premier lieu, il lui faut diversifier son mix énergétique au sein duquel le charbon occupe toujours une place prépondérante. En 2012, il représentait 66 % de la consommation totale d'énergie. L'ambition des autorités chinoises vise à réduire la part du charbon pour des raisons environnementales. Elles font désormais de la lutte contre le réchauffement climatique et la pollution des priorités⁶⁰. Cet effort se traduit notamment par une volonté d'augmenter la part du gaz naturel dans le mix pour qu'il en représente 10 % à horizon 2020.

59. E. Economy et M. Levi, *By All Means Necessary, How China's Resource Quest Is Changing the World*, New York, Oxford University Press, 2014, p. 7.

60. A. Faure-Schuyet et J. Seaman, « China's Coming of Age on Climate Change », *Note de l'Ifri*, Ifri, mai 2015.

Il implique la mise en place d'une politique gazière. En second lieu, la Chine doit diversifier l'origine de ses approvisionnements énergétiques (pétrole et gaz) pour ne pas être tributaire d'un fournisseur et/ou d'une voie d'approvisionnement. En ce sens, les approvisionnements par voie navale assurent une flexibilité, mais revêtent une part de risque compte tenu de la domination maritime des États-Unis exercée aux échelles régionale et globale. Ils doivent être complétés d'approvisionnements par voie terrestre, plus rigides, mais risquant moins des interruptions venant d'un tiers. Cette double dimension – terrestre et maritime – est au cœur des projets de « routes de la soie ».

Examinons rapidement ses implications dans le domaine gazier et pétrolier. La politique énergétique de la Chine s'appuie sur trois grands groupes nationaux : CNPC, CNOOC (en charge de l'exploration *off shore*, en particulier en mer de Chine) et Sinopec. Ces groupes suivent une logique d'acquisition d'actifs pétroliers et gaziers dans toutes les régions du monde. Dans le domaine pétrolier, la Chine cherche à diversifier ses sources et modes d'approvisionnement. Pour ce faire, depuis dix ans, elle développe des pipelines avec les pays voisins pour ne pas être uniquement tributaire des approvisionnements par voie maritime. Le premier *pipeline* international a été inauguré en 2006 avec le Turkménistan. Au cours de la dernière décennie, la Chine a su remplacer la diminution de ses importations de pétrole en provenance d'Iran, du Soudan, du Sud-Soudan et de Libye par des importations supplémentaires en provenance des pays suivants : Émirats arabes unis, Oman, Irak, Angola, Venezuela et Russie. Il est encore difficile à l'heure actuelle d'apprécier les conséquences de l'accord avec l'Iran de juin 2015. Dans le domaine gazier, les autorités chinoises doivent relever quatre grands défis : construire un marché gazier intérieur attractif (l'augmentation de la demande de gaz, en substitution au charbon, s'inscrit dans la stratégie de lutte contre la pollution atmosphérique) ; sécuriser les approvisionnements (GNL par voie maritime, voie ouest avec l'Asie centrale, voie sud avec la Birmanie et voie nord-ouest avec la Russie) ; développer la production nationale ; réformer les prix du gaz⁶¹.

La sécurisation des approvisionnements énergétiques conditionne tout projet de « grande stratégie ». Elle va de pair avec la constitution de forces navales significatives et de capacités de projection. La Chine a parfaitement intégré les ressorts de la puissance américaine. Présente depuis 2008 dans le golfe d'Aden, la marine chinoise vise à être en mesure,

61. S. Cornot-Gandolphe, « Stratégie gazière de la Chine : développer la concurrence entre production nationale et importations », *Note de l'Ifri*, Ifri, octobre 2014.

à horizon d'une dizaine d'années, d'intervenir simultanément en mer de Chine et dans l'océan Indien. Cela passe notamment par une force sous-marine présente en permanence dans l'océan Indien et dans le golfe Persique, par une force de surface et de groupes aéronavals capables d'assurer la protection des principaux axes d'approvisionnement, et par un accroissement des pétroliers sous pavillon chinois. Parallèlement, Pékin cultive un tissu de relations diplomatiques et militaires dans le golfe Persique et en Afrique, en particulier avec Oman, le Yémen et Djibouti. Elle souhaiterait pouvoir disposer d'une présence permanente dans les Seychelles. D'ici la fin 2017, elle devrait pouvoir disposer d'une base opérationnelle à Djibouti. À terme, la Chine va devoir disposer de bases permanentes et donc d'alliés dans le Golfe. Cette nécessité va compliquer sa posture en la contraignant à prendre des positions. Plus largement, la Chine se dote de moyens pour protéger ses intérêts à l'étranger, et notamment ses ressortissants⁶².

Quelle que soit l'option privilégiée par les autorités et groupes chinois pour leur internationalisation – pistes africaines ou routes de la soie –, Pékin va accroître sa visibilité et sa présence en mer de Chine, dans l'océan Indien et dans le golfe Persique. À terme, elle pourrait directement contribuer au système global de sécurité énergétique encore contrôlé par les États-Unis. Les desseins géopolitiques de la Chine sont portés par une diplomatie optimiste et par un leadership capable de raisonner en fonction d'une grande stratégie. Il est fort peu probable que cette dynamique soit affectée par des éléments exogènes. Seule une forte diminution de croissance entraînant des tensions intérieures serait susceptible de la remettre en cause.

62. J. Parelo-Plesner et M. Duchâtel, *China's Strong Arm, Protecting Citizens and Assets Abroad*, Londres, Routledge/IISS, 2015.

III. Des États-Unis

1. Pékin-Washington

Au cours de la prochaine décennie, les décisions des États-Unis et de la Chine structureront le système de sécurité énergétique mondiale. En dépit des rapides transformations des marchés de l'énergie, l'articulation entre approvisionnements pétroliers et sécurités nationales demeure cardinale. Le système de sécurité énergétique mondiale, qui a connu différentes phases depuis 1945, demeure la base de l'ordre mondial instauré par les États-Unis. À quelle échéance la Chine va-t-elle tenter de le modifier ? Elle pourrait bien le faire en privilégiant davantage le cadre sino-américain que celui des BRICS⁶³. C'est en ce sens que peuvent s'interpréter les accords sino-américains sur le changement climatique de novembre 2014. Du côté américain, des analyses soulignent l'inadaptation de la *pax americana* en matière énergétique aux réalités de la zone Asie-Pacifique : les États-Unis devraient encourager un système davantage basé sur des coopérations régionales, à travers une architecture nippo-sino-américaine⁶⁴. D'autres analyses, moins coopératives, invitent à déplacer rapidement les ressources politiques dans ce domaine du cadre atlantique au cadre pacifique. Les pays asiatiques, à commencer par la Chine, joueront un rôle décisif en termes de sécurité énergétique et de fixation des prix. C'est pourquoi les États-Unis devraient pour l'heure renforcer leurs positions, poursuivre leur politique de pivot et maintenir leur protection des voies de circulation maritime, aussi longtemps que possible, pour éviter tout effet de vide⁶⁵. À plus long terme, la question est celle des conditions de sécurité maritime régionale acceptables par les deux parties.

63. C. Downie, « Global Energy Governance: Do the BRICs Have the Energy to Drive Reform? », *International Affairs*, n° 4, 2015, p. 810-811.

64. M. Herberg, « US, Japanese, and Asian Energy Security in a New Energy Era », *NBR Special Report*, n° 51, The National Bureau of Asian Research, avril 2015.

65. M. Levi, « Go East, Young Oilman, How Asia Is Shaping the Future of Global Energy », *Foreign Affairs*, n° 4, 2015.

La révolution énergétique américaine a eu de rapides conséquences industrielles et commerciales, bénéfiques à la croissance économique. Ses conséquences géopolitiques ne sont pas moins importantes. La présence américaine au Moyen-Orient est en train de changer de nature : ce sont les pays asiatiques qui voient désormais leur dépendance aux importations en provenance du Moyen-Orient croître. La baisse des prix contraint la jeune industrie nord-américaine de pétrole de schiste à une adaptation permanente et à des efforts de productivité. Il n'en demeure pas moins que les États-Unis bénéficient d'un levier géopolitique par l'amélioration de leur autonomie énergétique, qui leur permet d'envisager leur rivalité avec la Chine dans de meilleures conditions. En 2014, la production pétrolière américaine a atteint 11,6 millions de barils/jour, devançant légèrement la production saoudienne. Les relations entre Washington et Riyad sont en train de changer de nature : les États-Unis s'affranchissent du pétrole saoudien, alors que l'Arabie saoudite s'interroge sur la détermination militaire américaine au Moyen-Orient. Comme le rappelle la décision de l'Opep de novembre 2014, l'Arabie saoudite n'est sans doute plus en mesure de jouer le rôle d'un *swing producer* ajustant sa production pour maintenir le prix mondial. Cela s'explique par des considérations géopolitiques de l'Iran et de la Russie, mais aussi par des considérations concurrentielles à l'égard des producteurs américains. En outre, l'Arabie saoudite, quatrième dépense militaire mondiale, est directement impliquée militairement au Yémen, et indirectement en Syrie et en Irak. Dans ce contexte, la succession du roi Abdallah (janvier 2015) et les vives tensions avec l'Iran donnent lieu à des spéculations sur la stabilité du régime.

Fondamentalement, la politique américaine recherche la primauté (*primacy*) sur les théâtres régionaux pour conserver son leadership global : le « moment Fukuyama » a rapidement laissé place au « moment Huntington⁶⁶ ». Au lendemain de la guerre froide, l'analyse dominante était celle d'une conversion des rivalités géopolitiques en tensions géoéconomiques, qui a modifié l'approche du risque pays⁶⁷. Compte tenu de la taille de l'économie chinoise, ces tensions sont alors pensées à Washington dans le rapport avec deux alliés : le Japon et l'Allemagne. Vingt-cinq ans plus tard, apparaît une lecture soulignant une nouvelle conversion, mais, cette fois, de tensions géoéconomiques en rivalités géopolitiques. Les projets d'accords commerciaux méga-régionaux (TPP et TTIP) peuvent se lire comme une volonté de réguler les tensions géoéconomiques pour resserrer des systèmes d'alliance géopolitique. Il s'agit ainsi d'encadrer la montée en puissance de la Chine, tout en

66. S. Huntington, « Why International Primacy Matters », *International Security*, n° 4, 1993.

67. E. Luttwak, « From Geopolitics to Geo-Economics », *The National Interest*, n° 20, 1990.

cherchant à imposer normes et standards occidentaux sur le commerce international. En réalité, ce discours géopolitique prépare intellectuellement le cadre de la rivalité sino-américaine.

Plusieurs phénomènes méritent d'être observés. En premier lieu, le débat électoral sur la politique internationale s'oriente sur la place à accorder à la Chine en raison de l'intense « co-dépendance globale » qui caractérise les relations sino-américaines depuis les années 2000. La « grande stratégie » des États-Unis devrait viser aujourd'hui à maintenir sa primauté internationale en gérant l'émergence d'autres puissances, au premier rang desquelles figure la Chine⁶⁸. Pour ce faire, ils doivent utiliser le TPP et le TTIP, dans la mesure où le soutien au commerce international a toujours été subordonné aux objectifs stratégiques de Washington⁶⁹. Ces traités servent d'outils de pression sur la Chine. Pour ce courant de pensée, les États-Unis de Nixon et Kissinger ont créé les conditions favorables à l'ouverture et au développement de la Chine en instaurant le triangle « Washington-Moscou-Pékin » grâce au commerce international. Ce courant constate que la Chine a utilisé ses bénéfices économiques pour alimenter ses ambitions militaires, ce qui la conduirait à menacer ses principaux partenaires commerciaux à l'échelle régionale et les États-Unis à l'échelle globale. C'est pourquoi il préconise que les États-Unis et leurs alliés tiennent temporairement à distance la Chine, sans affaiblir les liens économiques, mais en recréant des systèmes de strict contrôle des transferts technologiques pour empêcher Pékin d'acquérir des moyens militaires lui permettant de franchir un seuil qualitatif. Ce durcissement du discours invite à revitaliser l'économie américaine (ce qui passe notamment par des politiques de relocalisations industrielles), à repenser les modalités de l'influence américaine et à renforcer ses moyens de coercition. Un autre courant parie, au contraire, sur une émergence pacifique de la Chine et invite les États-Unis à opter pour une politique de compromis (en trouvant notamment un accord pour Taïwan et la stabilité en mer de Chine) afin d'éviter des situations de conflit⁷⁰. Ce type de débats, qui passent souvent par les *think tanks*, doivent être suivis attentivement par les entreprises européennes car ils sont annonciateurs des futures décisions politiques de l'administration américaine dont l'orientation peut directement affecter des secteurs d'activité.

68. R. Blackwill et A. Tellis, « Revising US Grand Strategy Toward China », *Special Report*, n° 72, Council on Foreign Relations, mars 2015.

69. A. Tellis, « The geopolitics of the TTIP and the TPP », in S. Baru et S. Dogra (dir.), *Power Shifts and New Blocs in the Global Trading System*, *op. cit.*, p. 93-119.

70. C. Glaser, « A US-China Grand Bargain? The Hard Choice between Military Competition and Accommodation », *International Security*, n° 4, 2015, p. 49.

En deuxième lieu, il faut examiner la nature de l'influence américaine en Asie⁷¹. Lancée officiellement par l'administration Bush en 2011, la stratégie américaine de « pivot » vers l'Asie-Pacifique entendait promouvoir des actions économique, diplomatique et militaire. La signature du TPP est un succès pour Washington. Cependant, les États-Unis ont également essuyé des revers diplomatiques. À titre d'exemple, Washington n'est pas parvenu à imposer ses consignes, à l'exception notable du Japon, à ses alliés asiatiques et européens décidés à rejoindre la BAII comme membres fondateurs. Ce revers illustre la force d'attraction déjà acquise par la Chine. Sur le plan militaire, les États-Unis conservent une forte avance technologique et opérationnelle. Néanmoins, la Chine cherche ouvertement à établir une parité régionale en faisant reconnaître ses « intérêts fondamentaux », en particulier en mer de Chine orientale et en mer de Chine méridionale. Elle multiplie les situations de contestation et de coercition en « zone grise » pour affirmer sa souveraineté sur des eaux disputées. Depuis février 2015, elle se livre ainsi à d'importantes opérations de remblaiement sur l'archipel des Spratleys visant à mettre en place une zone d'identification de défense aérienne (ADIZ) comme elle l'avait fait, fin 2013, en mer de Chine orientale. Les capacités militaires développées au cours des vingt dernières années lui permettent désormais de menacer directement des forces américaines qui entreraient dans ses zones limitrophes.

En troisième lieu, la puissance américaine repose, depuis la fin de la guerre froide, sur le contrôle des espaces communs (« *command of commons* ») : air, espace et mer⁷². La capacité d'agir simultanément dans ces trois dimensions implique la maîtrise des flux d'informations. C'est sans nul doute la maîtrise du numérique qui a le plus profondément modifié l'exercice de la puissance au cours des deux dernières décennies. Dans un même mouvement, le numérique a facilité la diffusion du pouvoir au sein des systèmes politiques, tout en renforçant les logiques de puissance nationale. Les conséquences politiques et économiques de cette dialectique restent délicates à analyser. En effet, le numérique ne doit pas se concevoir comme une ressource contrôlable, mais davantage comme une technologie qui, en se répandant, entraîne de profondes mutations sociales.

71. J. Seaman, « L'érosion de l'influence américaine en Asie se poursuit », in T. de Montbrial et D. David, *Ramses 2016*, Paris, Dunod, 2015, p. 232-235.

72. B. Posen, « Command of the Commons, The Military Foundation of US Hegemony », *International Security*, n° 1, 2003.

Il n'en demeure pas moins que des complexes militaro-numériques ont émergé. À l'heure actuelle, cinq puissances – États-Unis, Chine, Russie, Grande-Bretagne et France – disposeraient de capacités numériques très supérieures à celles des autres États, confirmant ainsi leurs positions dominantes sur la gestion des affaires mondiales⁷³. Les États-Unis disposent toujours d'une avance sur tous les autres pays en raison de leur maîtrise numérique, devenue le socle de leur puissance globale. En revanche, la question budgétaire demeure une forte inconnue, qui porte sur le niveau des investissements auquel les États-Unis sont prêts à consentir aujourd'hui pour le développement futur de leurs capacités technologiques.

La « culture Internet », née aux États-Unis à la fin des années 1960, est irriguée par une source militaro-scientifique et une source libertaire. La période qui nous sépare de la fin de la guerre froide correspond à celle où Internet est devenu le système nerveux du système-monde. De manière simultanée, s'est opérée une recomposition du jeu classique des puissances marqué par le maintien des États-Unis et l'émergence de la Chine, et par l'apparition du *cyberpower* comme avatar de la puissance classique. C'est le fonctionnement même du système international qui s'est transformé avec cette révolution technologique caractérisée par la vitesse et le très faible coût de l'information. Joseph Nye définit le *cyberpower* en le comparant au *sea power* (théorisé par Mahan à la fin du XIX^e siècle), au *air power* (mis en œuvre pendant la Seconde Guerre mondiale) et au *space power* (enjeu de la guerre froide). C'est la priorité absolue des administrations américaines depuis Bill Clinton. Barack Obama en a fait un axe de sa politique étrangère, notamment dans ses relations avec la Chine, la Russie et l'Iran. Son administration a déployé une diplomatie numérique particulièrement active, qui trouve ses racines opérationnelles dans le concept de *smart power* destiné à reconquérir un leadership moral perdu par l'administration Bush. En janvier 2010, Hillary Clinton plaçait la « liberté de connexion » au cœur de son action en s'appuyant sur les grands acteurs numériques. Cette offensive diplomatique s'est brisée sur les révélations d'Edward Snowden en juin 2013⁷⁴. Ces grands acteurs n'ont pas été en reste pour souligner la disruption en cours et la capacité d'*empowerment* individuel au détriment des autorités gouvernementales⁷⁵. En réalité, ils ont contribué à asseoir un système mondial de surveillance

73. J. Nye, *The Future of Power*, New York, Public Affairs, 2011, p. 117.

74. T. Gomart, « De la diplomatie numérique », *Revue des Deux Mondes*, janvier 2013 ; « De quoi Snowden est-il le nom ? », *Revue des Deux Mondes*, décembre 2013.

75. E. Schmidt et J. Cohen, « The Digital Disruption, Connectivity and the Diffusion of Power », *Foreign Affairs*, n° 6, 2010, p. 75.

en faveur des intérêts américains. Jusqu'à Snowden, la convergence de discours entre les autorités américaines et les grands acteurs numériques a facilité la mue de la puissance américaine. Par un système de porosité unique en son genre, ces grands acteurs ont pris soin de ne jamais contester la primauté de l'intérêt national américain qu'ils ont contribué à promouvoir, tout en tenant un discours de diffusion du pouvoir individuel par les technologies de l'information.

2. Objectifs et trajectoire

Les États-Unis contrôlent aujourd'hui les trois secteurs clés de la puissance : militaire, énergie et numérique. En dépit de leur déclin relatif, ils devraient s'employer à y renforcer leurs positions dans les années à venir. La plupart des analyses prévoient que les États-Unis et la Chine privilégient une approche coopérative pour dessiner la sécurité énergétique globale, dans la mesure où les deux économies ont besoin d'une forte flexibilité en matière d'approvisionnements énergétiques. En revanche, dans le domaine numérique, la plupart des analyses prévoient de fortes tensions avec de possibles répercussions systémiques. La cybersécurité est devenue l'un des principaux enjeux des relations sino-américaines, dans la mesure où son contrôle apporte des avantages compétitifs et militaires, qui peuvent se révéler décisifs. En 2013, Tom Donilon, conseiller pour la sécurité nationale, indiquait que les cyberattaques chinoises, en raison de leur ampleur, n'étaient pas seulement une menace pour les autorités américaines, mais surtout pour les entreprises, qui pouvaient se retrouver dépossédées d'informations confidentielles et de leur propriété intellectuelle. Des parlementaires considèrent que les États-Unis sont désormais soumis à des « bombes numériques ». Les mêmes réactions s'observent du côté chinois. Une « spirale de défiance » en matière numérique s'est instaurée entre les deux pays, pouvant avoir différents types de conséquences⁷⁶.

Selon le Sipri, en 2014, le total des dépenses militaires mondiales s'est élevé à 1 776 milliards de dollars. Avec 610 milliards, les États-Unis représentent un tiers du total (contre 45 % en 2004), mais connaissent une diminution régulière de leurs crédits militaires. À l'inverse, la dépense militaire chinoise augmente rapidement, pour atteindre 216 milliards de dollars. Les armées chinoises sont en voie rapide de modernisation, mais souffrent, en comparaison avec les armées américaines, d'un manque d'expériences opérationnelles. Leur dernier engagement remonte à 1979

76. J. Lindsay, « The Impact of China on Cybersecurity », *International Security*, n° 3, 2014-2015, p. 8.

contre le Vietnam. Cependant, elles opèrent systématiquement dans le cyberspace. Henry Kissinger relève le paradoxe suivant, qui concerne aujourd'hui les États-Unis et demain la Chine : la suprématie technologique, qui se traduit par des écarts de développement inédits dans l'histoire humaine, rime de plus en plus avec une impuissance géopolitique⁷⁷. Par ailleurs, il établit un parallèle entre questions nucléaires et questions numériques, comme attributs de puissance, en indiquant que ces dernières devraient faire l'objet d'un intense travail théorique et doctrinal. Il serait urgent, à ses yeux, que les deux grandes puissances élaborent une grammaire commune dans ce domaine, comme les États-Unis et l'URSS l'avaient fait dans le domaine nucléaire à l'époque de la guerre froide. L'absence d'un code de conduite commun laisse planer le risque de crise systémique aiguë, dans la mesure où le numérique, à la différence du nucléaire, innerve toute l'activité économique.

En matière de prévision, tous les scénarios de possibles affrontements sino-américains sont examinés. L'affrontement dans le cyberspace est envisagé comme une phase préparatoire du champ de bataille avec, pour difficulté conceptuelle, d'envisager la transformation de l'affrontement cyber en affrontement régulier. À l'instar des milieux stratégiques américains, les experts chinois estiment que pour éviter d'être défaits, les forces chinoises doivent être capables de frapper les premières. Ce débat sur le *strike first* porte de lourdes implications militaires et industrielles⁷⁸. Cette perspective d'une cyberguerre sino-américaine semble très improbable à certains⁷⁹. En revanche, la multiplication des frictions, sous le niveau de la guerre, accentue l'instabilité stratégique, tout en perturbant constamment l'activité économique.

Le domaine numérique se caractérise par une intrication complexe entre autorités gouvernementales et acteurs privés auxquels s'ajoutent des acteurs individuels, visibles ou invisibles mais capables d'avoir un effet systémique. De l'affaire Google à l'affaire Sony, en passant par Julian Assange et Edward Snowden, se mêlent, de manière aussi étroite qu'inédite, politique internationale, développement de groupes de taille mondiale et actions individuelles. L'affaire Snowden marque sans conteste un tournant. En effet, les révélations sur l'ampleur des données recueillies par la NSA excèdent les hypothèses antérieures sur le degré de surveillance qu'exercent les États-Unis sur les données échangées. Le caractère systématique du dispositif PRISM-Muscular a été mis en évidence, ainsi

77. H. Kissinger, *World Order*, New York, Penguin Press, 2014, p. 336.

78. D. Gompert et M. Libicki, « Cyber Warfare and Sino-American Crisis Instability », *Survival*, n° 4, 2014, p. 7-22.

79. J. Lindsay, « The Impact of China on Cybersecurity », *art. cit.*, p. 9.

que sa politique d'archivage des données et métadonnées relatives aux communications. Edward Snowden a révélé la collusion qui existait entre les grands acteurs du numérique et la NSA dans le cadre du programme PRISM. Parallèlement, dans le cadre du programme Muscular, la NSA, en lien avec le GCQH britannique, conduit des interceptions, directement sur les fibres optiques transocéaniques, des données échangées en clair sur les réseaux privés des grands opérateurs. En somme, le projet PRISM est une coopération entre la NSA et les grands opérateurs américains, alors que le projet Muscular est non coopératif et se déploie hors du territoire américain, ce qui permet de contourner la législation FISA (*Foreign Intelligence Surveillance Act*) instaurée en 2008.

Devant cette politique d'intrusion systématique, États et entreprises cherchent des parades au moment où la prochaine grande vague de l'Internet, celle des objets connectés, se forme. Les gouvernements doivent protéger entreprises et citoyens d'une sorte de prédation constante. L'enjeu devient celui de la localisation des données et des infrastructures les portant. Aujourd'hui, une douzaine de pays ont élaboré des politiques de localisation des données, y compris les États-Unis. Ces dispositions sont prises aussi bien par des régimes autoritaires que démocratiques. Pour des raisons de « grande stratégie », la Chine et la Russie, à la différence des pays alliés des États-Unis, défendaient le principe de la souveraineté numérique bien avant les révélations d'Edward Snowden. Les deux pays ont élaboré une double stratégie – défensive et offensive –, ainsi qu'une vision de la gouvernance Internet qui ne serait plus basée sur le principe « multi-acteur », mais sur des négociations multilatérales entre États⁸⁰. En mai 2015, Xi Jinping et Vladimir Poutine ont signé un accord de non-agression numérique⁸¹. En juillet 2015, les autorités chinoises ont mis en place un nouveau dispositif législatif destiné à renforcer la sécurité de leur réseau en le protégeant des attaques et en encourageant le développement de nouvelles technologies par des acteurs nationaux⁸². En septembre 2015, les autorités russes ont pris des dispositions analogues en adoptant une loi visant à localiser les données.

En réaction à l'affaire Snowden, des pays comme l'Allemagne, le Brésil ou l'Inde s'engagent également dans des politiques de localisation des données, qui servent pour l'heure de réponse rapide à un problème complexe. En effet, ces politiques pourraient bien ne pas atteindre les

80. S. Arsène, « Chine : Internet, levier de puissance nationale », *Politique étrangère*, vol. 77, n° 2, Ifri, 2012 ; J. Nocetti, « Contest and Conquest: Russia and Global Internet Governance », *International Affairs*, n° 1, 2015.

81. « Russia and China Want More Control Over the Internet », Stratfor, 14 août 2015.

82. « In China, Network Security and Economic Interests », Stratfor, 9 juillet 2015.

objectifs de sécurisation escomptés, tout en provoquant des conséquences encore difficiles à apprécier⁸³. En cherchant à canaliser et à protéger les flux d'information, les gouvernements pourraient augmenter les coûts d'usage sur Internet, et ainsi entraver les processus d'innovation en empêchant les acteurs numériques d'agréger suffisamment d'informations pour inventer de nouveaux produits et services. De manière paradoxale, ces politiques pourraient dégrader la sécurité des pays, les conduisant, en les contraignant, à financer des systèmes de surveillance qui modifieraient l'architecture du réseau des réseaux pour aboutir, au final, à sa complète fragmentation. Cela compromettrait la myriade de bénéfices sociaux qu'Internet et le Web ont apportée en trouvant des protocoles et des modes de gouvernance inédits.

3. Implications

Le modèle économique des grands acteurs numériques américains serait évidemment remis en cause par une telle évolution. L'affaire Snowden a modifié leur image auprès du grand public. Microsoft, Google, Apple et Facebook ont pris plusieurs initiatives pour convaincre les autorités américaines de ne pas remettre en cause la nature même d'Internet, réseau des réseaux, en conduisant une politique systématique de surveillance. En mars 2014, Barack Obama a reçu les dirigeants des principaux groupes concernés pour discuter des réformes possibles. Selon lui, l'enjeu est de parvenir à concilier une politique de protection et un leadership qui s'exerce notamment par la domination numérique, tout en respectant libertés publiques et individuelles. Quadrature du cercle ?

En matière de gouvernance, les autorités américaines ont tenté de contrecarrer les effets des révélations Snowden en invitant l'ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), en charge des noms de domaine et adresses IP au niveau mondial, à s'émanciper de leur tutelle. Fadi Chehadé, directeur général de l'ICANN, a pour mission de modifier le contrat qui lie l'ICANN au département américain du Commerce depuis 1998 et mène, pour ce faire, un processus de consultation et de communication complexe associant les différentes parties prenantes⁸⁴. Ce processus doit aboutir à proposer un nouveau statut de l'ICANN fin 2015. Avant de renoncer à sa tutelle, le gouvernement américain a posé plusieurs conditions : l'ICANN ne doit pas tomber sous le contrôle d'un État, d'un groupe d'États, ni devenir une agence de l'ONU ;

83. J. Force Hill, « The Growth of Data Localization post-Snowden: Analysis and Recommendations for US Policymakers and Industry Leaders », *Lawfare Research Paper Series*, n° 3, 2014.

84. Conférence de Fadi Chehadé, Ifri, 15 avril 2015.

l'ICANN doit conserver son fonctionnement multi-acteurs ; Internet doit rester accessible à tous et de tous lieux ; les nouvelles instances doivent garantir la sécurité et la stabilité. Le système d'adressage géré par l'ICANN maintient aujourd'hui l'unité de l'Internet au niveau mondial en étant le lien entre tous les réseaux qui le composent. Les États-Unis se disent opposés à une fragmentation en plusieurs « sous-Internet » cloisonnés et dont les rares passerelles seraient contrôlées par les États. Cela signifierait la fin de la libre circulation planétaire des services, des idées et des transactions qui est au cœur de la puissance américaine. Il est prématuré, à ce stade, de savoir comment le gouvernement mais aussi le Congrès vont réagir à la proposition de transformation de l'ICANN. En cas de désaccord, ils pourront toujours maintenir leur tutelle, en demandant de nouvelles propositions.

Conclusion : Évaluer le risque

À la fin de ce parcours du risque, plusieurs recommandations ou conseils synthétiques peuvent être formulés à l'égard des entreprises. De nature différente, ils ne prétendent nullement à l'exhaustivité.

1. Sur le plan géopolitique : la question porte sur les conséquences économiques d'une polarisation de la scène internationale, et du visage à venir de la mondialisation. Celle-ci s'accélère par la propagation technologique, mais se rétracte en termes politiques et institutionnels. L'habitude semble avoir été prise de la voir reposer sur un système économique mondial composé, d'une part, des pays matures à faible croissance mais à fort potentiel d'innovation et, d'autre part, des pays émergents à forte croissance mais à faible potentiel d'innovation. À cette dualité économique s'ajoute désormais une dualité de nature politique entre un capitalisme d'inspiration démocratique et un capitalisme d'inspiration autoritaire incarné par la Chine et la Russie. TPP et TTIP doivent se lire comme une tentative pour Washington de rebattre les cartes pour réconcilier ses ambitions géoéconomiques et géopolitiques afin de maintenir sa primauté. Le projet OBOR peut se lire comme leur pendant chinois.

Cette polarisation est essentielle à comprendre pour des entreprises européennes à la recherche de relais de croissance sur des marchés émergents et de partenariats garantissant leurs droits. Par la force des choses, elles ont été conduites à intégrer le risque que représente la justice américaine pour bon nombre de leurs opérations. Le débat sur le *safe harbour* illustre à quel point le partenariat transatlantique est ambivalent et masque des atteintes régulières et répétées à la souveraineté des pays européens. La plupart s'en accommode ; d'autres cherchent à recouvrer leur souveraineté en tentant de reprendre le contrôle de leurs données. Cette tendance devrait s'accroître. Autrement dit, les entreprises européennes doivent intégrer les logiques d'alliance et d'entente ou de prédation et de rivalité qui président au comportement des autorités américaines et chinoises (et dans une bien moindre mesure russes). Son analyse est un élément constitutif de l'analyse de risque et contribue à éclaircir le système de contraintes qui peut s'exercer sur leurs concurrents. Dès lors, les entreprises européennes gagneraient à une réflexion suivie sur la possible constitution de blocs régionaux, les formes futures d'émergence, la nature future des relations transatlantiques, des relations sino-européennes et russo-européennes. Pour un certain nombre de pays,

l'émergence ne peut se comprendre sans intégrer leur projet de puissance, qui comporte une dimension militaire structurante. Ces projets s'accompagnent, dans les cas russe, chinois et américain, d'un regain de nationalisme et de formes de protectionnisme appelées à se renforcer. L'évolution du triangle – Russie, Chine et États-Unis – revêt un caractère systémique. Le positionnement de la Russie pèsera sur les relations sino-américaines, qui seront au centre des équilibres globaux. Les entreprises européennes (comme les groupes japonais) doivent anticiper ces mouvements tectoniques aussi bien pour l'accès à de nouveaux marchés que pour la défense de leurs intérêts.

Au-delà même des choix d'alliance et de priorités, les Européens doivent être en mesure de comprendre le fonctionnement de ce triangle, ainsi que la trajectoire respective des trois pays qui vont privilégier, sans surprise, une diplomatie d'intérêts (par opposition à une diplomatie plus coopérative longtemps préconisée par les Européens). L'enjeu consiste sans doute à apparaître comme des garants de la stabilité de la mondialisation. Cela devrait conduire les entreprises, en particulier les banques, à équilibrer leurs expositions en fonction du jeu des puissances dominantes. C'est l'intérêt des entreprises européennes de contribuer à la stabilité du système pour continuer à se développer. Pour ce faire, elles doivent constituer, puis utiliser, leur puissance d'action et de résolution de problèmes spécifiques en interagissant avec les différentes parties prenantes sur la scène internationale (gouvernements, médias globaux, organisations non gouvernementales, groupements d'intérêts, Églises, leaders d'opinion).

2. Sur le plan politique : la question porte sur la fin d'un cycle de la mondialisation née au lendemain de la chute du mur de Berlin, cycle selon lequel « le marché est au-dessus de la politique⁸⁵ ». Dans l'optique libérale de l'économie de marché, les États ont fait l'objet de classements d'attractivité. À l'instar des entreprises, ils ont été incités à entrer en compétition et à se mettre en ordre de bataille pour attirer les investissements. Ils ont recouru, pour ce faire, à des stratégies, plus ou moins sophistiquées, de *nation branding* et de diplomatie publique pour polir leur image. Pays sous sanctions, la Russie a provisoirement perdu cette bataille d'image, même si elle recèle d'opportunités pour les investisseurs traditionnels. La volatilité des marchés chinois et la consolidation du pouvoir de Xi Jinping sont en train de modifier la perception de la Chine pour bon nombre d'entreprises. De même, les États-Unis ont vu leur image profondément dégradée par leurs interventions

85. P. Grosser, 1989, *L'année où le monde a basculé*, op. cit., p. 170.

extérieures, les révélations d'Edward Snowden et les amendes infligées à des entreprises européennes. Il n'en demeure pas moins que les entreprises européennes peuvent difficilement anticiper sans intégrer ces deux marchés et ces deux États centraux à leurs réflexions stratégiques.

En principe, les entreprises françaises bénéficient des efforts de l'appareil d'État en matière de « diplomatie économique » pour accéder à des marchés émergents et être accompagnées dans des situations de crise. L'efficacité de cette diplomatie dépend pour une grande part de la taille des entreprises et de la nature des opportunités ou menaces auxquelles elles sont confrontées, ainsi que du poids relatif de l'État concerné dans le cadre d'opération. Cette action devrait être complétée par un effort de compréhension et d'intégration des logiques étatiques, en particulier pour les politiques de sanctions. Si elles pénalisent directement les entreprises en interdisant ou en limitant leurs opérations, les sanctions sont aussi le symptôme aigu de tensions susceptibles de mettre à mal le fonctionnement même du système international. Les entreprises ne sont pas les seuls acteurs sur la scène internationale sur lesquels s'exercent de fortes contraintes ; en termes de prévision, elles gagneraient à anticiper le comportement et la trajectoire d'États, *a fortiori* de ceux portant un projet de puissance.

En s'appuyant sur des partenaires extérieurs, comme des universités ou des *think tanks*, les entreprises devraient encourager la coproduction d'études de cas où elles ont été confrontées au risque géopolitique, afin de cerner au plus près ses implications sur l'activité, la réputation ou la sécurité des personnels. De telles études de cas, éventuellement partagées au sein d'une même branche, pourraient servir de base à des scénarios de rupture à destination des directions générales, en lien avec les responsables zone et/ou métier concernés. Une piste de recherche pourrait être d'envisager de possibles conflits d'intérêts ou d'image entre entreprises allant au-delà de leur concurrence en raison de leurs interactions avec un État.

3. Sur les plans méthodologique et organisationnel : les entreprises doivent trouver des moyens, internes et/ou externes, d'intégrer le risque géopolitique à leur analyse du risque pays. Tout dépend de leur taille, de leur position dans la chaîne de valeur, de leur secteur d'activité et de leur exposition internationale. Si elles optent pour l'externalisation, elles peuvent s'appuyer sur des partenaires extérieurs comme des *think tanks* spécialisés sur les questions internationales, des centres de recherche universitaires ou des *risk managers* indépendants. Les ETI gagneraient à regrouper leurs efforts en soutenant des plateformes d'échanges alimentées par de l'expertise extérieure. Si elles optent pour

l'internalisation, elles doivent professionnaliser la fonction de risque géopolitique au-delà du périmètre traditionnel des *risk managers* en réunissant des compétences de business development, de stratégie de groupe, de communication et d'affaires publiques. Cela peut notamment s'accompagner de la création d'une direction destinée à faire fructifier le « capital politique » de l'entreprise en se spécialisant dans les contacts avec les États, les organisations internationales, les ONG, les Églises et les leaders d'opinion. Ces contacts requièrent un savoir-faire spécifique ainsi qu'une forte continuité pour porter leurs fruits. Autrement dit, l'internalisation doit s'accompagner de la mise en place d'interfaces permettant d'assimiler, de traduire en termes opérationnels et de diffuser les analyses extérieures.

Le risque géopolitique doit être décliné en fonction des secteurs d'activité et des types d'exposition géographique. Certains secteurs – énergie, numérique, banque, armement – sont très sensibles à la décision politique et aux choix faits par des États en matière de politique étrangère et de sécurité. Ils requièrent des dispositifs d'analyse et de prévision renforcés par rapport à d'autres secteurs d'activité où les conséquences sont plus indirectes. Les grands groupes de ces secteurs disposent déjà de structures intégrées ayant une forte habitude des échanges avec des *think tanks* ou des centres de recherche universitaires. Ce sont davantage les PME/ETI de ces secteurs qui devraient, en priorité, se doter de cellules capables d'analyser le risque politique. Elles gagneraient à acquérir une indépendance d'analyse par rapport à leurs donneurs d'ordres traditionnels pour mieux anticiper les fluctuations de leurs marchés. Dans tous les cas de figure, le dirigeant gagne à ne pas limiter sa réflexion à la seule activité économique de son groupe, mais au contraire à analyser les interactions entre les questions militaires, politiques, économiques et technologiques qui vont l'influencer. Cette approche ne doit plus se limiter aux seuls émergents, mais s'élargir aux économies développées, qui sont elles aussi vulnérables au risque géopolitique. Les entreprises européennes doivent accélérer cette prise de conscience.

L'analyse et la prévision commencent par une capacité à formuler correctement le ou les problèmes politiques auxquels est confrontée une organisation. Pour ce faire, le dirigeant doit apprendre à développer un « art de l'hypothèse » et un « art du jugement »⁸⁶. En premier lieu, c'est son propre discernement qu'il doit exercer dans la conduite de son

86. M. Jones et P. Silberzahn, *Constructing Cassandra, Reframing Intelligence Failure at the CIA, 1947-2001*, Stanford, Stanford University Press, 2013 ; T. de Montbrial, « La prévision. Des sciences de la nature aux sciences politiques », *Commentaire*, n° 149, 2015, p. 89-98.

organisation, en appréciant au mieux son environnement au-delà des seuls aspects concurrentiels. Il lui appartient d'élaborer une *non-market strategy*, plus ou moins complexe en fonction de ses expositions. Elle ne peut pas ne pas intégrer le risque géopolitique. En second lieu, le dirigeant doit s'efforcer de comprendre le système de contraintes qui s'exercent sur l'homme d'État et son entourage, contraintes profondément différentes de celles auxquelles il est lui-même soumis. Cet effort de discernement est sans doute le plus difficile à mener car il doit le conduire à interroger les motivations et les capacités du Prince. Et à respecter les États comme principaux éléments de structuration du système international. Cela passe par un apprentissage continu des questions internationales, comprises au sens large.



ifri

institut français
des relations
internationales