
La Russie, la Chine et les BRICS : une illusion de convergence ?



Bobo Lo
Mars 2016

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-533-8
© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : info.bruxelles@ifri.org

Website : ifri.org

Russie.Nei.Visions

Russie.Nei.Visions est une collection numérique consacrée à la Russie et aux nouveaux États indépendants (Biélorussie, Ukraine, Moldova, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés par des experts reconnus, ces articles *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques que politiques et économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (évaluation par des pairs et suivi éditorial).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique (ou recevoir davantage d'informations), merci d'écrire à l'adresse suivante : campagne@ifri.org

Derniers numéros

- L. Bisson, « Politique de l'immigration en Russie : nouveaux enjeux et outils », *Russie.Nei.Visions*, n° 91, janvier 2016.
- L. Poliakov, « Le "conservatisme" en Russie : instrument politique ou choix historique ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 90, décembre 2015.
- I. Timofeev, E. Alekseenkova, « L'Eurasie dans la politique étrangère russe : intérêts, opportunités, contraintes », *Russie.Nei.Visions*, n° 89, décembre 2015.

Auteur

Bobo Lo est un expert indépendant, membre associé du programme Russie et Eurasie à Chatham House et chercheur associé au Centre Russie/NEI de l'Institut français des relations internationales (Ifri). Il a été directeur des programmes Chine et Russie au Centre for European Reform ; directeur du programme Russie et Eurasie à Chatham House ; et chef de mission adjoint de l'ambassade australienne à Moscou. Bobo Lo est titulaire d'un master de l'Université d'Oxford et d'un doctorat de l'Université de Melbourne.

Les travaux du Dr. Lo se focalisent sur les politiques étrangères russe et chinoise. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages : *Russia and the New World Disorder*, Brookings and Chatham House, 2015 ; *Axis of Convenience : Moscow, Beijing and the New Geopolitics*, Brookings and Chatham House, 2008 ; *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*, Blackwell and Chatham House, 2003 ; et *Russian Foreign Policy in the Post-Soviet Era : Reality, Illusion and Mythmaking*, Palgrave Macmillan, 2002.

Parmi ses récents articles : « Frontiers new and old : Russia's policy in Central Asia », *Russie.NEI.Visions*, n° 82, janvier 2015 ; « Crimea's Sudeten Crisis », *Project Syndicate*, 18 mars 2014 ; « Russia's Eastern Direction : Distinguishing the Real from the Virtual », *Russie.NEI.Visions*, n° 17, janvier 2014 ; « Putin's Pivot : why Russia is Looking East » (avec Fiona Hill), *Foreign Affairs*, 31 juillet 2013 ; « A 21st Century Myth – Authoritarian Modernization in Russia and China » (avec Lilia Shevtsova), Carnegie Moscow Center report, juin 2012.

Sommaire

RÉSUMÉ.....	4
INTRODUCTION	5
LES BRICS DANS LA VISION DE GRANDE PUISSANCE DE VLADIMIR POUTINE	7
UNE INSTITUTION PARMIS D'AUTRES	10
LA RUSSIE, LA CHINE ET LE NOUVEL ORDRE MONDIAL	13
GÉRER LES CONTRADICTIONS.....	15
DÉVELOPPEMENT OU GÉOPOLITIQUE ?	17
DES SUCCÈS ? QUELS SUCCÈS ?	20
Ni le fondement d'une gouvernance mondiale... ..	20
... ni un moteur du développement économique	22
La logique de l'accommodement stratégique.....	24
QUEL AVENIR POUR LES BRICS ?	25
RECOMMANDATIONS AUX DÉCIDEURS OCCIDENTAUX	27

Résumé

Le débat sur les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) oppose deux visions. Selon la première, ce groupe de pays est devenu une force de premier plan dans les relations internationales, et sa montée en puissance illustre la fin de la domination occidentale sur les affaires mondiales. La seconde vision, à l'inverse, considère les BRICS comme une chimère dont les succès réels sont aussi limités que la rhétorique est grandiloquente. Si la polarisation est grande, tous les observateurs s'accordent sur un point : la clé de la viabilité du forum BRICS réside dans l'interaction efficace de ses deux principaux acteurs, la Russie et la Chine.

Moscou et Pékin réitèrent régulièrement leurs convergences au sein des BRICS. Cependant, ces déclarations peinent à masquer le fait que leurs attitudes, de même que leurs approches, diffèrent significativement. Le président Poutine voit dans les BRICS le fondement d'un ordre multipolaire non occidental où la Russie jouerait un rôle central. Les Chinois, quant à eux, ne leur accordent qu'une importance marginale : à leurs yeux, les BRICS ne sont qu'un outil parmi d'autres pour promouvoir leurs intérêts en Eurasie et au-delà. Ces perceptions contrastées limitent sévèrement la capacité des BRICS à incarner un modèle alternatif de gouvernance mondiale, ou un levier efficace de développement. Si les BRICS resteront sans doute un élément du paysage international au cours des prochaines années, leur importance réelle sera de plus en plus incertaine.

Introduction

Le débat sur les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) est partagé entre deux visions. Selon la première, ce groupe de pays serait devenu une force de premier plan dans la politique internationale du XXI^{ème} siècle. Bien qu'il ait été, à l'origine, un simple slogan marketing destiné aux clients de Goldman Sachs¹, le concept de BRICS a bénéficié d'une dynamique incontestable au cours de la dernière décennie. Au départ abstraite, cette notion s'est progressivement dotée d'une véritable substance : la montée des cinq pays en question semblait mettre en évidence le glissement de la puissance mondiale de l'Ouest vers l'Est². Le système international, dirigé par les États-Unis s'effacerait devant un ordre multipolaire post-américain et les institutions de Bretton Woods, établies au lendemain de la Seconde Guerre mondiale seraient inexorablement supplantées par de nouvelles organisations.

Cependant, de nombreuses voix remettent en cause cette vision optimiste, notant qu'en dépit de la multiplication de déclarations d'intention plus grandioses les unes que les autres, les progrès accomplis ont jusqu'ici été fort modestes. Le niveau de développement économique, la culture politique, les aspirations stratégiques et les objectifs politiques de ces pays sont si différents que les BRICS se limitent essentiellement à un forum de discussion. Certains d'entre eux (en particulier la Chine) exercent une réelle influence, mais le poids collectif du groupe des BRICS est minime. Sa faiblesse a été mise en évidence par de récents événements : le ralentissement de la croissance chinoise, la récession en Russie et au Brésil, le retard chronique de l'Inde et l'incapacité de l'Afrique du Sud à peser sur le plan international³. La décision de Goldman Sachs

Traduit de l'anglais par Boris Samkov.

¹ J. O'Neill, « Building Better Global Economic BRICs », *Goldman Sachs Global Economics Paper*, n° 66, 30 novembre 2001, <www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>.

² K. Mahbubani, « The New Asian Hemisphere : the Irresistible Shift of Global Power to the East », *Public Affairs*, New York, 2008.

³ Illustration de la faible synergie des BRICS : les liens économiques qu'ils ont établis entre eux sont très modestes, seule la Chine faisant exception. La Chine a, en effet, été le deuxième partenaire commercial de la Russie en 2014 (11,3 % du total), alors que l'Inde prenait la dixième place (1,2 %). Pour ce qui concerne la Chine elle-même, seuls la Russie (neuvième avec 2,2 %) et le Brésil (dixième, 2 %) comptent parmi ses dix premiers partenaires. La Chine est également le deuxième partenaire commercial de l'Inde (9,2 %), du Brésil (17,1 %) et de l'Afrique du Sud (12,8 %). Les autres BRICS n'apparaissent pas parmi les dix premiers partenaires de ces derniers, à une exception près : l'Inde est le cinquième partenaire de l'Afrique du Sud (4,4 %).

de fermer son fonds d'investissement dans les BRICS et d'opter, à la place, pour une approche plus individualisée envers chacun de ces pays montre à quel point le concept a été vidé de son sens⁴.

Le débat sur les BRICS est donc polarisé à l'extrême. Il existe cependant un aspect sur lequel toutes les visions s'accordent : que l'on considère le « processus BRICS » comme la base d'un nouvel ordre mondial ou, au contraire, comme un mirage, il est évident que son avenir dépend du tandem sino-russe. Ce n'est pas un hasard si l'importance croissante prise par les BRICS au cours des dernières années a coïncidé avec le développement de ce « partenariat stratégique » : cet état de fait se prolongera certainement pendant quelque temps. L'instauration de synergies durables entre Pékin et Moscou dans les domaines économique, sécuritaire et énergétique favoriserait ainsi l'essor du groupe BRICS. En revanche, toute détérioration des relations bilatérales révélerait la fragilité de cet édifice.

La question clé, dès lors, est celle de l'évolution des rapports sino-russes. Les deux parties coopéreront-elles dans la mise en œuvre d'une vision ambitieuse pour les BRICS ? Leurs buts et aspirations seraient-ils, au contraire, incompatibles ? Les dirigeants des deux pays ne cessent de souligner la proximité de leurs points de vue, mais ces déclarations reflètent-elles la réalité, ou ne relèvent-elles que du rabâchage de vieilles platitudes ? Et même si la volonté de développer les BRICS est sincère, dans quelle mesure peut-elle aboutir à des résultats concrets, au vu des nombreux obstacles existants ? Pour répondre à ces questions, il convient d'identifier les objectifs russes et chinois à l'égard des BRICS ; d'examiner les concordances et les contradictions de leurs politiques respectives ; et d'évaluer les succès et les échecs qui ont jusqu'ici marqué leur interaction.

Dans le même temps, l'UE est le premier partenaire commercial de chacun des pays des BRICS. Voir :

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf>,

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf>,

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113390.pdf>,

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113359.pdf>,

<http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113447.pdf>.

⁴ J.-P. Lehmann, « The Rapid Rise and Fall of the BRICS : Meanderings in Global Fantasyland », *Forbes*, 11 octobre 2015,

<www.forbes.com/sites/jplehmann/2015/11/10/the-rapid-rise-and-fall-of-the-brics-meanderings-in-global-fantasyland/>.

Les BRICS dans la vision de grande puissance de Vladimir Poutine

La Russie est le plus déterminé des cinq pays membres à valoriser le rôle des BRICS en tant qu'institution internationale influente. Dès 2013, Vladimir Poutine a appelé à la transformation des BRICS « d'un forum de dialogue qui permet de coordonner les positions des participants sur un nombre limité de questions en un mécanisme complet de coopération stratégique »⁵. Depuis, Moscou a déployé des efforts considérables pour pousser le groupe dans cette direction, enregistrant quelques succès formels. En témoigne la quantité d'initiatives exposées dans la « Déclaration d'Oufa » (le communiqué final du sommet 2015 des BRICS). Les plus notables sont la création de la Nouvelle banque de développement (*New Development Bank*, NDB) et d'un Fonds de réserves de change commun (*Contingency Reserve Arrangement*, CRA). La Déclaration a également évoqué d'autres mécanismes, déjà existants et à venir : un mécanisme de coopération interbancaire ; une stratégie pour le partenariat économique ; un groupe de travail sur la coopération en matière de lutte anti-corruption ; un conseil économique ; et un réseau universitaire⁶. Bien que V. Poutine ait exclu la création rapide d'une « structure bureaucratique » pour les BRICS, il a confirmé que « pour mieux coordonner notre coopération [...] nous allons créer un secrétariat virtuel »⁷.

L'enthousiasme de Moscou envers les BRICS et sa volonté de les institutionnaliser s'expliquent aisément. Premièrement, les BRICS sont l'une des rares organisations internationales à ne pas être dominées par l'Occident. La raison d'être de ce groupe – et c'est ce qui le rend si intéressant aux yeux du Kremlin – est précisément de constituer un cadre de travail non occidental. La Russie y joue un rôle leader *de plein droit* et incontesté. À la différence du G8 (dont elle était le seul membre non occidental jusqu'à sa suspension en 2014)⁸

⁵ « Putin Says BRICS Should Focus on Key World Issues », Sputnik, 22 mars 2013, <<http://sputniknews.com/politics/20130322/180174140/Putin-Says-BRICS-Should-Focus-on-Key-World-Issues.html>>.

⁶ « Ufa Declaration of the VII BRICS Summit », 9 juillet 2015, <<http://en.brics2015.ru/load/381158>>.

⁷ V. Poutine, Conférence de presse suivant les sommets des BRICS et de l'OCS, 10 juillet 2015, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/49909>>.

⁸ Malgré le fait que son territoire se trouve en Asie de l'Est, le Japon fait, depuis longtemps, partie des pays occidentaux aux plans politique et économique.

et du G20, elle n'a aucune peine à être reconnue comme une grande puissance : ce « respect » lui est accordé par les autres pays de leur plein gré. Moscou n'en retire pas seulement une satisfaction psychologique : l'influence de la Russie au sein des BRICS est plus grande que dans d'autres organisations internationales, y compris le Conseil de sécurité des Nations unies⁹. Elle participe à la fixation de l'ordre du jour, détermine les procédures opérationnelles et exerce une influence décisive sur les mesures politiques adoptées.

Sur ces points, la Russie bénéficie du fait que les autres pays acceptent son rôle de leader. Les préoccupations principales de la Chine sont ailleurs. L'Inde garde volontairement un profil bas, n'occultant jamais ses contraintes stratégiques (tout particulièrement la nécessité de conserver le soutien des États-Unis). Les faiblesses chroniques du Brésil, ainsi que sa situation géographique, l'empêchent d'exercer une influence réelle au-delà de l'Amérique latine. Quant à la présence de l'Afrique du Sud, elle sert essentiellement à renforcer l'identité « mondiale » du groupe¹⁰ en y incluant un pays africain.

Deuxièmement, sa participation au sein des BRICS – voire sa co-direction du groupe avec la Chine – permet à la Russie de s'associer aux succès des autres membres. On l'a tout particulièrement constaté au lendemain de la crise financière mondiale de 2008. La Russie a été l'économie la moins performante du G20 en 2009¹¹, mais elle a rapidement renoué avec la croissance. Pour le Kremlin, les BRICS apparaissent emblématiques d'une nouvelle dynamique des relations internationales, qui contraste avec la décadence d'un Occident supposément passif, aux institutions obsolètes et aux règles vidées de leur substance¹². La Russie serait, selon ses dirigeants, partie intégrante de ce « meilleur des mondes ».

Troisièmement, l'existence des BRICS offre à V. Poutine la possibilité de contrer l'argument des Occidentaux selon lequel la Russie serait isolée sur le plan international depuis l'annexion de la Crimée. Elle ne serait pas seulement un pôle de puissance indépendant ; elle posséderait également des alliés influents dans différentes parties du monde : en Chine, en Inde, en Amérique du Sud et en Afrique. Les BRICS sont devenus un symbole de l'attitude de défi affichée par le Kremlin, qui proclame que l'Occident et non Moscou doit s'adapter au nouvel ordre mondial et à une Russie en pleine confiance.

⁹ B. Lo, *Russia and the New World Disorder*, Brookings and Chatham House, Washington, DC, 2015, p. 79.

¹⁰ M. Degaut, « Do the BRICS Still Matter ? », *Center for Strategic and International Studies report*, octobre 2015, p. 8, <http://csis.org/files/publication/151020_Degaut_DoBRICSMatter_Web.pdf>. Voir également « Why is South Africa Included in the BRICS », *The Economist*, 29 mars 2013, <www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/03/economist-explains-why-south-africa-brics>.

¹¹ Le PIB de la Russie a chuté de 7,9 % en 2009.

¹² Concept de la participation de la Fédération de Russie dans les BRICS, 2013, <<http://static.kremlin.ru/media/events/eng/files/41d452b13d9c2624d228.pdf>>.

Enfin, la Russie estime que les BRICS peuvent stimuler son propre développement économique. L'adoption par l'Occident de sanctions dans le cadre du conflit ukrainien a bloqué les échanges commerciaux, les investissements et les transferts de technologies dans de nombreux secteurs. Les BRICS, avec leurs institutions émergentes comme la NDB, constituent un cadre au sein duquel la Russie peut s'adapter à la nouvelle donne et, à terme, fonder son économie sur des bases plus prometteuses et moins vulnérables. Ce cadre facilite également les investissements de grande échelle, ce qui doit permettre à la fois de compenser la perte des ressources provenant auparavant d'Europe et de stimuler le développement de la Sibérie orientale et de l'Extrême-Orient russe¹³.

Toutefois, les BRICS présentent pour la Russie un intérêt avant tout de nature géopolitique. Même si le Kremlin espère un accroissement du commerce et des investissements « Sud-Sud »¹⁴, cette question apparaît secondaire : les économies traversent successivement des cycles de prospérité et de récession, mais la mise en place d'un ordre mondial post-américain est, pour le Kremlin, un projet intemporel – un projet dans lequel les BRICS sont appelés à jouer un rôle central.

¹³ A. Movchan, « Ložnaâ nadežda. Pochemu BRIKS ne budet rabotat » [Un faux espoir. Pourquoi les BRICS ne fonctionneront pas], *Slon.ru*, 10 juillet 2015, <<https://slon.ru/posts/53884>>.

¹⁴ V. Poutine, Conférence de presse suivant les sommets des BRICS et de l'OCS, 10 juillet 2015, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/49909>>.

Une institution parmi d'autres

Pour Pékin, en revanche, les BRICS ne figurent pas au premier rang des priorités de politique étrangère. Cela s'explique en partie par l'existence d'autres préoccupations plus urgentes : renforcer l'emprise du Parti communiste sur le pays ; répondre à la demande de modernisation économique ; gérer la relation sino-américaine au niveau international ; et tirer le meilleur parti des développements stratégiques en Asie orientale. Le manque d'intérêt de Pékin envers les BRICS reflète également la préférence traditionnellement donnée par les autorités chinoises à la diplomatie bilatérale.

Toutefois, au cours de la dernière décennie, le gouvernement chinois a fait preuve d'une plus grande ouverture au multilatéralisme, reconnaissant que cette approche pouvait l'aider à mieux atteindre ses objectifs bilatéraux¹⁵. La Chine se montre plus active au sein des organes de l'ONU, tout particulièrement au Conseil de sécurité. En outre, elle joue un rôle décisif dans des forums régionaux comme l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), le groupe de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et le Sommet de l'Asie orientale (East Asia Summit, EAS). Ses motivations varient selon l'institution, mais elles ont pour dénominateur commun le désir de présenter la Chine comme un « bon citoyen » de sa région et du monde.

De ce point de vue, les BRICS ne sont qu'une institution internationale parmi toutes celles auxquelles la Chine participe. Leur valeur aux yeux de Pékin est inférieure à celle de nombreuses autres : le Conseil de sécurité des Nations unies, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, le G20, l'APEC et l'EAS. Contrairement à la Russie, la Chine ne voit pas de besoin particulier de mettre en avant son influence à l'échelle mondiale, car personne ne remet celle-ci en question. Pour Pékin, le problème est inverse : son but est d'apaiser les craintes liées à sa capacité supposée à contribuer aux affaires du monde, et de contrer l'opinion très répandue en Occident selon laquelle la Chine « profiterait » des biens publics mondiaux.

Cependant, si les BRICS n'occupent pas une place centrale dans la diplomatie chinoise, pourquoi le président Xi Jinping leur accorde-t-il une attention croissante depuis son arrivée au pouvoir en 2012 ? Trois explications peuvent être avancées. Premièrement, il souhaite donner satisfaction à Moscou. Le président Xi sait

¹⁵ Remarques de chercheurs chinois au *China Forum* de Stockholm, octobre 2014.

l'importance que V. Poutine attache aux BRICS, surtout dans un contexte de détérioration des relations russo-occidentales. Même si le partenariat sino-russe se déploie surtout de façon bilatérale, il est important de le soutenir par le biais de mécanismes multilatéraux tels que les BRICS et l'OCS. À la différence des Occidentaux, les Chinois se sont toujours efforcés, au cours de la période post-soviétique, de flatter la sensibilité russe. Parler positivement des BRICS relève de la même approche que célébrer les succès personnels de Poutine, déclarer que la Russie est une grande puissance et affirmer que les relations bilatérales – présentées comme un « partenariat de coordination stratégique à grande échelle »¹⁶ – n'ont jamais été aussi bonnes dans l'histoire des deux pays.

Cependant, l'intérêt porté par Pékin aux BRICS ne relève pas seulement d'un exercice de relations publiques. Si la Chine souhaite garder la Russie à ses côtés, elle veut également indiquer aux États-Unis et à l'Europe qu'ils doivent mieux tenir compte de ses intérêts. Son échec récurrent à obtenir au sein du FMI et de la Banque mondiale un poids correspondant à la taille de son économie l'irrite particulièrement¹⁷. Plus généralement, la Chine veut avoir davantage son mot à dire dans la gouvernance mondiale, même si elle ne remet pas en cause le *leadership* international des États-Unis. Le renforcement de l'implication chinoise dans les BRICS, ainsi que la création de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (*Asian Infrastructure Investment Bank*, AIIB), visent à accroître l'influence de Pékin¹⁸. Ces décisions envoient un message clair : si l'Occident et ses institutions n'accordent pas à la Chine la place qu'elle mérite, elle se tournera vers d'autres mécanismes pour obtenir ce qu'elle souhaite¹⁹.

¹⁶ « Xi Jinping Holds Talks with President Vladimir Putin of Russia », Ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, 5 août 2015, <www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/xjpcxelsjnwgzsl70znqdbfelshskstbels/t1263258.shtml>.

¹⁷ En décembre 2015, avec un retard de sept ans, le Sénat américain a enfin accepté l'augmentation des quotes-parts de la Chine au FMI qui s'élèvent désormais à 6,07 %. Le montant précédent (3,81 %) était non seulement inférieur à celui des États-Unis (16,74 %), mais aussi à celui du Japon (6,23 %), de l'Allemagne (5,81 %), ainsi que du Royaume-Uni et de la France (4,29 % chacun). « IMF Reforms Clear Last Hurdle with US Adoption », *BBC News*, 19 décembre 2015, <www.bbc.co.uk/news/business-35141683>. À la Banque mondiale, le déséquilibre est moins prononcé. La part de vote de la Chine, 4,78 %, est nettement inférieure à celle des États-Unis (15,96 %) et du Japon (7,40 %), mais elle surpasse celle de l'Allemagne (4,33 %), ainsi que celles du Royaume-Uni et de la France (4,05 % chacun). Voir :

<<http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf>>.

¹⁸ L'idée de créer l'AIIB est apparue en octobre 2013. Il s'agissait de fonder une institution complémentaire, mais aussi potentiellement rivale, de la Banque asiatique de développement (BAD). Les efforts américains visant à contrecarrer le développement de l'AIIB, y compris des pressions exercées sur leurs alliés pour les inciter à ne pas y adhérer, ont été vains : en juin 2015, 57 pays ont signé, à Pékin, un document officiel intitulé « Articles d'entente ».

¹⁹ M. El-Erian, « Don't Rule Out the BRICS », *Bloomberg View*, 17 novembre 2015, <www.bloombergvew.com/articles/2015-11-17/don-t-rule-out-the-brics>.

L'intérêt des Chinois pour les BRICS s'explique également par des motivations liées à leurs objectifs régionaux. Même si l'outil premier de l'influence chinoise dans la région sera le projet « Une ceinture, une voie » (*One Belt, One Road*, OBOR), qui inclut la « Ceinture économique de la route de la soie » (*Silk Road Economic Belt*, SREB) et l'AIIB²⁰, les BRICS peuvent tout de même se révéler utiles. La Nouvelle banque de développement peut contribuer au financement de projets d'infrastructure en Eurasie²¹, même si ses ressources apparaissent modestes (voir infra). Enfin, dans une certaine mesure, les BRICS sont d'une importance politique vitale pour Pékin, qui voit en eux un moyen de s'assurer la coopération – ou au moins le consentement – des autres pays à l'égard de ses projets. Non seulement ce consentement est désirable, mais il est également propice à la réalisation de certains objectifs spécifiques de la Chine, comme la consolidation de son voisinage instable en Asie centrale²².

²⁰ OBOR est la tentative la plus ambitieuse que Pékin ait faite à ce jour d'élaborer une stratégie économique pour l'Eurasie. Ce projet comporte deux volets principaux : la SREB, qui vise à faciliter le commerce terrestre à travers le continent, et la « Route de la soie maritime du XXI^e siècle », destinée à renforcer les liens avec l'Asie du Sud et du Sud-Est. La notion générale d'une « nouvelle Route de la soie » était évoquée depuis de nombreuses années, mais la tournée du président Xi en Asie centrale, en septembre 2013, lui a donné un véritable élan. Pour plus de détails, voir F. Godement, « "One Belt, One Road" : China's Great Leap Outward », *European Council on Foreign Relations*, juin 2015, <www.ecfr.eu/page/-/China_analysis_belt_road.pdf>.

²¹ F. Shaolei, « Implications of the Ufa BRICS and SCO Summits », Valdai Discussion Club, 20 juillet 2015, <<http://rus.ecnu.edu.cn/iv5020.htm>>.

²² A. Cooley, « New Silk Route of Classic Developmental Cul-De-Sac ? The Prospects and Challenges of China's OBOR Initiative », *PONARS Eurasia Policy Memo*, n° 372, juillet 2015, <www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm372_Cooley_July2015.pdf>.

La Russie, la Chine et le nouvel ordre mondial

La divergence d'approche à l'égard des BRICS entre la Russie et la Chine s'explique par leur différence de perception de l'ordre mondial actuel, dans lequel les États-Unis jouent un rôle leader. V. Poutine, de même que la majeure partie de l'élite politique russe, y est extrêmement hostile. Selon le récit que le Kremlin fait de l'ère post-guerre froide, les États-Unis sont décidés à appauvrir la Russie économiquement, à l'humilier à l'étranger et à exploiter ses faiblesses pour obtenir des gains géopolitiques. Le système international actuel prive la Russie, de même que les autres puissances non occidentales, de la place et du statut qui devraient être les leurs²³.

C'est pourquoi, aux yeux de Moscou, les BRICS représentent le fondement d'un nouvel ordre mondial où les États-Unis ne domineraient plus, où la gouvernance internationale serait centrée autour d'un « concert des grandes puissances » révisité, et où l'internationalisme libéral occidental serait abandonné au profit d'une réaffirmation des lois et prérogatives des États. En d'autres termes, les BRICS sont pour la Russie un instrument clé dont elle espère qu'il lui permettra de renverser l'ordre existant.

Pékin porte sur la situation internationale actuelle un regard plus positif. Au cours des trois dernières décennies, la Chine a largement profité du leadership mondial des États-Unis, des institutions de Bretton Woods et du libre-échange. Pendant cette période, elle est passée du statut d'acteur régional secondaire à celui de superpuissance ascendante. Il est donc compréhensible que la direction du Parti communiste ne veuille pas annihiler le système international existant mais plutôt l'« améliorer », afin qu'il serve mieux les intérêts de la Chine et tienne davantage compte de sa montée en puissance.

La Chine partage avec la Russie la volonté d'atténuer la domination américaine et de contester la légitimité de l'universalisme libéral occidental. Elle n'est toutefois pas intéressée par la mise en place d'un ordre mondial tel que l'envisage Moscou : elle comprend que le leadership international est une tâche ingrate qui provoque chez les autres pays envie, suspicion et inquiétude. Aussi, la Chine n'est pas certaine de pouvoir porter un tel fardeau, étant donné les

²³ D. Trenin, « Russia's Break-out from the Post-Cold War System », Carnegie Moscow Center, décembre 2014, <http://carnegieendowment.org/files/CP_Trenin_Putin2014_web_Eng.pdf>.

défis qu'elle doit relever au plan intérieur, son manque d'expérience sur la scène mondiale et le retard qu'elle accuse par rapport aux autres puissances dans de nombreux domaines. Même s'il lui arrive d'envoyer un navire en Méditerranée ou de prendre part à certaines opérations de maintien de la paix au nom des Nations unies, il n'en demeure pas moins que les ambitions internationales de Pékin demeurent encore relativement modestes.

Plus problématique, Moscou et Pékin divergent fondamentalement sur les contours d'un « nouvel ordre mondial ». Tandis que V. Poutine envisage un ordre tripolaire reposant sur l'interaction entre Washington, Pékin et Moscou, la Chine estime que les États-Unis représentent son seul véritable homologue global²⁴. La vision du monde des Chinois est essentiellement bipolaire, même s'ils reconnaissent que le paysage international est plus complexe et insaisissable que celui de la guerre froide. La conclusion logique de cette vision est que la Russie peut être un partenaire de la Chine, mais ne sera jamais pleinement son « égale », surtout au regard de son relatif déclin actuel²⁵. Elle ne peut être qu'un des partenaires de la Chine, pas *le* partenaire.

²⁴ Il est important de souligner que ce point de vue est répandu même parmi des détracteurs virulents de la politique étrangère américaine, tels le chercheur Yan Xuetong, « Why a Bipolar World is More Likely than a Unipolar or Multipolar One », *The World Post*, 22 juin 2015, <http://www.huffingtonpost.com/yan-xuetong/bipolar-world-likely_b_7104590.html>.

²⁵ « ...à l'heure actuelle, la Russie décline très rapidement, et son redressement sera long et difficile ». X. Guangcheng, « The Ukraine Crisis and Russia's Choices in 2015 », *Russian Analytical Digest*, n° 168, 11 juin 2015, p. 7.

Gérer les contradictions

La force du format BRICS est qu'il permet aux deux parties d'échanger sur leurs convergences – la volonté de restreindre la puissance « hégémonique » des États-Unis et de faire évoluer les règles de la gouvernance mondiale – tout en minimisant ou en ignorant les questions sur lesquelles leurs opinions diffèrent. Sa faiblesse est que cette façon d'éviter les sujets qui fâchent ne favorise pas la prise de décisions substantielles. L'unité affichée par les BRICS a jusqu'ici été préservée parce que leurs membres se sont dans une large mesure limités à des déclarations de principe et n'ont pris que de rares engagements spécifiques. Cette approche ne peut pas être durable si les BRICS aspirent à évoluer en une institution multilatérale efficace et, à plus forte raison, en un fondement alternatif de la gouvernance mondiale.

Dès lors, les pays membres se retrouvent face à un choix difficile : tenter d'accroître l'influence politique du bloc BRICS, au risque d'être confrontés à de grandes déconvenues, ou s'en tenir au *statu quo*, c'est-à-dire maintenir une solidarité sans réelle substance, établir diverses structures organisationnelles et annoncer des initiatives « audacieuses ». En d'autres termes, les BRICS sont-ils prêts à prendre des risques ?

Il existe une complication supplémentaire : les risques ne sont pas identiques pour la Russie et pour la Chine. Pour le Kremlin, le principal danger que recèle un tel pari serait de remettre en cause son discours sur un « consensus » des puissances non occidentales et sur l'émergence inéluctable d'un monde multipolaire. Si la Russie insistait trop sur des dossiers qui suscitent des désaccords substantiels au sein des BRICS – comme le soutien aux interventions russes en Ukraine et en Syrie ou la « sécurité de l'information » –, elle pourrait se retrouver isolée. Au lieu d'utiliser les BRICS comme un outil face aux États-Unis et à l'Europe, Moscou pourrait alors, à son corps défendant, renforcer les positions des Occidentaux.

Pour la direction chinoise, la priorité consiste, au contraire, à éviter une confrontation avec l'Occident. Tandis que Poutine n'hésite guère à contrarier les États-Unis, Pékin ne veut pas mettre en danger sa coopération avec Washington²⁶. Les désaccords politiques, aussi sérieux soient-ils, restent à une échelle moindre qu'une rupture comparable à la crise actuelle des relations russo-occidentales. Dès

²⁶ F. Ying, « How China sees Russia », *Foreign Affairs*, janvier-février 2016, p. 103-104.

lors, il importe que le groupe BRICS ne devienne pas une coalition anti-occidentale et anti-américaine (ou ne soit pas perçu comme telle). En termes pratiques, cela implique qu'au sein des BRICS, les questions relatives au développement soient prioritaires par rapport aux préoccupations géopolitiques – non seulement parce que cette approche est moins provocatrice, mais aussi parce qu'elle cadre bien avec les priorités régionales de la Chine en Eurasie.

Développement ou géopolitique ?

Si la Russie et la Chine conservent un intérêt au développement régional, leurs approches varient parfois significativement. La différence la plus notable est liée aux ressources financières que chacune des parties est prête à investir. La Chine, deuxième économie mondiale, est le banquier officiel des BRICS²⁷. Sans le leadership économique et les garanties financières de Pékin, les BRICS n'auraient pas de réel ordre du jour en matière de développement. Ils manqueraient également d'institutions financières : la récente création de la NDB a été rendue possible parce que Pékin se porte garant des opérations de la banque ainsi que de celles du CRA. Cet état de fait reflète une vérité plus vaste et implicitement reconnue : les BRICS ne pèsent que marginalement sans la Chine (malgré le ralentissement de la croissance chinoise). En tant que puissance incontournable, elle décide des priorités du groupe, des efforts qui doivent être consacrés à tel ou tel dossier, et du ton des déclarations publiques.

La Russie, à l'inverse, apparaît plutôt passive dans la détermination de l'agenda des BRICS. Même si Poutine cherche à se présenter comme un « fournisseur d'aide » aux pays en développement, sa priorité est d'attirer des financements à grande échelle pour des projets d'infrastructures nationales, en particulier en Sibérie orientale et dans l'Extrême-Orient russe²⁸. À cet égard, le « pivot vers l'Est » de Moscou s'est significativement accéléré depuis les sanctions occidentales et la baisse brutale des investissements et transferts de technologies en provenance d'Occident²⁹. Le Kremlin a

²⁷ V. Shikin, « Remnants of Bretton Woods or a New Brick in its Foundation ? », Russian International Affairs Council (RIAC), 5 août 2015, <http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=6442#top-content>.

²⁸ V. Poutine, « APEC : towards open and equal cooperation in the interests of development », Kremlin.ru, 17 novembre 2015, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/50706>>. En 2013, la Chine a consacré 7,1 milliards de dollars à l'aide internationale au développement (AID), se classant au sixième rang mondial en la matière, derrière le Royaume-Uni, les États-Unis, l'Allemagne, la France et le Japon (voir Ph. Brant, « China's Foreign Aid : New Facts and Figures », *The Interpreter*, 8 juillet 2014, www.lowyinterpreter.org/post/2014/07/08/China-foreign-aid-New-facts-figures.aspx?p=true). À titre de comparaison, l'AID russe en 2013 s'est élevée à 740 millions de dollars. Même si ce chiffre était en augmentation de 48 % par rapport à l'année précédente, il ne représentait que 0,03 % du revenu national brut. <www.oecd.org/russia/russias-official-development-assistance.htm>.

²⁹ B. Lo, « Russia's Eastern Direction : Distinguishing the Real From the Virtual », *Russie.NEI.Reports*, n° 17, janvier 2014,

d'abord pensé que la Chine s'engouffrerait dans la brèche ; cet optimisme a depuis été refroidi, mais la Russie espère toujours que Pékin lui fera parvenir des financements par le biais de l'AIIB, de la NDB et du Fonds de la Route de la soie³⁰.

Ce calcul n'est pas nécessairement infondé. La ceinture économique de la Route de la soie est devenue une priorité majeure depuis l'arrivée au pouvoir du président Xi, et certains signes semblent indiquer que cela se traduira par des projets concrets. En matière de coopération de développement, il n'est guère important de savoir si la Chine est le donateur et la Russie le bénéficiaire. La relation de Moscou avec l'Occident en matière d'investissements s'est caractérisée pendant plus de vingt ans par une asymétrie – ou une complémentarité – similaire. Jusqu'au conflit ukrainien, ce système s'est révélé remarquablement résistant, en survivant à plusieurs crises financières et crispations politiques. Étant donné la relative bonne santé du « partenariat stratégique » russo-chinois, Moscou et Pékin devraient être capables d'entretenir une coopération comparable, que ce soit de façon bilatérale ou dans le cadre des BRICS. La Chine n'est certes pas aussi avancée au plan technologique que les États-Unis ou les grands pays d'Europe (Allemagne, France), mais elle possède une réelle expertise dans des domaines clés pour la Russie, tels que les infrastructures.

Malheureusement, il n'y a pas de barrière étanche entre les questions économiques et leurs implications géopolitiques. Même si sa relation avec la Chine est plus étroite que jamais, et même si elle se montre réticente à l'admettre ouvertement, Moscou n'apprécie guère l'approfondissement de l'écart entre les deux pays en termes d'influence. Il ne s'agit pas ici d'une manifestation de sinophobie – c'est-à-dire de la peur viscérale de subir une « invasion » –, mais plutôt du malaise que suscite à Moscou le degré de sa dépendance économique et stratégique vis-à-vis de Pékin. Le Kremlin est donc confronté à un dilemme : d'un côté, il considère qu'un partenariat étroit avec Pékin est indispensable pour mettre en place un ordre post-américain, légitimer la Russie en tant qu'acteur international et réduire les effets des sanctions occidentales. D'un autre côté, il craint que s'il dépend trop des Chinois, ces derniers imposeront les termes de la coopération économique et accéléreront l'expansion de leur influence en Asie centrale et dans l'ensemble de l'espace post-soviétique³¹.

<www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ifrimr17boboloeasterndirectionjan2014.pdf

>
³⁰ A. Gabuev, « Russia Has a China Problem, Too », *The Diplomat*, 4 septembre 2015, <<http://carnegie.ru/2015/09/04/russia-has-china-problem-too/ifmh>>. Voir également : « Sino-Russian Trade After a Year of Sanctions », Carnegie Moscow Center, 11 septembre 2015, <<http://carnegie.ru/2015/09/11/sino-russian-trade-after-year-of-sanctions/ijyx>>, et « China's Silk Road Challenge », Carnegie Moscow Center, 12 novembre 2015, <<http://carnegie.ru/commentary/2015/11/12/china-s-silk-road-challenge/ilrj>>.

³¹ Après s'être rendu à Moscou à l'occasion du 70^{ème} anniversaire de la Victoire, Xi Jinping a rencontré N. Nazarbaev à Astana et A. Loukachenko à Minsk.

En théorie, les BRICS pourraient constituer un cadre de travail confortable au sein duquel Moscou et Pékin discuteraient de ces contradictions – un rôle comparable à celui de l'OCS pour ce qui concerne leurs négociations sur l'Asie centrale. Les deux parties s'accordent déjà à dire que, loin d'être incompatibles, le projet d'Union eurasienne cher à Poutine et celui d'« Une ceinture, une voie » élaboré par Pékin sont deux programmes de développement complémentaires³². Cependant, dans la pratique, il ne sera pas aisé de mettre en œuvre ces sentiments généreux. Après avoir passé des décennies à s'inquiéter de l'« expansion » chinoise – une menace qui a revêtu, selon les périodes, des formes différentes –, l'élite russe n'oubliera probablement pas ses craintes géopolitiques³³, d'autant que la diplomatie très dynamique du président Xi depuis 2012 pourrait avoir l'effet inverse. Il est évident que le président chinois considère son pays comme une puissance mondiale en devenir, ce qui signifie que l'ancienne entente sur l'Eurasie – une primauté économique chinoise équilibrée par un leadership géopolitique russe – sera de plus en plus remise en cause.

³² « Ces deux projets sont compatibles et non pas contradictoires », V. Poutine, Conférence de presse suivant les sommets des BRICS et de l'OCS, 10 juillet 2015, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/49909>>.

³³ Comme l'a écrit Alexander Gabuev, « le syndrome impérial de la classe dirigeante russe, spécialement au sein de la communauté des services de sécurité, peut empêcher Moscou d'adopter pleinement une stratégie pragmatique d'accommodement avec l'influence croissante de la Chine dans une région qui a longtemps été l'arrière-cour exclusive de la Russie ». Voir « Eurasian Silk Road Union : Towards a Russia-China Consensus ? », *The Diplomat*, 5 juin 2015, <<http://thediplomat.com/2015/06/eurasian-silk-road-union-towards-a-russia-china-consensus/>>. Voir également : K. Kirisci et Ph. Le Corre, « The Great Game That Never Ends : China and Russia Fight Over Kazakhstan », Brookings Institution, 18 décembre 2015, <<http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/12/18-china-russia-kazakhstan-fight-kirisci-lecorre>>.

Des succès ? Quels succès ?

Il serait irréaliste d'attendre des réalisations marquantes de la part des BRICS, qui n'existent en tant qu'entité formelle que depuis 2009³⁴. Ils peuvent certes se targuer d'avoir connu un développement plus rapide que l'ASEAN (Association des Nations de l'Asie du Sud-Est) ou l'OCS³⁵. De telles organisations, en particulier au début de leur croissance, se contentent d'émettre des déclarations de principe au contenu général, de créer des sous-structures qui sont des coquilles vides et d'éviter d'aborder tous les dossiers susceptibles de provoquer des désaccords entre leurs membres. La priorité est d'afficher une unité de façade, non d'effectuer des percées spectaculaires.

Ni le fondement d'une gouvernance mondiale...

Il n'en reste pas moins utile de dresser un inventaire des résultats atteints en examinant certaines des déclarations faites par les partisans, mais aussi par les détracteurs des BRICS. La plus importante de ces déclarations est celle qui affirme que les BRICS se trouvent à la base d'un nouvel ordre mondial. V. Poutine a ainsi profité de la tenue simultanée des sommets des BRICS et de l'OCS à Oufa en juin 2015 pour proclamer l'émergence d'un nouveau consensus stratégique et normatif post-occidental³⁶.

Il s'agit néanmoins d'une illusion. Même si l'on tient compte de la jeunesse des BRICS, on ne peut que constater qu'il n'existe au sein de ce groupe aucune dynamique tournée vers l'élaboration d'un défi collectivement lancé à l'Occident ou à des institutions comme le FMI ou la Banque mondiale. L'idée selon laquelle les BRICS incarneraient un ordre mondial alternatif est si éloignée de la réalité qu'aucun d'entre eux, à l'exception de la Russie, ne la prend au

³⁴ Le premier sommet formel a eu lieu à Ekaterinbourg en juin 2009.

³⁵ L'ASEAN a été créée en 1967 et l'OCS en 2001.

³⁶ « Les pays des BRICS [...] sont des États puissants dotés d'une perspective stratégique de développement. Ce sont les leaders – les futurs leaders du monde et de l'économie mondiale ». V. Poutine, Conférence de presse suivant les sommets des BRICS et de l'OCS, 10 juillet 2015, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/49909>>.

Les mauvaises langues pourraient spéculer que l'organisation simultanée des sommets des BRICS et de l'OCS (ce qui avait déjà été le cas la dernière fois que la Russie avait accueilli les BRICS, en 2009) s'explique aussi par le fait que, pris séparément, chacun de ces sommets manquait quelque peu de substance politique.

sérieux. La solidarité affichée à Oufa n'a pu dissimuler l'absence de substance des objectifs des BRICS³⁷. Ce sommet n'a abouti à aucune percée politique, et les observateurs ont eu l'impression d'assister à une routine chorégraphiée. Il est révélateur que même les commentateurs russes ont souligné que les BRICS étaient moins une organisation qu'un processus – et, qui plus est, un « processus très graduel »³⁸.

La position officielle de Pékin est que les BRICS et leurs ramifications peuvent compléter, non remplacer, les structures internationales existantes³⁹. Plus significatif : les actions de la Chine indiquent que son intérêt envers les BRICS est limité et qu'elle ne voit dans ce groupe qu'un instrument. La diplomatie multilatérale de Pékin donne plutôt la priorité à l'accroissement de son influence au sein des organisations dominées par les Occidentaux et à la création de ses propres mécanismes. Sur ce dernier point, la Chine investit bien plus dans l'AIIB et l'OBOR que dans la Nouvelle banque de développement⁴⁰. Elle a promis de contribuer à hauteur de 10 milliards de dollars à la NDB, soit une somme inférieure aux prêts et investissements bilatéraux qu'elle a consentis à certains pays, comme le Kazakhstan⁴¹.

Rien n'indique que la Chine s'apprêterait à faire des BRICS l'élément essentiel de son activité multilatérale, et il est encore moins envisageable qu'elle pourrait considérer ce groupe comme un modèle de gouvernance globale. C'est une chose d'être insatisfait du fonctionnement des institutions de Bretton Woods ; c'en est une autre de penser qu'elles pourraient être remplacées par les BRICS et leurs sous-structures. Le fait que Xi ait opté pour des organisations « made

³⁷ A. Borik, « What the Russian Media Thinks about the BRICS and SCO Summits », *Russia Direct*, 13 juillet 2015, <<http://www.russia-direct.org/russian-media/what-russian-media-thinks-about-brics-and-sco-summits-and-patriotic-stop-list>>.

³⁸ F. Lukyanov, P. Koshkin, « The BRICS may be Non-Western but they are not Anti-Western », *Russia in Global Affairs*, 11 juillet 2015, <<http://eng.globalaffairs.ru/redcol/The-BRICS-may-be-non-Western-but-they-are-not-anti-Western-17578>>.

³⁹ Cette position est reflétée dans la déclaration d'Oufa consécutive au septième sommet des BRICS : « La coopération Sud-Sud n'est pas un substitut, mais plutôt un complément à la coopération Nord-Sud, qui reste le principal canal de la coopération internationale pour le développement », p. 40, <<http://en.brics2015.ru/load/381158>>.

⁴⁰ Selon une estimation, les Chinois vont consacrer jusqu'à 300 milliards de dollars au financement de divers projets d'infrastructures dans le cadre d'OBOR. Ils se sont déjà engagés à investir 100 milliards de dollars dans divers programmes multilatéraux : 50 milliards dans l'AIIB, 40 milliards dans le Fonds de la Route de la soie (qui fait partie de la SREB), et 10 milliards de dollars dans la NDB. Voir : F. Godement, *et al.*, « One Belt, One Road », p. 1-3, <www.ecfr.eu/page/-/China_analysis_belt_road.pdf>. Voir aussi A. Movchan, *op. cit.* [13].

⁴¹ En 2015, les investissements chinois au Kazakhstan s'élevaient à 17 milliards de dollars. Voir : « Kazakhstan, China : Close Neighbours That Build Mutually Beneficial Ties », *Astana Times*, 5 mai 2015 <<http://astanatimes.com/2015/05/kazakhstan-china-close-neighbours-that-build-mutually-beneficial-ties/>>. Voir aussi : Sh. Tiezzi, « China, Kazakhstan sign USD 23 billion in Deals », *The Diplomat*, 28 mars 2015 <<http://thediplomat.com/2015/03/china-kazakhstan-sign-23-billion-in-deals/>>.

in China » telles que l'AIB montre qu'il ne croit guère à l'efficacité des BRICS⁴².

Les Chinois résistent également aux efforts de Moscou visant à orienter le groupe dans une direction délibérément anti-américaine. Ils veulent éviter de provoquer une confrontation stratégique avec Washington et souhaitent par-dessus tout conserver le contrôle de leurs objectifs de politique étrangère. Cela implique de s'assurer que les BRICS n'élaborent pas une véritable identité géopolitique et de diriger leurs activités vers le domaine moins controversé – et plus utile – du développement international. En cela, la Chine peut compter sur le soutien des autres BRICS⁴³, à commencer par celui de New Delhi, dont la position est encore moins équivoque. Si Pékin tient à entretenir une relation fonctionnelle avec les États-Unis, les Indiens considèrent ce pays comme leur premier partenaire stratégique, dont le rôle est vital pour la gestion de leurs préoccupations sécuritaires et géopolitiques vis-à-vis de la Chine⁴⁴. Dès lors, il est absurde d'imaginer qu'ils pourraient accepter que les BRICS se muent en un adversaire résolu de l'Occident.

... ni un moteur du développement économique

Le deuxième grand argument cité pour mettre en exergue l'avantage des BRICS affirme que ce cadre promet un nouveau type d'aide au développement, sans les conditionnalités politiques intrusives qui caractérisent les programmes du FMI et de la Banque mondiale. Les partisans de ce point de vue estiment que la création de la NDB et du CRA constitue une preuve convaincante des progrès qu'il est possible d'accomplir dans le cadre des BRICS⁴⁵.

Institutions récentes, la NDB et le CRA pourraient jouer un rôle plus significatif dans les prochaines années. À ce jour, elles n'ont

⁴² Le Kremlin espère que la Russie bénéficiera des plans ambitieux de la Chine. Ce scénario est néanmoins peu probable : la ceinture économique de la Route de la soie contourne largement la Russie, car elle passe par l'Asie centrale, l'Asie occidentale, la Turquie, et ce n'est qu'à ce stade qu'un détour par la Russie est envisagé. La Russie est, au mieux, un embranchement. De plus, il est peu probable que les investissements chinois affluent dans les régions de la Fédération de Russie qui en auraient le plus besoin (Extrême-Orient russe et Sibérie orientale).

⁴³ S. Tharoor, « Taking the BRICS Seriously », *Project Syndicate*, 19 juin 2015, <www.project-syndicate.org/commentary/cooperation-major-emerging-economies-by-shashi-tharoor-2015-06>. Voir aussi : « Brics Nations' Differences on Display as Club States Summit », *The Financial Times*, 8 juillet 2015, <www.ft.com/cms/s/0/3300e35e-2560-11e5-bd83-71cb60e8f08c.html#axzz3ug08G5z5>.

⁴⁴ V. Sakhuja, « Ufa Summits. Understanding the Strategic Footprint », Valdai Discussion Club, 17 juillet 2015, <http://valdaiclub.com/opinion/highlights/ufa_summits_understanding_the_strategic_footprint/>.

⁴⁵ F. Mielniczuk, « The BRICS' Economic Institutions and International Politics », *E-International Relations*, 18 août 2014, <www.e-ir.info/2014/08/18/the-brics-economic-institutions-and-international-politics/>.

cependant fourni que des promesses et aucun résultat. Le financement total envisagé – respectivement 50 et 100 milliards de dollars – est modeste en comparaison des sommes que la Chine à elle seule investira probablement dans les divers projets de la Route de la soie par le biais d'OBOR⁴⁶. Cela pose la question des opérations futures de la NDB : où l'argent ira-t-il ? Comment sera-t-il dépensé, et à quelles conditions ? Ces interrogations ne relèvent pas du pinaillage : la réponse dépend de la capacité des BRICS à fonctionner en tant que « nouvelle » agence de développement. La NDB risque de devoir se contenter de quelques actions symboliques – allouer de petites sommes à quelques projets mineurs –, tandis que dans le monde réel, les programmes d'infrastructures à long terme seront financés par d'autres institutions, de la Banque mondiale à la Banque asiatique de développement (BAD) et à l'AIIB⁴⁷.

La NDB et le CRA ne pourront fonctionner correctement sans une augmentation substantielle de leur financement ; s'ils ont peu de moyens, ils accompliront très peu. Les membres des BRICS devront également décider où se situent leurs priorités de développement. Se concentrent-ils sur des projets qui leur profitent directement, ou sont-ils prêts à agir de façon plus large et altruiste afin de contribuer au « bien public mondial » ? La première option est évidemment incompatible avec la volonté de présenter les BRICS en leader alternatif aux institutions de Bretton Woods. Mais la seconde n'est pas réalisable sans d'importants moyens financiers. Un manque de ressources ôterait toute substance à l'avantage comparatif des BRICS, à savoir le fait qu'ils offrent leur assistance (prétendument) sans exiger de contrepartie. Les demandeurs devraient alors se tourner de nouveau vers le FMI et la Banque mondiale, ou bien vers des donateurs individuels comme la Chine.

Cela pose un problème supplémentaire : depuis la crise financière mondiale, la Chine a accru ses prêts internationaux et son aide au développement dans de nombreuses régions du monde, y compris en Eurasie. Disposant de vastes réserves de change⁴⁸ et parvenant à étendre son soft power, pourquoi accepterait-elle de son plein gré de se plier aux contraintes de l'action multilatérale ? Pékin peut certes multiplier les déclarations en ce sens, afin de renforcer son image d'acteur international responsable (voir supra) et de partager le fardeau financier. Des raisons plus impérieuses seraient pourtant nécessaires afin de convaincre les responsables chinois d'abandonner une approche qui a bien fonctionné jusqu'à présent, en

⁴⁶ La Chine a déjà engagé 40 milliards de dollars par le biais de son Fonds de la Route de la soie et investi 50 autres milliards de dollars dans l'AIIB, alors qu'elle n'a consacré que 10 milliards de dollars à la NDB.

⁴⁷ Voir les remarques de l'économiste indien Rajrishi Singhal, dans A. Katz, « BRICS Prospects Brighten, NDB Takes Shape », *Russia & India Report*, 19 octobre 2015, <http://in.rbth.com/economics/finance/2015/10/19/brics-prospects-brighten-ndb-takes-shape_484059>.

⁴⁸ En novembre 2015, elles s'élevaient à 3 400 milliards de dollars. <www.tradingeconomics.com/china/foreign-exchange-reserves>.

faveur d'une autre dont la valeur n'a pas été prouvée et dont le principe même semble suspect⁴⁹.

La logique de l'accommodement stratégique

Paradoxalement, le plus grand succès des BRICS à ce jour est d'ordre bilatéral, dans la mesure où le groupe sert régulièrement de mécanisme d'ajustement des relations sino-russes. Même si les deux parties n'ont ni les mêmes priorités, ni les mêmes moyens, elles parviennent à minorer ces différences au sein des BRICS – essentiellement en prétendant qu'elles sont d'accord sur la plupart des grands sujets. Il est vrai que le Kremlin a été déçu par le soutien minimal que lui a apporté Pékin sur les dossiers ukrainien et syrien, ainsi que par la faiblesse des investissements chinois dans l'économie russe⁵⁰. Mais le plus important, pour Moscou, réside dans le maintien d'une unité stratégique de façade. La diplomatie des BRICS permet, à cet égard, d'affirmer la convergence sino-russe, sur fond d'une montée en puissance des pays non occidentaux.

Le fait que cette image tienne largement du mirage n'importe guère à Moscou. Ce qui compte, c'est qu'elle soit convaincante. De ce point de vue, les BRICS représentent une réussite étonnante. La crainte d'un axe autoritaire sino-russe est largement reprise aux États-Unis, si bien que de nombreuses voix appellent l'Occident à ménager V. Poutine et à s'attaquer à la vraie « menace » : la Chine⁵¹. Aux yeux du Kremlin, convaincre le reste du monde de la proximité sino-russe augmente les chances de voir assouplies et, à terme, supprimées, les sanctions adoptées par l'Occident en raison de l'Ukraine. Quant à la Chine, elle accepte de jouer le rôle qui lui est imparti dans cette « mise en scène ». Pékin n'a pas tellement besoin d'une coopération active de la part de Moscou ; elle souhaite seulement que la Russie ne se révolte pas.

⁴⁹ 85 % de l'aide extérieure de la Chine passent par des canaux bilatéraux. Voir : Ph. Brant, *op. cit.* [28].

⁵⁰ Les investissements directs chinois se sont contractés de 20 % sur les sept premiers mois de 2015. Voir A. Gabuev, « Sino-Russian Trade After a Year of Sanctions », Carnegie Moscow Center, 11 septembre 2015, <<http://carnegieendowment.org/2015/09/11/sino-russian-trade-after-year-of-sanctions/hte>>.

⁵¹ D. Simes, « How Obama is Driving Russia and China Together », *The National Interest*, 24 juin 2014, <<http://nationalinterest.org/feature/how-obama-driving-russia-china-together-10735>>.

Quel avenir pour les BRICS ?

Tandis que les défenseurs des BRICS exagèrent les succès du groupe, ses détracteurs annoncent sa disparition prochaine. Il est vrai que l'entité BRICS pèse peu mais, curieusement, cet état de fait accroît les chances de survie du groupe. S'agissant d'un cadre de travail souple et non contraignant, ses membres peuvent en faire ce que bon leur semble. C'est ainsi que la Russie peut présenter les BRICS comme le fondement d'un nouvel ordre mondial tandis que la Chine peut les utiliser pour apaiser les craintes que sa puissance suscite à Moscou, faire pression sur l'Occident afin de l'inciter à se montrer plus accommodant, ou promouvoir ses objectifs de développement régional. Les décideurs politiques occidentaux ne considèrent pas les BRICS comme une menace : il suffit, pour s'en convaincre, de comparer l'insouciance de Washington à l'égard de la NDB et ses efforts visant à contrecarrer l'AIIB. Globalement, les attentes générées par les BRICS sont si faibles que rien ne force le groupe à se développer rapidement. Il peut se permettre de grandir graduellement et dans le consensus de ses membres.

Les BRICS pourraient dans l'avenir connaître une évolution semblable à celle de l'ASEAN dans les années 1990. Durant cette période, l'organisation asiatique a créé de nombreuses sous-structures et accueilli plusieurs nouveaux membres en son sein. À terme, on pourrait assister à la naissance d'un secrétariat des BRICS, d'un parlement des BRICS, d'universités des BRICS, etc.⁵². La majeure partie de ces entités n'auront sans doute qu'une portée symbolique, mais elles contribueront cependant à entretenir une certaine dynamique institutionnelle. À un niveau plus substantiel, la NDB et le CRA pourraient se voir accorder des financements plus importants – qui n'en feront pas les égaux de l'AIIB ou de la BAD, mais suffiront à leur permettre d'offrir une assistance utile, quoique modeste, à certains projets précis.

Même si les déclarations récentes ne vont pas dans ce sens⁵³, il serait surprenant qu'avec le temps les BRICS n'invitent pas dans leurs rangs des États représentant d'autres régions du monde : l'Amérique latine hispanophone (Argentine, Mexique), l'Afrique du Nord (Égypte), l'Afrique occidentale (Nigeria), le Moyen-Orient

⁵² Certaines de ces idées sont évoquées dans la déclaration du sommet d'Oufa, <http://mea.gov.in/Uploads/PublicationDocs/25448_Declaration_eng.pdf>.

⁵³ « BRICS Has No Plans to Add New Members at Present », *Sputnik*, 9 juillet 2015, <<http://sputniknews.com/politics/20150709/1024402584.html>>.

(Turquie, Iran) et l'Asie du Sud-Est (Indonésie, Vietnam)⁵⁴. Moscou redoute probablement qu'une telle expansion ferait des BRICS un club moins exclusif et compliquerait encore davantage le processus de prise de décision. Mais cette expansion présenterait deux avantages importants pour le Kremlin : accréditer l'idée d'un large consensus non occidental ; et réduire la domination de Pékin sur les BRICS. Quant à la Chine, il est peu probable qu'elle s'oppose vigoureusement à un élargissement des BRICS, eu égard à l'importance secondaire du groupe dans sa politique étrangère. Elle continuera sans doute à donner la priorité à ses relations bilatérales les plus cruciales ; à promouvoir des organisations multilatérales qu'elle contrôle, comme l'AIIB ; et à saluer, en paroles, la multipolarité.

Ouvert, l'avenir des BRICS présente des fenêtres d'opportunité en matière de développement institutionnel et politique. S'il est vraisemblable que la construction « BRICS » continuera d'exister au cours des quinze à vingt prochaines années, il est peu probable que les BRICS se muent en pôle de puissance uni sur la scène internationale. À l'exception de la Russie, aucun de ses membres ne le souhaite – et cela n'évoluera pas à brève échéance, étant donné l'asymétrie croissante du partenariat sino-russe, la montée des tensions géopolitiques entre Pékin et New Delhi et la marginalisation stratégique du Brésil et de l'Afrique du Sud⁵⁵.

⁵⁴ Cela correspondrait à peu près au concept, élaboré par Goldman Sachs, des « N-11 » (les « Next Eleven », c'est-à-dire les onze économies non occidentales émergentes. Voir : J. O'Neill, D. Wilson, R. Purushothaman et A. Stupnytska, « How Solid Are the BRICS ? », *Goldman Sachs Global Economics Paper* n° 134, 1^{er} décembre 2005, <www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/how-solid.pdf>.

⁵⁵ En cas de confrontation armée entre la Chine et les États-Unis, il est bien plus probable que Pékin se tournerait vers Moscou plutôt que vers les BRICS.

Recommandations aux décideurs occidentaux

Vis-à-vis des BRICS, les dirigeants occidentaux ne doivent pas oublier que si certains pays membres peuvent parfois représenter une menace pour l'Occident, ce n'est pas le cas pour les BRICS en tant que collectif. Même un groupe aussi réduit peine à fonctionner sur la base du consensus ; les différences entre ses membres sont si considérables que leur capacité à agir de façon coordonnée est extrêmement limitée. Il convient dès lors d'adopter un regard distancé vis-à-vis des déclarations des BRICS qui critiquent la politique occidentale, dénoncent l'injustice du système international ou annoncent avec pathos l'émergence d'un ordre multipolaire.

De même, les gouvernements occidentaux doivent comprendre que le cadre BRICS est appelé à durer, et pourrait même s'agrandir. Le traiter avec mépris est donc contre-productif. Au contraire, il serait avisé de développer des canaux de communication voire des mécanismes de dialogue. Il n'y a pas à craindre que cela renforce les BRICS : le succès du groupe dépend très peu du fait que les pays occidentaux dialoguent avec lui en tant que partenaire/observateur ou non. Même si une telle prise de contact ne conduira pas nécessairement à des résultats spectaculaires, l'Occident a peu à y perdre.

Le plus important, pour les décideurs politiques occidentaux, est probablement de placer le bilatéral avant le multilatéral : il faut opérer une distinction entre, d'une part, la coopération sino-russe, et d'autre part la convergence sino-russe au sein des BRICS et ailleurs. L'un des plus grands succès de Pékin en politique étrangère est sa capacité à promouvoir ses intérêts en Eurasie, souvent aux dépens de la Russie, sous couvert d'une diplomatie « gagnant-gagnant ». La Chine souligne les positions « quasi identiques » des deux pays sur les grands dossiers internationaux et leur aspiration commune à un monde plus juste. Mais elle cherche à chaque instant à atteindre ses propres objectifs, et elle sait parfaitement ce qu'elle fait. Concevant leur place respective dans le monde de façon très différente, la Russie et la Chine coopèrent car cela sert leurs intérêts particuliers, et non en raison d'une profonde similitude de vues. Il est impératif que l'Occident comprenne cette réalité, ainsi que la vraie nature de leur interaction avec les BRICS.